



► **MEMORANDUM TÉCNICO**  
**COMISIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE ESTUDIA LA LEY DE**  
**URGENTE CONSIDERACIÓN (LUC)**

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina  
17 de junio de 2020

*Memorandum Técnico que guiará la comparecencia del Especialista Principal en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales de la Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Sr. Humberto Villasmil Prieto, ante la Comisión de la Cámara de Diputados del Uruguay que estudia la Ley de Urgente Consideración (LUC).*

**CONTENIDO:**

- I. Advertencia preliminar
- II. Delimitación del ámbito de nuestros comentarios.
- III. La consulta previa a las organizaciones de trabajadores y de empleadores en iniciativas que involucren de alguna manera los derechos de libertad sindical.
- IV. Comentarios a la versión actual de los Artículos 388, 465, 466 y 467 de la LUC, que originalmente fueron los Artículos 398, 492, 493, y 494.
- V. Comentarios sobre el Capítulo II: Seguridad Social – Comisión de Expertos.
- VI. Comentarios sobre Capítulo VI: Normas Sobre Gestión de la Privación de Libertad.
- VII. Apéndices

**I. Advertencia preliminar:**

Los siguientes comentarios de la Oficina Internacional del Trabajo no prejuzgan en modo alguno las opiniones y recomendaciones que los órganos de control de la OIT deseen formular en su día sobre la aplicación de los convenios internacionales del trabajo vinculados con la ley que en su caso se adopte.

**II. Delimitación del ámbito de nuestros comentarios:**

Estos comentarios referirán de particular manera al texto de la Ley de Urgente Consideración (LUC) que fuese adoptado por la Comisión del Senado que lo estudió el pasado 6 de junio de 2020.

### III. La consulta previa a las organizaciones de trabajadores y de empleadores en iniciativas que involucren de alguna manera los derechos de libertad sindical:

- a. En la ocasión de comparecer ante la Comisión del Senado que estudió el proyecto de ley, comenzamos por destacar el principio de la **consulta, previa, abierta y franca**, que de manera reiterada han señalado los órganos de control de aplicación de normas de la OIT.
- b. En efecto, la **Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones**<sup>1</sup> (en lo adelante CEACR) a este respecto ha sostenido lo siguiente:

“ (...) con independencia del tipo de intervención que escoja para la aplicación del Convenio, **la Comisión insiste en que es sumamente importante, que antes de introducir cualquier proyecto legislativo sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación que pueda llegar a repercutir en la negociación colectiva o en las condiciones de empleo, se celebren consultas abiertas y francas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas**, pues de este modo se garantiza que las normas adoptadas sean compartidas con todas las partes y, por ello mismo, sean duraderas”<sup>2</sup>.

- c. En igual sentido, el **Comité de Libertad Sindical** ha **“subrayado el interés de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la preparación y elaboración de una legislación que afecta a sus intereses.”**<sup>3</sup>.

### IV. Comentarios a la versión actual de los Artículos 388, 465, 466 y 467 de la LUC, que originalmente fueron los Artículos 398, 492, 493, y 494:

- a) **Texto Propuesto: Artículo 388. (Libertad de Trabajo y derecho de la dirección de la empresa). Comentarios y observaciones.**

**“Artículo 388. (Libertad de Trabajo y derecho de la dirección de la empresa). - El Estado garantiza el ejercicio pacífico del derecho de huelga, el derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los respectivos establecimientos y el derecho de la dirección de las empresas a ingresar a las instalaciones libremente.”**

- b) Esta versión del texto **–en contraste con la redacción del anterior Art. 349 del anteproyecto** suprimió menciones potencialmente problemáticas que se incluían en versiones anteriores, a la sazón:

---

<sup>1</sup> Todas las negrillas, cursivas y subrayados son nuestras salvo que se indique lo contrario.

<sup>2</sup> Vid. Estudio general de 2012 de la CEACR sobre los convenios fundamentales, párr.55.

<sup>3</sup> *Ibidem*, párrafo 1536 y en el mismo sentido, *vid* párrafo 1540.

- (i) la referencia a “sin perturbar el orden público” y;
- (ii) el establecimiento de la potestad del poder ejecutivo de “imponer restricciones a dichas medidas cuando éstas no reúnan las condiciones establecidas precedentemente”.

En este sentido, la supresión de estos elementos constituyó, por consiguiente, -y así lo señalamos en su oportunidad- un aspecto positivo.

**En su oportunidad, y ante la Comisión del Senado, manifestamos que esta norma así proyectada correspondía plenamente con lo dispuesto por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) según lo han entendido los órganos de control.**

**Como quiera que el texto del artículo aprobado por la Comisión del Senado (salvo el cambio de numeración) es idéntico, nada más cabría agregar, salvo, reiterar ante esta Comisión de la Cámara de Diputados los criterios y antecedentes que justificaron nuestro comentario inicial.**

El proyectado artículo distingue tres supuestos cuya compatibilidad con los comentarios de los órganos de control se examinan a continuación:

- i. La obligación del Estado de garantizar el ***“ejercicio pacífico del derecho de huelga”***. La mención al carácter pacífico del ejercicio de la huelga resulta plenamente conforme con la doctrina de los órganos de control de la OIT<sup>4</sup>;
  - ii. el ***“derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los respectivos establecimientos”*** y;
  - iii. ***el “derecho de la dirección de las empresas a ingresar a las instalaciones libremente”***, referencias –éstas dos últimas- que estarían igualmente en línea con los comentarios de los órganos de control de aplicación<sup>5</sup>, como se justifica puntualmente a continuación:
- c. *La CEACR dirigió una observación al Uruguay en el año 2012***<sup>6</sup> en estos términos: ***“La Comisión recuerda que al examinar el caso núm. 2699, el Comité de Libertad Sindical estimó que el ejercicio del derecho de huelga y la ocupación del lugar de trabajo deben respetar la libertad de trabajo de los no huelguistas, así como el derecho de la dirección de la empresa de penetrar en las instalaciones de la***

---

<sup>4</sup> Vid, Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 6ª edición, 2018, párrafos 970 a 974, entre otros; Estudio General 2012, párrafo 126, entre otros);

<sup>5</sup> Vid, Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 6ª edición, 2018, párrafo 940; Estudio General 2012, párrafo 149.

<sup>6</sup> Publicación: 102º reunión de la CIT, 2013.

***misma y pidió al Gobierno que vele por el respeto de estos principios en las normas reglamentarias que se dicten y en la práctica."***

- d. En otra observación dirigida al Uruguay a propósito del mismo Convenio 87 y adoptada en el año 2015<sup>7</sup>, la CEACR estableció: ***"La Comisión saluda el acuerdo tripartito celebrado entre el Gobierno y los interlocutores sociales en marzo de 2015 y espera firmemente que el mismo constituya el inicio de un proceso de diálogo tripartito fructífero en el que, teniendo en cuenta los comentarios del Comité de Libertad Sindical y de esta Comisión sobre la cuestión relativa a la ocupación de los lugares de trabajo, se tomen medidas concretas a fin de poner la legislación y la práctica en plena conformidad con el Convenio."***
- e. El ejercicio pacífico de la huelga, la libertad de trabajo de los no huelguistas y el derecho de la dirección a acceder a los locales de la empresa –ha entendido la CEACR- se corresponden plenamente con lo dispuesto por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- f. En conclusión, el texto del Artículo 398 del proyecto pareciera estar en línea con lo anterior en lo que hace particularmente a:
- i. La exigencia del ejercicio pacífico de la huelga;
  - ii. la garantía del respeto a la libertad de trabajo de los no huelguistas y, por fin:
  - iii. al derecho de la dirección a entrar a los locales de la empresa.
- g) **Comentarios formulados en la Cámara del Senado a los antiguos artículos propuestos 492, 493 y 494 (Capítulo I. De la protección a la libre circulación) de la LUC.**

El texto original del proyecto de la LUC referido a los artículos 492, 493 y 494, cuya numeración ha cambiado, era del siguiente tenor:

**Artículo 492. "Declárase ilegítimos los piquetes realizados en espacios públicos o privados que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios".**

**Artículo 493. "Facultase al uso de la fuerza pública para disolver los piquetes a los que refiere el artículo anterior.**

**El Ministerio del Interior dispondrá las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados cuyo tránsito se pretenda obstaculizar o interrumpir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza.**

---

<sup>7</sup> Publicación. 105º reunión de la CIT, 2016.

