

ACCIÓN DE AMPARO PREVENTIVO COMO FORMA DE DILUCIDAR CONFLICTOS COLECTIVOS

MATÍAS PÉREZ DEL CASTILLO*

I. INTRODUCCIÓN

La negociación bipartita entre empresas y sindicatos, intentando lograr acuerdos sobre los más diversos temas, sin necesidad de intervención de terceros, es una forma de practicar el diálogo, que previene desencuentros o procura solucionarlos en una etapa temprana.

Claro está, el diálogo parte de la base del mutuo respeto de los involucrados y esto no siempre existe. No obstante, nunca debe renunciarse a construirlo, o reconstruirlo cuando se haya perdido. En ese sentido un empleador tiene que estar siempre dispuesto a dar el primer paso. Así lo exige su condición de directivo de esa comunidad de trabajo que es una empresa. Vale para todos los involucrados en el diálogo, reflexionar que no se trata de ignorar los defectos propios de los seres humanos que forman esa comunidad, si no de confiar en que pueden ser superados.

Ahora bien, cuando esas instancias no son fructíferas, es necesario acudir a otras instancias, donde debe promoverse la aplicación práctica de los principios consagrados en las leyes y convenios internacionales del trabajo. Como muestra, basta una somera reseña de algunos principios que recoge la LNC¹.

Por ejemplo, según el artículo 3, el Estado promoverá y garantizará el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles. El artículo 4 impone el *deber de negociar de buena fe*, lo que implica una obligación de fundar suficientemente las posiciones que asume cada parte en la negociación. Finalmente, el artículo 5 también impone “la colaboración y consultas entre las partes” y señala como objetivo general “el fomento de la comprensión mutua y de las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones, a fin de desarrollar la economía en su conjunto o algunas de sus ramas, de mejorar las condiciones de trabajo y de elevar el nivel de vida”. La aplicación de estas normas en todas sus consecuencias debería reducir las medidas colectivas ilegítimas.²

* Abogado por la Universidad de la Republica. Autor de diversos libros sobre relaciones laborales individuales y colectivas. Docente de Derecho Laboral y sindical Aplicado en la Universidad de Montevideo. Socio de PÉREZ del CASTILLO & Asociados.

1 También los lineamientos del artículo 5 del CIT 154 (Ley 16.039) sobre fomento de la negociación colectiva pueden y deben seguirse en todas sus consecuencias.

2 Con GARI planteamos que la aplicación de estas normas en todas sus consecuencias debería reducir drásticamente casos en los que una parte insiste en la imposición “no negociable” de sus reivindicaciones o posiciones, bajo amenaza de “medidas de conflicto”, de “abandonar la negociación”, o similares. O sea, la negociación, con mutuas concesiones, es prácticamente inexistente. O cuando un sindicato promueve una ocupación de la empresa que es ejecutada por minorías y extraños, en perjuicio no solo del empleador sino de los trabajadores no adherentes a la medida, haciendo que estos últimos pierdan salario contra su voluntad. O cuando promueve entre sus afiliados en distintas empresas proveedoras o clientes, un boicot contra la empresa “target”, para que el empleador que necesita suspender trabajadores por reducción

Cuando se dan o se presume que pueden darse ese tipo de medidas, es necesario que se lo haga saber a la autoridad de aplicación de las normas, es decir a los órganos con competencia –expresa o derivada– para intervenir en conflictos colectivos.

Los Consejos de Salarios y el MTSS tienen la competencia específica de mediar en la procura de la solución de conflictos colectivos de trabajo. Mediación que no implica arbitraje ni el pronunciamiento de la ilegitimidad de medidas de conflicto colectivo, ni mucho menos la determinación de la responsabilidad que esas medidas pueden generar. No obstante, las normas permiten que las partes acuerden en la creación de un órgano o sistema específico de resolución de conflicto colectivo, posibilidad que escapa a la intervención estatal.

Otros órganos del Estado que tienen competencia específica para defender el orden público o derechos fundamentales, como la Policía, tampoco suele inmiscuirse en cuestiones laborales colectivas. Criterio que también adoptan otros órganos administrativos, como ser la Comisión de Defensa de la Competencia.

A nivel judicial la situación no es diferente, pues no existen tribunales con competencia específica para dirimir conflictos colectivos, mucho menos para pronunciarse sobre la regularidad de las medidas de conflicto o sobre la responsabilidad que generan. Termina interviniendo la justicia civil y eventualmente la penal, muchas veces luego de que el daño se produjo.