Para tal fin dicha Secretaría de Estado podrá requerir en forma directa el auxilio de otros organismos públicos, así como coordinar, en tal caso, la actividad tendiente a dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior”.

**Artículo 494.** “La intervención de la autoridad competente se efectuará a fin de garantizar el derecho a la libre circulación, el orden público y la tranquilidad.

**En caso de hechos de apariencia delictiva, las autoridades actuantes detendrán a los presuntos infractores e informarán de inmediato al Ministerio Público.”**

A propósito de cada uno de ellos y en la ocasión de comparecer ante la Comisión del Senado, sostuvimos lo siguiente:

- i. Como criterio general y antes de toda otra consideración habría que señalar que las restricciones que el Poder Ejecutivo podría imponer al ejercicio del derecho de huelga deberían cumplir con los principios de la OIT en materia de libertad sindical.
- ii. Sobre la legitimidad de los piquetes de huelga, la CEACR ha establecido:

“149. Las acciones de huelga suelen ir acompañadas de piquetes a la entrada del lugar de trabajo cuyo objetivo consiste en asegurar el éxito de la huelga persuadiendo a los trabajadores interesados de que no acudan a trabajar. ***Ajuicio de la Comisión, los piquetes de huelga y la ocupación de los lugares de trabajo deberían estar permitidos, siempre que estas acciones se desarrollen pacíficamente. Sólo pueden imponerse restricciones a este tipo de acciones cuando pierdan su carácter pacífico. Ahora bien, en todos los casos debe garantizarse el respeto de la libertad de trabajo de los no huelguistas, así como el derecho de la dirección a entrar en los locales de la empresa (...)***<sup>8</sup> .

- iii. En línea con lo comentado antes a propósito del proyectado artículo 398, la CEACR ha reiterado que ***“sería preferible que la imposición de restricciones a los piquetes de huelga y a la ocupación de los lugares de trabajo se limitarán a los casos en que estas acciones dejen de ser pacíficas”***<sup>9</sup> .
- iv. Asimismo, la CEACR ha entendido que ***“en caso de huelga las autoridades sólo deberían recurrir a la fuerza pública en circunstancias excepcionales y cuando se produce una situación de gravedad en la que existe una seria amenaza de desorden público; dicho uso de la fuerza debe ser proporcionado a las circunstancias.”***<sup>10</sup> .

---

<sup>8</sup> Estudio General de 2012 sobre convenios fundamentales, párr. 149.

<sup>9</sup> Estudio General de 1994 sobre libertad sindical y negociación colectiva, párr.174.

<sup>10</sup> Estudio General de 2012 sobre convenios fundamentales, párr. 149.

- v. Ciertamente la CEACR ha sido consistente al sostener que **«los piquetes de huelga y la ocupación de los lugares de trabajo deberían estar permitidos siempre que estas acciones se desarrollen pacíficamente (...). Sólo pueden imponerse restricciones a este tipo de acciones cuando pierdan su carácter pacífico. Ahora bien, en todos los casos debe garantizarse el respeto de la libertad de trabajo de los no huelguistas, así como el derecho de la dirección a entrar en los locales de la empresa»**<sup>11</sup>.
- vi. En el año 2018, la CEACR adoptó **una observación dirigida al Uruguay** a propósito del Convenio 87<sup>12</sup> que reiteró lo dicho con anterioridad: **“(...) la obligación de que los piquetes dispuestos como medida gremial se efectúen pacíficamente, sin perturbar el orden público, permitiéndose la libre circulación y el ingreso en la empresa, siendo posible la intervención del Ministerio del Interior y de la Fuerza Pública en caso de incumplimiento de esta obligación”**.
- vii. En la misma orientación que la CEACR, **el CLS ha reiterado la necesidad de proporcionalidad en el uso de la fuerza cuando las manifestaciones o huelgas amenacen el orden público:**
- **“217. Las autoridades sólo deberían recurrir a la fuerza pública cuando se halla realmente amenazado el orden público. La intervención de la fuerza pública debe guardar debida proporción con la amenaza del orden público que se trata de controlar y los gobiernos deberían tomar disposiciones para que las autoridades competentes reciban instrucciones adecuadas con el objeto de eliminar el peligro que implica los excesos de violencia cuando se trata de controlar manifestaciones que pudieran entrañar alteración al orden público.”**<sup>13</sup>
  - **“937. La prohibición de piquetes de huelga se justificaría si la huelga perdiera su carácter pacífico”**.
  - **“938. El Comité consideró legítima una disposición legal que prohíbe a los piquetes de huelga perturbar el orden público y amenazar a los trabajadores que continúan trabajando.”**<sup>14</sup>
- viii. **En relación a los piquetes y a la garantía del respeto a la libertad de trabajo de los no huelguistas junto al derecho de la dirección a entrar a los locales de la empresa**, el CLS ha reiterado lo siguiente:
- **“939. El solo hecho de participar en un piquete de huelga y de incitar abierta, pero pacíficamente, a los demás trabajadores a no ocupar sus**

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Publicación: 108º reunión de la CIT, 2019.

<sup>13</sup> Este criterio se reitera específicamente en relación a la huelga en los párrafos 932 y 935 de la misma recopilación de decisiones.

<sup>14</sup> Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 6ª edición, 2018, párrafos 937 y 938.

**puestos de trabajo no puede ser considerado como acción ilegítima.** Pero es muy diferente cuando el piquete de huelga va acompañado de violencias o de obstáculos a la libertad de trabajo por intimidación a los no huelguistas, actos que en muchos países son castigados por la ley penal.”

- “940. **El ejercicio del derecho de huelga debe respetar la libertad de trabajo de los no huelguistas cuando la legislación así lo dispone, así como el derecho de la dirección de la empresa de penetrar en las instalaciones de la misma.**”<sup>15</sup>

- ix. Ahora bien y ante el caso en que se impongan sanciones, la CEACR ha reiterado **el principio de proporcionalidad** que se explica desde la necesaria **ponderación de los derechos e intereses legítimos que concurren** en este caso.

Por ello, el Convenio 87 si bien de una parte explicita **que al ejercer sus derechos las organizaciones de trabajadores deben respetar la legalidad, dejó establecido, al mismo tiempo, que la legislación nacional no debe menoscabar ni ser aplicada de suerte que menoscabe las garantías de la libertad sindical consagradas en el Convenio** (Art. 8).

- x. Por eso mismo ha entendido el CLS:

- “966. No deberían imponerse sanciones penales por actos de huelga, salvo en los casos en que no se respeten las prohibiciones relativas a la huelga que estén en conformidad con los principios de la libertad sindical. **Cualquier sanción impuesta por actividades ilegítimas relacionadas con huelgas debería ser proporcional al delito o falta cometido y las autoridades deberían excluir el recurso a medidas de encarcelamiento contra quienes organizan o participan en una huelga pacífica.**
- 967. Considerando que ciertas medidas temporales que habían sido tomadas por las autoridades con motivo de una huelga efectuada en un servicio esencial (prohibición de las actividades del sindicato, cese del descuento de las cuotas sindicales, etc.) eran contrarias a las garantías previstas en el artículo 3 del Convenio núm. 87, **el Comité señaló a la atención del gobierno que las medidas tomadas por las autoridades para asegurar la prestación de los servicios esenciales deben guardar proporcionalidad con el fin perseguido sin incurrir en excesos.**”<sup>16</sup>

- xi. Este **criterio de ponderación** explicaría asimismo que el CLS haya sostenido que **las sanciones no deben tener tal entidad que resulten disuasorias del ejercicio de actividades legítimas, destacando el rol del diálogo social en la resolución de conflictos**<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Ibidem, párrafos 939 y 940.

<sup>16</sup> Ibidem, párrafos 966 y 967.

<sup>17</sup> Vid. Ibidem, párrafo 969.

- xii. Como quiera que las medidas restrictivas que pudieran aplicar respecto del ejercicio de la huelga se dejan en las normas proyectadas a la disposición del Poder Ejecutivo, sería necesario, a la luz de los criterios de los órganos de control de aplicación de las normas, destacar:
- a. Que en los artículos en cuestión de la LUC no se precisan los tipos de medidas que pudieran ser objeto de las restricciones, lo que deja en principio indeterminado el alcance último de la competencia atribuida al Poder Ejecutivo.
  - b. Que esta competencia pública se pone en cabeza del Ministerio del Interior y no del Poder Judicial o de un ente independiente.
- xiii. El proyectado artículo 492 declara **“ilegítimos a los piquetes realizados en espacios públicos o privados que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios.”**, con lo que se aparta del criterio de los órganos de control de aplicación que reconocieron, como principio general, la legitimidad de los piquetes de huelga y su conformidad con el Convenio núm. 87.
- xiv. Se trata de tipos normativos –los de los artículos 492, 493 y 494- muy amplios que podrían justificar limitaciones a los piquetes que excederían los criterios recomendados por los órganos de control de la OIT. En todo caso, el derecho constitucional a la huelga (Art. 57 de la Constitución de la República) debería prevalecer respecto de nociones muy amplias de posibles restricciones.
- xv. Cuando la norma proyectada (Art. 492) propone la siguiente redacción: **“(…) afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios”** se verifica lo que se ha querido apuntar a propósito del uso de tipos muy amplios que podrían terminar aplicándose en un sentido restrictivo que incluyese todo el ámbito de **“los espacios públicos o privados”** con lo que la posibilidad de que un piquete de huelga pudiera manifestarse se reduciría sensiblemente.
- xvi. Por ello, y en línea con lo ya mencionado a propósito del proyectado artículo 398, nos permitimos sugerir muy respetuosamente se considere más bien tomar como elemento central el carácter pacífico de un piquete para considerar su legitimidad.

Sería recomendable revisar estas disposiciones en consulta con los mandantes tripartitos a la luz de estos principios. **Al respecto, podría tomarse como criterio fundamental el carácter pacífico de un piquete para considerar su legitimidad, lo que sería coherente con la redacción del nuevo art. 398, que garantiza el ejercicio pacífico de la huelga.**

Asimismo, y para la eventualidad de que otros bienes jurídicos pudieran verse afectados en ciertas situaciones (por ejemplo, si como resultado de la actividad



pacífica de los piquetes, por su envergadura y duración se generase una situación que pusiera en riesgo la vida o la salud de la población), podrían incorporarse elementos de proporcionalidad y las garantías judiciales pertinentes, en aras de asegurar que no se pueda limitar indebidamente la legítima actividad de los piquetes vinculada al ejercicio del derecho de huelga, como parte del derecho del que gozan las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades y el de formular su programa de acción.

En este sentido, cabría recordar el tenor del artículo 8 del Convenio núm. 87: si bien al ejercer sus derechos las organizaciones de trabajadores deben respetar la legalidad, la legislación nacional no debe menoscabar ni ser aplicada de suerte que menoscabe las garantías de la libertad sindical consagradas en el Convenio.

- xvii. Por lo mismo, la CEACR ha considerado que ***“sería preferible que la imposición de restricciones a los piquetes de huelga y a la ocupación de los lugares de trabajo se limitaran a los casos en que estas acciones dejen de ser pacíficas”***<sup>18</sup>, mientras que el CLS ha reiterado el mismo principio y por ello ha entendido **que la prohibición de piquetes de huelga se justificaría solo si la huelga perdiera su carácter pacífico**<sup>19</sup>
- xviii. En cuanto a las medidas que los artículos 493 y 494 autorizan tomar a las autoridades parecieran, de nuevo, tipos normativos muy amplios, al menos en dos sentidos:
- I. En lo que respecta **al uso de la fuerza pública para disolver los piquetes**; y
  - II. En cuanto al objetivo perseguido por las mismas (**garantizar el derecho a la libre circulación, el orden público y la tranquilidad**).
- xix. De la lectura de estos preceptos que no parecieran considerar, al menos explícitamente, un **criterio de ponderación** (esencial por lo demás para valorar la interacción entre derechos e intereses legítimos que en un momento concurren y que respectivamente se limitan por ende) **o de proporcionalidad** (criterio que los órganos de control han destacado consistentemente), podría interpretarse que el ámbito de la restricción o de límites respecto de los piquetes prevalecería sobre su actividad pacífica con lo que se abriría muy probablemente la puerta a limitar en exceso su margen de ejercicio.
- xx. Por ejemplo, el mero hecho de que un piquete pudiera perturbar la tranquilidad (ej. por el ruido ocasionado por su actividad en un espacio público) podría probablemente y bajo la formulación proyectada, dar lugar a declarar ilegítimo el piquete y poner fin al mismo mediante la fuerza pública.

---

<sup>18</sup> Vid, Estudio General 2012, párrafo 149.

<sup>19</sup> Vid, Recopilación, párrafo 937.

En esta circunstancia se arriesga que mediante el uso de la fuerza pública se pudiera limitar indebidamente la actividad de piquetes pacíficos o incluso reprimir su actuación mediante su disolución.

- xxi. Lo apuntado justificó en su día la adopción de la ***Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada el 25 de junio de 1970 por la Conferencia Internacional del Trabajo*** cuyo párrafo 1º: ***“Reconoce que los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles”***<sup>20</sup>.
- xxii. En este sentido, cabe recordar que la CEACR ha destacado que ***“en caso de huelga las autoridades sólo deberían recurrir a la fuerza pública en circunstancias excepcionales y cuando se produce una situación de gravedad en la que existe una seria amenaza de desorden público; dicho uso de la fuerza debe ser proporcionado a las circunstancias”***<sup>21</sup>.
- xxiii. En la misma línea el CLS ha destacado por su parte que: ***“no deberían imponerse sanciones penales por actos de huelga, salvo en los casos en que no se respeten las prohibiciones relativas a la huelga que estén en conformidad con los principios de la libertad sindical. Cualquier sanción impuesta por actividades ilegítimas relacionadas con huelgas debería ser proporcional al delito o falta cometido y las autoridades deberían excluir el recurso a medidas de encarcelamiento contra quienes organizan o participan en una huelga pacífica”***<sup>22</sup>.
- xxiv. Asimismo, el CLS ha sostenido que ***las sanciones no deben tener tal entidad que resulten disuasorias del ejercicio de actividades legítimas, destacando el rol del diálogo social en la resolución de conflictos.***

---

<sup>20</sup> El número 2 de la Resolución tiene este texto: “Hace especial hincapié en las libertades civiles que figuran a continuación, libertades que se definen en la Declaración Universal de Derechos Humanos y que son esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales:

a) el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias;

b) la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión;

c) el derecho de reunión;

d) el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales;

e) el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales”.

<sup>21</sup> Vid, Párrafo 149, Estudio General, 2012.

<sup>22</sup> Vid, Recopilación párrafo 966.

- xxv. Por fin, cabe observar que las disposiciones bajo comentario atribuyen la facultad de **decretar la disolución de los piquetes y recurrir a la fuerza pública** al Poder Ejecutivo –el Ministerio del Interior, en concreto.

Si bien es del todo comprensible las atribuciones del mismo en materia de circulación y seguridad ciudadana y que en ciertos casos (ej. actividades violentas) resultaría necesaria una actuación inmediata de las fuerzas de seguridad, cabría reflexionar sobre la posibilidad de añadir mecanismos judiciales (*con las garantías del debido proceso*) sobre todo considerando la amplitud de los tipos normativos que se comentan que, como se apuntó, otorgan una amplia discrecionalidad que pudiera dar pie a restricciones excesivas del derecho de huelga mediante limitaciones, igualmente desproporcionadas, de la actuación de los piquetes.

**h) Comentarios a los artículos propuestos: Art. 465, 466, y 467, en la versión aprobada por el Senado.**

En el texto adoptado por la Comisión del Senado, estos tres artículos, que pasaron a ser el Art. 465, Art. 466 y Art. 467, son del siguiente tenor:

**Artículo 465. (Piquetes que impidan la libre circulación).-**

“Decláranse ilegítimos los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios, en espacios públicos o privados de uso público”.