En resumen, la intervención de diversos órganos en la materia muchas veces resulta estéril para evitar la ejecución de medidas de conflicto ilegítimas o lograr la resolución de un conflicto colectivo.

En este contexto, un reciente caso da pie para considerar al amparo preventivo como una herramienta para limitar medidas colectivas de trabajo ilegítimas, al menos por tiempo determinado. Previo a considerarla y como introducción a lo planteado, referiremos en concreto a los órganos con competencia para intervenir en conflictos colectivos del trabajo.

II. COMPETENCIA PARA DIRIMIR CONFLICTOS COLECTIVOS³

1. Órganos administrativos

Diversas normas establecen la competencia a nivel administrativo del MTSS, a través de la DINATRA, para intervenir en conflictos colectivos, por medio de diferentes órganos de negociación, mediación y conciliación. Así la Ley 13.720, establece que es necesario comunicar las medidas de huelga o de lockout patronal con siete días de antelación a su efectiva adopción precisamente para que el MTSS pueda intentar la conciliación entre las partes. La Ley 18.566 especifica la competencia en materia de mediación.

de la actividad, no suspenda a ningún sindicalizado, en clara discriminación del resto de sus trabajadores (GARI, Pedro y PÉREZ DEL CASTILLO, Matías, "Manual de Derecho colectivo del Trabajo", FCU, 2012, p. 217 y ss.).

3 A partir de este apartado se transcribe, con modificaciones, el artículo publicado en Cade, en la revista Profesionales y Empresas, bajo el título "Amparo Preventivo", en junio de 2018.

Los Consejos de Salarios también tienen el cometido de actuar como organismos de conciliación en los conflictos que afecten a empresa o empresas del grupo para el que fueron constituidos.⁴

Según las particularidades y el momento de un conflicto, se podrá solicitar la intervención de uno u otro órgano.

Cabe señalar que el Consejo Superior Tripartito, “órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales”,⁵ también tiene el cometido de estudiar y adoptar iniciativas en temas que considere pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales.⁶

Ante ciertas medidas puede haber la intervención de la policía. Según el art. 168 num. 1º de la Constitución, al Poder Ejecutivo le compete la conservación y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior. Cumpliendo ese mandato, las leyes 13.963, 18.315 y la Ley Orgánica Policial n° 19.315 se desplazan sobre las prerrogativas de la policía para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, y garantizar el orden y la seguridad interna.

Vale recordar que el Comité de Libertad Sindical de la OIT justifica la intervención de fuerzas de seguridad en situaciones de conflicto colectivo laboral cuando ella se circunscribe al mantenimiento del “orden público”, no significando esa intervención una limitación al legítimo ejercicio del derecho de huelga.⁷

De lo anterior, resulta que la policía debe intervenir en casos de medidas sindicales abusivas que generan una alteración del orden público y una lesión a libertades y derechos fundamentales. Y debe hacerlo no sólo a pedido de parte, sino también de oficio, cumpliendo con las normas que se lo imponen.

No nos cabe duda por ejemplo, que el mero hecho de la ocupación de un lugar de trabajo no inhibe la facultad del Ministerio del Interior para disponer la penetración de la fuerza pública en los lugares ocupados, y ello a pesar de lo establecido en el decreto 165/006. Encuadra en el poder general de policía que tiene el Ejecutivo. La Constitución impone a éste la conservación del orden y la tranquilidad en lo interno, y de las leyes surge esa competencia. De modo que la circunstancia de que el particular afectado realice o no la gestión no debería resultar indiferente, al requerir oficialmente de la autoridad competente que ésta ejerza su poder-deber.

Lo mismo respecto de los piquetes duros, por los que cabe una mención al decreto 76/016 del 20.III.2017 que faculta al Ministerio del Interior para levantar piquetes, previendo que dispondrá las medidas pertinentes a los efectos de preservar el uso público de las calles, caminos o carreteras cuyo tránsito se pretenda obstaculizar o interrumpir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza.

4 Art. 20 de la Ley 10.449, y art. 20 de la Ley de Negociación colectiva (LNC).

5 Art. 7 de la LNC.

6 Art. 10, lit. E de la LNC.

7 "OIT. La Libertad Sindical", "Recopilación de decisiones y principios del comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT", 5ª edición (revisada), Ginebra 2006. n° 642, p. 138.