**Artículo 466. (Preservación del derecho a la libre circulación y el orden público). -**

“El Ministerio del Interior dispondrá las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados de uso público cuya circulación se pretenda obstaculizar o impedir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza, a fin de garantizar el derecho a la libre circulación y el orden público.

Para tal fin dicha Secretaría de Estado podrá requerir en forma directa el auxilio de otros organismos públicos, así como coordinar, en tal caso, la actividad tendiente a dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior”.

**Artículo 467. (Actuación en casos de hechos de apariencia delictiva). -**

“En caso de hechos de apariencia delictiva, las autoridades actuantes detendrán a los presuntos infractores e informarán de inmediato al Ministerio Público”.

En relación a estas redacciones, y considerando los criterios que sostuvimos ante la Comisión del Senado, quisiéramos reiterar lo siguiente:

En relación a estas redacciones, y considerando los criterios que sostuvimos ante la Comisión del Senado, quisiéramos reiterar lo siguiente:

- A. ***Si bien el proyectado Artículo 465 restringe el ámbito de aplicación de la disposición, excluyéndose a los lugares puramente privados (cambio que parece razonable ya que la disposición busca proteger precisamente la libre circulación), se enmendó parcialmente la amplitud de la declaración (o de la tipicidad) de ilegitimidad de todos los piquetes que “afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios”, supuesto que justificó nuestros comentarios en este sentido ante la Comisión del Senado.***

En efecto, se cambió la mención “impedir la libre circulación” por “afectar la libre circulación” que resulta de ámbito y sentido más acotado.

En este sentido, y con la salvedad anotada, cabría reiterar lo que justificó principalmente las inquietudes expresadas en los comentarios a la LUC ante la Comisión del Senado en el sentido del “***uso de tipos muy amplios que podrían terminar aplicándose en un sentido restrictivo, con lo que la posibilidad de que un piquete de huelga pudiera manifestarse se reduciría sensiblemente***”.

- B. ***Al tiempo que es de ponderar positivamente la eliminación en el Artículo 466 de la referencia al uso de la fuerza pública*** (anteriormente se había expresado el temor que mediante el uso de la fuerza pública se pudieran limitar indebidamente la actividad de piquetes pacíficos o incluso reprimir su actuación mediante su disolución), es de destacar igualmente que se mantienen las atribuciones al ejecutivo (y en particular al Ministerio de Interior) para disponer “***medidas pertinentes***”, lo que, de nuevo nos resulta un tipo de apreciable amplitud que por tanto abonaría en favor de una posible y amplia discrecionalidad, más aun cuando se menciona junto con la referencia al “***auxilio de otros organismos públicos***” a fin de garantizar el derecho a la libre circulación y el orden público.
- C. Desde lo señalado, sería posible conjeturar si la referencia a “***medidas pertinentes***”, no podría ser interpretada por parte de la autoridad de aplicación como incluyendo, entre otras medidas, ***el uso de la fuerza pública, bajo la competencia del Ministerio de Interior.***

En este sentido, nos remitimos a los comentarios formulados ante la Cámara del Senado en particular cuando nos permitimos destacar que “cabría reflexionar sobre la posibilidad de añadir mecanismos judiciales (con las garantías del debido proceso) sobre todo considerando la amplitud de los tipos normativos que se comentan que, como se apuntó, otorgan una amplia discrecionalidad que pudiera dar pie a restricciones excesivas del derecho de huelga mediante limitaciones, igualmente desproporcionadas, de la actuación de los piquetes”.

- D. ***Del mismo modo es del todo plausible la eliminación en el Artículo 467 de la referencia a “garantizar la tranquilidad”, como elemento que justificaría***

**limitar la actividad de piquetes pacíficos.** Con todo, siguen siendo pertinentes otros comentarios vertidos en cuanto al contenido que ahora se encuentra en el nuevo artículo 466, cuando destacamos que ***“de la lectura de estos preceptos que no parecieran considerar, al menos explícitamente, un criterio de ponderación (esencial por lo demás para valorar la interacción entre derechos e intereses legítimos que en un momento concurren y que respectivamente se limitan por ende) o de proporcionalidad (criterio que los órganos de control han destacado consistentemente), podría interpretarse que el ámbito de la restricción o de límites respecto de los piquetes prevalecería sobre su actividad pacífica con lo que se abriría muy probablemente la puerta a limitar en exceso su margen de ejercicio.”***

## V. Capítulo II (SEGURIDAD SOCIAL-COMISIÓN DE EXPERTOS):

### I. **Comentario General:**

Más que una reforma previsional, lo que la LUC pretende regular es el mecanismo para hacer posible esa reforma, que surgirá –según lo prevé el Artículo 389 (antes el 399)- de la propuesta de una Comisión de Expertos en Seguridad Social, que pasa a ser –en la redacción del actual Art. 389, **el Consejo Asesor Honorario.**

Como marco general habría que anotar que la propuesta de reforma que se haga debería estar en concordancia con las normas internacionales vinculadas a la materia ratificadas por el Uruguay, a la sazón: el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121), el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130).

Por ello, la propuesta que surja del ***Consejo Asesor Honorario*** debe guiarse por los ***principios de solidaridad intra e intergeneracional<sup>23</sup> y el de participación de los involucrados en la gobernanza del sistema<sup>24</sup>*** (trabajadores, empleadores, Estado y jubilados) que deberían quedar explícitamente recogidos en la ley que resulte.

---

<sup>23</sup> Recogido en el Convenio 102, Art. 71.1: “El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.”

<sup>24</sup> Recogido en el Convenio 102, Art.72.1: “Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever

Del mismo modo, el carácter tripartito del **Consejo** debe quedar igualmente garantizado puesto que hay normas internacionales vigentes en el Uruguay que le obligan en este sentido.

Al respecto de estos principios, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) ha destacado:

- a. **En lo que respecta al diálogo social:** que ***“un diálogo social bien arraigado puede ser un valioso mecanismo de control con vistas a un funcionamiento apropiado de los programas de seguridad social.*** Los interlocutores sociales son los que están en las mejores condiciones para conocer las necesidades de los beneficiarios y los problemas encontrados en cada empresa. Además de representar a sus miembros, los interlocutores sociales que participan en la gestión de los programas de seguridad social representan los intereses de una amplia gama de personas protegidas e incluso muchas veces de toda una comunidad, una representación que ayuda a activar la sociedad civil y las empresas, y a promover la cohesión social”<sup>25</sup>.
- b. **A propósito de los mecanismos de solidaridad social:** “A los interlocutores sociales cabe un importante papel en relación con los programas complementarios y otros regímenes negociados, en tanto que el papel del Estado consiste en promover un marco reglamentario eficaz y mecanismos de supervisión y observancia. ***No debería excluirse la participación de los interlocutores sociales en la administración de los programas de pensiones privados y debería consultárseles al determinar la adecuada proporción de diferentes regímenes en el país, de modo que los mecanismos de solidaridad social se fortalezcan y no se debiliten, ya que dicha solidaridad social se encuentra en el mismo centro del contrato social que vincula al Estado con sus ciudadanos*”<sup>26</sup>.**
- c. **Sobre la gestión tripartita del sistema:** “La institucionalización de la representación y supervisión sobre bases tripartitas ha demostrado su utilidad para crear en la seguridad social formas de gobernanza basadas en el consenso, necesario para lograr una gestión transparente y responsable de los considerables recursos económicos en juego, en el mejor interés de las personas protegidas y de la nación en su conjunto. ***Las normas de la OIT recomiendan el fortalecimiento de la gestión tripartita de los programas de seguridad social.*** Los gobiernos no pueden ocuparse solos de la seguridad social.”<sup>27</sup>

---

asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas.”. En similares términos, vid el Convenio 130, Art. 31.

<sup>25</sup> Estudio General de la CEACR sobre instrumentos de seguridad social, 2011. Párrafo 558. *Vid.* También: Párrafos 550, 551, y 559.

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

d. **Frente al caso específico de reformas:** “El éxito de las reformas depende del consenso entre los interlocutores sociales y la amplia aceptación social, con participación de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades comunitarias y locales. Dada su responsabilidad general por la administración de conjunto de los sistemas de seguridad social, los gobiernos deberían crear un marco reglamentario que estimule las consultas tripartitas, refuerce la confianza de quienes participan en el sistema y permita evitar conflictos toda vez que sea necesario proceder a importantes reformas del sistema.”<sup>28</sup>

e. Por fin y en lo que refiere al **principio de solidaridad** la CEACR ha sostenido que “[l]a universalidad de la protección requiere solidaridad social, tal como se indica en el párrafo 3, a) de la Recomendación [202]. Este principio está estrechamente relacionado con el de solidaridad en la financiación enunciado en el párrafo 3, h). La solidaridad es un aspecto fundamental de la seguridad social, como se refleja en anteriores instrumentos actualizados de la OIT sobre seguridad social, que prevén mecanismos basados en la mancomunación de riesgos y la financiación colectiva para promover la protección de la salud y el ingreso, y reconocen la necesidad de evitar penurias a las personas de escasos recursos. La Recomendación núm. 202 va más allá y pide expresamente a los Estados que apliquen este principio al poner en práctica la Recomendación, con lo cual los mecanismos que han de considerarse para establecer los sistemas de seguridad social y, en particular, los pisos de protección social, deberían revestir un carácter solidario.”<sup>29</sup>

Bajo estas consideraciones se sugerirá se considere agregar algunos literales o párrafos adicionales en los Artículos 399 y 400, específicamente.

II. **Artículo 389. (Creación). “Créase un Consejo Asesor Honorario en Seguridad Social,** el cual funcionará en los ámbitos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con el cometido de:

- 1) Analizar fortalezas y debilidades de los diversos regímenes previsionales que conforman el sistema previsional uruguayo, diagnosticando la situación actual y perspectivas de corto, mediano y largo plazo.
- 2) Analizar los impactos de la dinámica demográfica y los procesos de automatización en curso en el mercado de trabajo y sus efectos en el sistema previsional.
- 3) Examinar experiencias internacionales pertinentes.
- 4) Formular recomendaciones de opciones de reforma de los regímenes previsionales, teniendo presente para cada una de ellas, entre otros aspectos que correspondan a juicio de los expertos, los siguientes:

---

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), 2019. Párrafo 104.

- a) ***La concordancia de las recomendaciones de reforma con los tratados y convenios internacionales suscritos por Uruguay en materia de seguridad social;***
  - b) la necesidad de brindar razonable seguridad de ingresos, mediante esquemas de base contributiva y no contributiva con adecuado financiamiento;
  - c) la sustentabilidad de mediano y largo plazo;
  - d) ***el principio de solidaridad;***
  - e) ***la participación de los involucrados en la gestión (trabajadores, empleadores, Estado y jubilados), esto es, la gestión tripartita de los programas de seguridad social***<sup>30</sup>.
  - f) los sesgos generacionales que pudieren existir o resultar de las propuestas, valorando su adecuación al contexto demográfico, social y económico;
  - g) el establecimiento de períodos de transición sobre la base del respeto de los derechos adquiridos y el reconocimiento de los derechos en curso de adquisición; y,
  - h) la tributación asociada a las prestaciones de los diferentes regímenes.
- 5) Recabar, mediante audiencias u otras formas pertinentes, la opinión de las diferentes partes interesadas en el sistema previsional, tanto en la etapa de diagnóstico como de recomendaciones”.

**Comentario específico:** Se sugiere respetuosamente considerar agregar tres literales a), d) y e) que tendrían la redacción que se muestra, en atención a lo indicado por la CEACR sobre los Convenios de seguridad social concernidos, los cuales deberían ser considerados para asegurar a futuro la conformidad de la reforma con los mismos.

**Cabe destacar que, como la CEACR ha reconocido, el Uruguay ha cumplido con las obligaciones que surgen de los convenios de seguridad social por lo que una reforma como la que anuncia el Artículo 389 y siguientes de la LUC debería apuntar a preservar esta situación.**

**Artículo 390. (Integración).**- “La Comisión (*Sic*) estará integrada por quince miembros designados por el Poder Ejecutivo con notoria idoneidad en temas previsionales, demográficos, económicos, legales u otros pertinentes para el cumplimiento de la tarea encomendada, uno de los cuales la presidirá. La integración reflejará la diversidad de visiones con respecto al tema de la seguridad social, tanto de las organizaciones sociales como de los Partidos Políticos”.

---

<sup>30</sup> En la Recomendación 202, Art. 3.r. se recoge la “participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.”



**Comentario específico:** Se sugiere respetuosamente considerar incluir que dentro de los quince miembros del Consejo haya representantes paritarios de los trabajadores y empleadores.

Si bien debemos observar que el texto del original Art. 400, ahora el 390, refleja en parte esta sugerencia, cuando indica: ***“La integración reflejará la diversidad de visiones con respecto al tema de la seguridad social, tanto de las organizaciones sociales como de los Partidos Políticos”, nos permitimos insistir en lo que mencionamos en la ocasión de comparecer ante la Comisión del Senado de este Congreso en el sentido de -sin desconocer el carácter técnico del Consejo Asesor Honorario, como se le denomina en el Art.389- este cuenta con representantes o expertos postulados paritariamente por trabajadores y por los empleadores.***

**Artículo 391. (Reglas de funcionamiento).** “Las decisiones de la Comisión de Expertos se adoptarán prioritariamente por consenso o por una mayoría de nueve votos conformes.

Los expertos que sean funcionarios públicos podrán ser relevados del cumplimiento de sus tareas en la respectiva dependencia, en forma total o parcial.

La comisión tendrá dos secretarías:

- a) Una Secretaría Ejecutiva, cuya designación recaerá en funcionario público en régimen de comisión de servicios. Podrá contar con otros colaboradores, en el mismo régimen de prestación de servicios, según entienda la Comisión de Expertos. Tendrá a su cargo los aspectos organizativos y administrativos de funcionamiento de la Comisión.
- b) Una Secretaría Técnica, integrada por personas de reconocida especialidad en la materia a abordar. Tendrá la estructura organizativa que apruebe la Comisión.

Los ministerios competentes deberán dar adecuada prioridad a los requerimientos de la Comisión y deberán brindar toda la información que se les solicite con la máxima diligencia. Igual apoyo deberán suministrar el Banco de Previsión Social, los demás servicios estatales de previsión social y las tres personas públicas no estatales de seguridad social.

La Comisión reglamentará su funcionamiento y el de las dos secretarías, dentro de un plazo de treinta días de constituida”.

**Artículo 392. (Plazos).** “La Comisión presentará un informe de diagnóstico preliminar en un plazo máximo de noventa días a partir de la fecha de su constitución y un informe con recomendaciones en un plazo de noventa días siguientes a la presentación del informe preliminar; sin perjuicio de otros informes de avance que estime oportunos. Los plazos indicados en el presente artículo podrán ser prorrogados por el Poder Ejecutivo, previo informe fundado de la Comisión de Expertos en Seguridad Social”.

**Artículo 393. (Presentación de los informes).** “Los informes y recomendaciones definitivas serán presentados ante la Prosecretaría de la Presidencia de la República y la Asamblea General”.

**Artículo 394. (Recursos).** “El Poder Ejecutivo facilitará la infraestructura de funcionamiento de la Comisión y dispondrá lo necesario a efectos de atender los gastos de funcionamiento de la Comisión y sus actividades”.

**De cualquier manera, y más allá de las sugerencias anotadas, no se plantean problemas de conformidad con los Convenios en la materia ratificados por Uruguay.**

## **VI. Capítulo VI: NORMAS SOBRE GESTIÓN DE LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD:**

Este capítulo incluye tres normas que se transcriben a continuación y respecto de las cuales se harán luego comentarios específicos.

Antes valga la pena recordar que el Uruguay ha ratificado los Convenios 29 y 105 sobre trabajo forzoso y su abolición, respectivamente.

**Artículo 81 (antes el Art. 80).** “Sustitúyese el artículo 41 del Decreto Ley N° 14.470, de 2 de diciembre de 1975, en la redacción dada por el Decreto Ley N° 15.536, de 12 de abril de 1984, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 41. El trabajo de los reclusos penados será obligatorio y estará organizado siguiendo criterios pedagógicos y psicotécnicos. Se tendrá en cuenta preferentemente la exigencia del tratamiento procurándose promover, mantener y perfeccionar las aptitudes laborales de los reclusos y sus capacidades individuales. El incumplimiento de la obligación de trabajar no será sancionado con la pérdida de derechos, pero será causal de reducción de beneficios, en la forma que determine la reglamentación.

Tratándose de reclusos procesados, la autoridad carcelaria deberá siempre proporcionarles la posibilidad de trabajar, cuando aquéllos manifestaren voluntariamente su disposición de hacerlo. En ambos casos, podrá el recluso solicitar el trabajo a realizar elevando el correspondiente pedido, el cual será contemplado en lo posible, atendiendo a su proyección sobre la vida en libertad del recluso y a los medios con que cuente el establecimiento.

El trabajo penitenciario no será forzado ni tendrá carácter aflictivo, ni se someterá a los reclusos a un régimen de esclavitud o servidumbre. Ningún recluso será obligado a trabajar en beneficio personal o privado de ningún funcionario del establecimiento penitenciario.”

**Artículo 82 (antes el Art. 81).** “Agrégame al Decreto Ley N° 14.470, de 2 de diciembre de 1975, en la redacción dada por el Decreto Ley N° 15.536, de 12 de abril de 1984, el siguiente artículo:

“Artículo 41 BIS. La organización y los métodos de trabajo en los establecimientos penitenciarios se asemejarán, en la medida de lo posible, a los que se apliquen a un trabajo similar en el exterior de los mismos. La finalidad del trabajo penitenciario consistirá en contribuir a mantener o incrementar la capacidad del recluso para promover su propia sustentación luego de su puesta en libertad.”

**Artículo 83 (antes el Art. 82).** “Agrégame al Decreto Ley N° 14.470, de 2 de diciembre de 1975, en la redacción dada por el Decreto Ley N° 15.536, de 12 de abril de 1984, el siguiente artículo:

“Artículo 41 TER. Establécese la figura del adulto joven, que comprenderá a los reclusos procesados o penados de entre dieciocho y veintitrés años de edad. El adulto joven tendrá prioridad en la asignación a las actividades educativas en consonancia con el sistema educativo nacional que brinden los establecimientos penitenciarios, y en el aprendizaje y desempeño de algún oficio durante el lapso de privación de libertad.”

**1. Pronunciamientos recientes de los órganos de control a propósito de estos dos convenios.**

Si bien estas dos observaciones que inmediatamente se refieren se justificaron a propósito del contrato de alianzas público-privadas para el financiamiento y construcción de establecimientos penitenciarios y, dentro del mismo, la gestión del trabajo de los detenidos, ambas establecen principios y consideraciones que fundamentarán los comentarios específicos que se harán luego.

**A. Solicitudes directas dirigidas al Uruguay por la CEACR a propósito del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).**

- i. **En 2017 la CEACR (Adopción: 2017, Publicación: 107a reunión CIT (2018)) dirigió una solicitud directa al Uruguay a propósito del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).**

*“Artículo 2, 2), c). Trabajo penitenciario.* En sus comentarios anteriores, la Comisión observó que, en el marco de las alianzas público-privadas, existe un proyecto de construcción de un centro penitenciario, respecto del cual el Ministerio del Interior puso en marcha un proceso de licitación, en diciembre de 2012. Al respecto, el Gobierno indica en su memoria que está construyéndose el establecimiento penitenciario y que, después de su inauguración, se comunicarán informaciones sobre la modalidad de trabajo que se aplicará en el marco de los programas de reinserción de los presos.

La Comisión pide al Gobierno que indique si se reglamentó la cuestión relativa al trabajo de los presos en el contrato de alianzas público-privadas, especificando si la entidad privada mantenida para financiar y construir el establecimiento penitenciario, debe cumplir con determinadas obligaciones en lo que atañe al suministro y la gestión del trabajo de los detenidos. Sírvese indicar las modalidades a las que responde el trabajo realizado por los presos, en el contexto de un establecimiento penitenciario de gestión mixta (consentimiento, remuneración, condiciones de trabajo).

- ii. En 2013 la CEACR (Adopción: 2013, Publicación: 103ª reunión CIT (2014)) dirigió una solicitud directa al Uruguay sobre el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

*Artículo 2, párrafo 2, c). Trabajo penitenciario.* La Comisión toma nota de que la ley núm. 18786, de 19 de agosto de 2011, autoriza el recurso a la participación público-privada para la realización de algunas infraestructuras o la prestación de servicios conexos. Entre las infraestructuras mencionadas en la ley, figura la construcción de establecimientos penitenciarios. A este respecto, la Comisión señala que existe un proyecto de construcción de un centro penitenciario para el cual el Ministerio del Interior lanzó una licitación en diciembre de 2012. **La Comisión solicita al Gobierno que tenga a bien precisar si la cuestión del trabajo de los presos está reglamentado en el contrato de participación público-privada, precisando si la entidad privada seleccionada para financiar y construir el establecimiento penitenciario debe cumplir con determinadas obligaciones en lo que atañe al suministro y a la gestión del trabajo de los detenidos. Cuando proceda, sírvase indicar cuáles son las condiciones que rigen el trabajo que se proporcionará a los presos en el contexto de un establecimiento penitenciario de gestión mixta.**

## **B. Estudio General de la CEACR sobre convenios fundamentales (2012)**

- i. **Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm.29):**

### **“Trabajo obligatorio exigido a personas condenadas**

*278. El trabajo obligatorio exigido a personas condenadas queda excluido del ámbito de aplicación del Convenio [29], a condición de que «se realice bajo la vigilancia y el control de las autoridades públicas» y que dicho individuo «no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado» (artículo 2, párrafo 2, c)). El trabajo obligatorio excluido en virtud de esta*

***disposición puede tomar la forma de un trabajo penitenciario obligatorio o un trabajo exigido en virtud de la imposición de otros tipos de condenas, como por ejemplo una sentencia de trabajo comunitario.***

Las dos condiciones establecidas en el artículo 2, párrafo 2, c), tienen igual importancia y se aplican de manera acumulativa: el hecho de que un recluso permanezca en todo momento bajo la vigilancia del control de una autoridad pública no exime al gobierno de la obligación de cumplir con la segunda condición, a saber, que la persona de que se trata no ha de ser cedida o puesta a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado. De no cumplirse una de estas dos condiciones, la situación no queda excluida del ámbito de aplicación del Convenio y el trabajo obligatorio exigido a personas condenadas en estas circunstancias se sujeta a prohibición en virtud del artículo 1, párrafo 1, del Convenio 29.

279. Con todo, la Comisión ha estimado que siempre que existan las garantías necesarias para asegurar que las personas interesadas acepten voluntariamente el empleo, otorgando su consentimiento libremente y con conocimiento de causa, dicho empleo no queda comprendido dentro del ámbito de aplicación del Convenio. Considerando que tal consentimiento formal es dado en un contexto de privación de libertad con opciones limitadas, debería otorgarse por escrito. Además, la autenticación de la voluntariedad debería examinarse en el marco de la supervisión ejercida por las autoridades públicas y podría igualmente comprender el control por los tribunales. Se plantea pues la cuestión de saber si se puede considerar que los reclusos, habida cuenta de su situación de cautividad, pueden manifestar libremente su consentimiento, en el sentido de que se hayan ofrecido voluntariamente a realizarlo sin sujeción a la amenaza de una pena cualquiera, por ejemplo, la pérdida de un derecho o un privilegio (una ventaja), de tal modo que su trabajo no entre en la definición del trabajo forzoso u obligatorio previsto en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio. De ser así, no se aplican las condiciones establecidas en el artículo 2, párrafo 2, c), respecto del trabajo penitenciario obligatorio, por lo cual el trabajo de reclusos para empresas privadas podría ser compatible con el Convenio. Habida cuenta de que cuando no exista un contrato de trabajo y se esté fuera del ámbito de aplicación del derecho laboral, parece difícil, si no imposible, reproducir exactamente las condiciones de una relación de trabajo libre, especialmente en el contexto penitenciario, la Comisión ha considerado que para determinar si el trabajo de los reclusos para compañías privadas es voluntario, las condiciones que se aproximan a una relación de trabajo libre son el indicador más fiable del carácter voluntario del trabajo.”<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Estudio General sobre convenios fundamentales, 2012. Párrafos 278 y 279.

## ii. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

“300. Como se ha señalado anteriormente, el Convenio núm. 105 fue concebido para complementar el Convenio núm. 29 709. Con todo, el Convenio núm. 105 no incorpora, ipso jure, ninguna de las disposiciones del anterior. De ahí que las excepciones establecidas en el artículo 2, párrafo 2, del Convenio núm. 29 «a los efectos del presente Convenio» no se apliquen automáticamente al Convenio núm. 105. Por ende, en lo que atañe a la excepción relativa al trabajo penitenciario o de otras formas de trabajo obligatorio exigido en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, es necesario examinar la legislación y la práctica nacionales para cerciorarse de que los regímenes de trabajo penitenciario no se conviertan en métodos de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico, lo cual está prohibido en el Convenio núm. 105. Análogamente, queda comprendida en el ámbito del Convenio núm. 105 la situación de quienes deban ejecutar trabajo penitenciario obligatorio por haber expresado determinadas opiniones políticas, infringido la disciplina en el trabajo o participado en huelgas, puesto que obliga a no hacer uso de «ninguna forma» de trabajo forzoso u obligatorio (incluido el trabajo penitenciario obligatorio) como sanción, como instrumento de coerción, de educación o de disciplina, o como castigo, en el sentido del artículo 1, apartados a), c) y d). De otro modo, en la inmensa mayoría de los casos, el trabajo exigido a una persona en virtud de una condena impuesta por sentencia judicial no tendrá relación con el Convenio núm. 105, por ejemplo, cuando se trate de exigir trabajo a delincuentes condenados, entre otras cosas, por robo, secuestro, ataque con bomba u otros actos de violencia, o por actuaciones u omisiones que hayan puesto en peligro la vida o la salud de terceros. La Comisión ha observado al respecto que si bien el trabajo penitenciario impuesto a los delincuentes comunes tiene por objeto su reeducación o reinserción social, esa necesidad no se plantea, en cambio, cuando se trata de las personas condenadas por sus opiniones o por haber participado en una huelga.”<sup>32</sup>

## 2. Comentarios Específicos

- a. Destacadamente, el proyectado Artículo 41 establece el trabajo obligatorio de los reclusos penados, que se organizará “siguiendo criterios pedagógicos y psicotécnicos”. El Párrafo 2 de esa misma disposición **refiere a la voluntariedad del trabajo de los reclusos procesados** y, por fin, el Párrafo 3 deja asentado que **el trabajo penitenciario “no será forzado ni tendrá carácter aflictivo, ni se someterá a los reclusos a un régimen de esclavitud o servidumbre**. Ningún recluso **será obligado a trabajar en**

---

<sup>32</sup> Ibídem, párr. 300.

**beneficio personal o privado de ningún funcionario del establecimiento penitenciario**”.

Este Artículo tal cual se proyecta no estaría en contradicción con los términos de los dos instrumentos normativos mencionados y con lo que sobre ellos han entendido los órganos de control de aplicación.

Sin embargo, conviene destacar que el texto adoptado por la Cámara del Senado contiene una versión enmendada del artículo 41 del Decreto Legislativo 14.470 a la cual se añadió la frase siguiente:

***“El incumplimiento de la obligación de trabajar no será sancionado con la pérdida de derechos, pero será causal de reducción de beneficios, en la forma que determine la reglamentación”.***

**Este párrafo añadido refuerza el carácter obligatorio del trabajo de los reclusos procesados, considerando que el trabajo se realizará bajo la amenaza de pérdida de un beneficio.** Al respecto, la Comisión de Expertos ha considerado que la noción de pena contenida en la definición del trabajo forzoso proporcionada en el Convenio núm. 29 podría revestir no sólo la forma de una sanción penal, sino que podía tratarse también de la privación de cualquier derecho o ventaja (Estudio general de 2007, párrafo 37).

3. El proyectado Artículo 41 BIS dispone que la “organización y los métodos de trabajo en los establecimientos penitenciarios se asemejarán, en la medida de lo posible, a los que se apliquen a un trabajo similar en el exterior (...)”.
4. En este sentido, en relación con el trabajo de los reclusos penados a favor de entidades privadas, la CEACR ha entendido que “[h]abida cuenta de que cuando no exista un contrato de trabajo y se esté fuera del ámbito de aplicación del derecho laboral, parece difícil, si no imposible, reproducir exactamente las condiciones de una relación de trabajo libre, especialmente en el contexto penitenciario, la Comisión ha considerado que para determinar si el trabajo de los reclusos para compañías privadas es voluntario, las condiciones que se aproximan a una relación de trabajo libre son el indicador más fiable del carácter voluntario del trabajo.”<sup>33</sup>
5. El Artículo 41 TER, sobre la figura del adulto joven que, como tal, incluiría a los reclusos penados y procesados entre dieciocho y veintitrés años, pretende establecer una prioridad en la asignación de actividades educativas lo que no estaría en contradicción con los Convenios mencionados.

---

<sup>33</sup> Estudio General sobre convenios fundamentales, 2012. Párrafo 279.

6. Por último, y sin perjuicio de no tratarse de una materia regulada por el proyecto de ley, pero sí de un asunto respecto del cual los órganos de control habían tomado nota con antelación, sería útil destacar que, teniendo en cuenta la obligación de trabajar prevista en el artículo 41, cuando los condenados trabajan para entidades privadas es necesario, además de garantizar condiciones de trabajo que se aproximen de una relación de trabajo libre (art. 41 bis y artículos siguientes del decreto ley 14.470), que se prevea el consentimiento libre y con conocimiento de causa del recluso al trabajo.

Al respecto, es importante mencionar que, en el pasado, la CEACR ha considerado que la legislación nacional permitía dar efecto a los dos criterios establecidos por la CEACR para que el trabajo de reclusos a favor de entidades privadas no sea considerado como trabajo forzoso (consentimiento y condiciones de trabajo).

La CEACR llegó a esta conclusión basándose en una lectura conjunta de las disposiciones del decreto ley 14.470 y de las disposiciones del Decreto 225/2006 sobre redención de la pena por trabajo y estudio, y en particular su artículo 62 que prevé que «Los reclusos y reclusas antes de iniciar cualquier tipo de actividad laboral deberán prestar su conformidad por escrito, mediante un documento el que será comunicado a su defensor y al Comisionado Parlamentario».

## VII. Apéndices:

### 1. Estudios Generales de la CEACR

#### a. Estudio General 2012 sobre convenios fundamentales<sup>34</sup>.

126. *Finalmente, a juicio de la Comisión, cabe considerar como huelga toda suspensión del trabajo, por breve y limitada que sea ésta, y las restricciones en relación a los tipos de huelgas sólo se justifican si la huelga pierde su carácter pacífico.* Los principios que se han ido elaborando también son aplicables a las huelgas de trabajo a ritmo lento y a las huelgas de celo (trabajo a reglamento). Sin embargo, en algunos países siguen considerándose prácticas laborales injustas ambos tipos de huelga, las cuales son sancionables con multas, pérdida del cargo sindical y otro tipo de sanciones.

#### b. Estudio General de 1994 sobre libertad sindical y negociación colectiva<sup>35</sup>

174. La institución del piquete de huelga, tiene por objetivo asegurar el éxito de la huelga persuadiendo al mayor número posible de personas a no acudir al trabajo. En general, los tribunales ordinarios o especializados se ocupan de resolver las cuestiones que surgen en relación con este

---

<sup>34</sup> Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174832.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174832.pdf)

<sup>35</sup> Disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1994-4B\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1994-4B).pdf)



tema. La práctica nacional a este respecto es tal vez más importante que en lo que se refiere a otros asuntos; el piquete de huelga, simple medio de información en ciertos países que excluye toda posibilidad de impedir el acceso al lugar de trabajo de los no huelguistas, puede ser considerado en otros países como una modalidad del derecho de huelga, y la ocupación de los lugares de trabajo como la consecuencia natural del ejercicio de ese derecho; en la práctica, es muy poco frecuente que esos aspectos se pongan en tela de juicio, salvo en casos extremos en que se producen actos de violencia contra personas o se causan daños materiales. Según la Comisión, sería preferible que la imposición de restricciones a los piquetes de huelga y a la ocupación de los lugares de trabajo se limitaran a los casos en que estas acciones dejen de ser pacíficas.

## **2. La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical / Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 6ª edición, 2018.**<sup>36</sup>

**970.** Las autoridades no deberían recurrir a medidas de detención y encarcelamiento en casos de organización o participación en una huelga pacífica y tales medidas comportan graves riesgos de abuso y serias amenazas a la libertad sindical.

(Véanse Recopilación de 2006, párrafo 671; 344º informe, Caso núm. 2471, párrafo 894; 353º informe, Caso núm. 1865, párrafo 728; 355º informe, Caso núm. 2602, párrafo 669; 359º informe, Caso núm. 2760, párrafo 1172; 360º informe, Caso núm. 2747, párrafo 840; 362º informe, Caso núm. 2812, párrafo 395; 364º informe, Caso núm. 2727, párrafo 1083; 367º informe, Caso núm. 2938, párrafo 227; 368º informe, Caso núm. 2912, párrafo 227; 372º informe, Caso núm. 3018, párrafo 494; y 378º informe, Casos núms. 3110 y 3123, párrafo 625.)

**971.** Nadie debería poder ser privado de libertad, ni ser objeto de sanciones penales por el mero hecho de organizar o haber participado en una huelga pacífica.

(Véanse Recopilación de 2006, párrafo 672; 344º informe, Caso núm. 2471, párrafo 894; 348º informe, Caso núm. 2494, párrafo 962; 353º informe, Caso núm. 1865, párrafo 715; 358º informe, Caso núm. 2742, párrafo 279; 362º informe, Caso núm. 2788, párrafo 254, Caso núm. 2812, párrafo 395, Caso núm. 2741, párrafo 772; 363º informe, Caso núm. 2854, párrafo 1042; 364º informe, Caso núm. 2727, párrafo 1083; y 374º informe, Caso núm. 3029, párrafo 111.)

**972.** Las sanciones penales sólo son posibles si durante la huelga se cometen actos de violencia contra las personas o contra los bienes u otras infracciones de derecho común previstas en disposiciones legales que sancionan tales actos.

<sup>36</sup> Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_635185.pdf](https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf)

(Véase 358° informe, Caso núm. 2742, párrafo 279.)

**973.** El ejercicio pacífico (huelga y manifestación) de los derechos sindicales por los trabajadores no debería llevar a detenciones y a relegaciones (deportación). (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 673; 351° informe, Caso núm. 2569, párrafo 640; y 372° informe, Caso núm. 3018, párrafo 494.)

**974.** Al tiempo que subraya la importancia de que las actividades sindicales legítimas se desarrollen de manera pacífica, el Comité reitera su declaración de que la penalización de las relaciones laborales no propicia que estas relaciones sean armoniosas y pacíficas. (Véase 355° informe, Caso núm. 2602, párrafo 669.)

### **3. Instrumentos Internacionales que refieren al carácter pacífico del derecho de asociación**

#### **a. Declaración Universal de Derechos Humanos**

- i. Artículo 20. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación *pacíficas*.
- ii. Artículo 23. 4. Toda persona tiene derecho a *fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses*.

#### **b. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

- i. Artículo 21. Se reconoce el *derecho de reunión pacífica*. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
- ii. Artículo 22. 1. Toda persona tiene *derecho a asociarse libremente con otras*, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
- iii. Artículo 22.2. *El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.* (...)
- iv. Artículo 22.3. *Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.*

c. **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

- i. Artículo 21 - Derecho de reunión. Toda persona tiene ***el derecho de reunirse pacíficamente con otras***, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.
- ii. Artículo 22 - Derecho de asociación. Toda persona tiene el ***derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos*** de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

4. **Legislaciones iberoamericanas que refieren al carácter pacífico de la huelga, como definición o como límite.**

a. **Código Sustantivo del Trabajo de Colombia.**

**Artículo 429. Definición de huelga.** Se entiende por huelga la ***suspensión colectiva temporal y pacífica del trabajo***, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus empleadores y previos los trámites establecidos en el presente título.

b. **Código del Trabajo de Costa Rica**

**Artículo 371. La huelga legal es un derecho que consiste en la suspensión concertada y pacífica del trabajo**, en una empresa, institución, establecimiento o centro de trabajo, acordada y ejecutada por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

- a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.
- b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.

(...)

***No se considerará pacífica ninguna huelga que conlleve bloqueos en vías públicas o que impida el acceso a las instalaciones o los servicios públicos, la realización de sabotaje sobre bienes públicos, la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal o que imposibiliten el derecho a laborar de los trabajadores que no se encuentren en huelga.***

- i. Art. 387. Paro legal o cierre patronal es la suspensión temporal del trabajo ordenado por dos o más empleadores o empleadoras, ***de***

*forma pacífica* y con el exclusivo propósito de defender sus intereses económicos y sociales comunes.

c. **Código del Trabajo de la República Dominicana (Ley 16-92 del 29 de mayo de 1992)**

**Art. 402.-** La huelga debe limitarse al solo hecho de la suspensión del trabajo. ***Los actos de coacción o violencia física o moral sobre las personas o de fuerza física sobre las cosas, o cualquier otro acto que tenga por objeto promover el desorden o quitar a la huelga su carácter pacífico, son sancionados con las penas señaladas en este Código*** o en otras leyes, para lo cual el empleador puede gestionar la puesta en movimiento de la acción pública contra las personas responsables.

d. **Código del Trabajo de Guatemala.**

- i. **Artículo 239.** ***Huelga legal es la suspensión y abandono temporal del trabajo en una empresa, acordados, ejecutados y mantenidos pacíficamente*** por un grupo de tres o más trabajadores, previo cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 241, con el exclusivo propósito de mejorar o defender frente a su patrono los intereses económicos que sean propios de ellos y comunes a dicho grupo.

Los tribunales comunes deben sancionar de conformidad con la ley todo acto de coacción o de violencia que se ejecute con ocasión de una huelga, contra personas o propiedades.

e. **Código del Trabajo de Honduras.**

**Art. 550.** Se entiende por huelga la ***suspensión colectiva temporal y pacífica del trabajo***, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos y previos los trámites establecidos en el presente Título.

f. **Code du travail d'Haïti.** (Décret du 24 février 1984 actualisant le Code du travail du 12 septembre 1961).

**Art. 212.** Le lock-out légal est ***la suspension temporaire du travail ordonnée par un employeur de manière pacifique*** et avec l'intention exclusive de défendre ses intérêts économiques, sociaux et moraux.

**g. Código del Trabajo de Paraguay**

**Art. 361. El ejercicio del derecho de huelga será pacífico** y consistirá en la cesación de servicios de los trabajadores afectados, sin ocupación por los mismos de los centros de trabajo, o de cualquiera de sus dependencias.

**h. Código del Trabajo de Nicaragua.**

**Art 244.-** Huelga es la suspensión colectiva del trabajo, acordada, ejecutada y mantenida por la mayoría de los trabajadores interesados en un conflicto de trabajo. Para ejercer el derecho a huelga se debe cumplir con los siguientes requisitos:

(...)

- c. Ser acordada en asamblea general de trabajadores, ejecutada y mantenida **en forma pacífica** por la mayoría de los trabajadores, dentro o fuera de la empresa o establecimiento si la huelga se declara en una empresa con varios establecimientos; la mayoría será la del total de todos los trabajadores de la empresa; y si se declara en uno o algunos de los establecimientos, la mayoría será la del total de trabajadores del o los establecimientos involucrados.

**5. Sentencia Tribunal Constitucional Español (SENTENCIA 11/1981, de 8 de abril (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1981)**

**Fundamento nº 10:** "(...)En este concepto más amplio, huelga es una perturbación que se produce en el normal desenvolvimiento de la vida social y en particular en el proceso de producción de bienes y de servicios **que se lleva a cabo en forma pacífica y no violenta**, mediante un concierto de los trabajadores y de los demás intervinientes en dicho proceso. (...)"