Aunque su artículo 4 aclara que “Lo establecido en el presente Decreto Reglamentario no será de aplicación ante lo previsto en el Artículo 57 de la Constitución de la República”, artículo este último que reconoce el derecho de huelga. De lo que resulta que el Poder Ejecutivo determinará si una medida es huelga o no, y en consecuencia, si la manda a levantar o no. Siendo cuestionable que no sea un órgano independiente y con competencia en cuestiones laborales que se pronuncie al respecto, como el Ministerio de Trabajo que incluso podría entenderse que tiene facultades para hacerlo en virtud de ser la policía del trabajo.

2. Justicia

La justicia laboral no tiene competencia para resolver un conflicto colectivo porque el art. 2 de la Ley 18.572 del 13.9.2009 solo le atribuye competencia para entender en los asuntos originados en conflictos individuales de trabajo.

De ello resulta que en los hechos, sea la justicia civil la que ha debido tomar intervención en conflictos colectivos de trabajo, sobre todo a partir del año 2005, en virtud de acciones de amparo que se promovieron buscando hacer cesar ciertas medidas sindicales (ocupaciones, piquetes, etc.). Ello en virtud de su competencia residual.

Así es que lo habitual es que en el plano judicial, los conflictos colectivos procuren dirimirse en el marco de acciones de amparo, en las que una parte solicita la protección de derechos fundamentales que son vulnerados por medidas colectivas. A continuación profundizamos sobre esa acción judicial.

III. ACCIONES DE AMPARO DEFENSIVO

1. Amparo represivo

Es sabido que es a través de la vía de la acción de amparo (regulada por la Ley 16.011) que se suelen dirimir conflictos colectivos de trabajo, fundamentalmente los que resultan en la ejecución de medidas colectivas ilegítimas. Como piquetes u ocupaciones, de un lado, o actos de injerencia sindical, del otro.

Su alcance surge del art. 1 de la ley 16.011: “ *Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá deducir la acción de amparo contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (artículo 72), con excepción de (...).*”

Lo habitual es que se entable como una medida represiva ante la afectación actual de derechos, y que la medida implique el pedido de terminación de la afectación respectiva. Esto es: el amparo suele ser defensivo o represivo, como respuesta a una medida ilegítima actual.

La medida judicial se promueve ante la justicia civil y el procedimiento, sumarísimo, rara vez toma (en primera instancia) más de una semana. Si la sentencia concede amparo

contra la acción, hecho u omisión de una autoridad o un particular, identificará a éste en forma concreta y determinará con precisión lo que deba hacer o no hacer en no más de 24 horas. El juez también podrá imponer sanciones pecuniarias para conminar al cumplimiento de su sentencia.

Debe considerarse que la acción procede únicamente “cuando no existan otros medios judiciales o administrativos que permitan obtener el resultado” que se busca con la orden judicial. De allí la importancia que tiene el poder acreditar ante el juez haber intentado –sin éxito– cumplir algunas de las gestiones como las comentadas previamente.

2. Medida anticipada y provisional

En el marco de los procesos de amparo se permite solicitar una medida anticipada y provisional, la que puede ser decretada inmediatamente luego de presentada la demanda.

Así es que, conforme a lo establecido en el art. 7 de la Ley 16.011, puede haber que se disponga la prohibición de realizar una medida de conflicto ilegítima. Por ejemplo, planteando que no se admita realizar piquetes en el acceso u ocupación de un establecimiento, asegurándose el trabajo de los no huelguistas y el retiro de mercaderías para cumplir con compromisos comerciales.

Vale considerar que la disposición mencionada permite a la Sede disponer la medida aún respecto de derechos o libertades “presuntamente violados”. Dice el artículo 7º.- “Si de la demanda o en cualquier otro momento del proceso resultare, a juicio del Juez, la necesidad de su inmediata actuación, éste dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente violados”.

En virtud de lo cual, debe considerarse que no es necesario para que se disponga la medida, la prueba de los hechos que se acreditarán a la postre.

IV. AMPARO PREVENTIVO

1. Lo que dice la ley 16.011

Además de la medida anticipada y provisional, y del amparo represivo, la acción de amparo cabe también respecto de derechos actualmente lesionados, como de derechos “inminentemente lesionados”. Así surge expresamente del art. 1 de la ley 16.011. La disposición lo dice textualmente: “...que en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades...”.

Este es un segundo aspecto de relevancia trascendental: la ley además de hacer procedente el amparo respecto de derechos inminentemente lesionados, lo hace respecto de los que a juicio del promotor pueden vulnerarse. Lo que equivale a decir que no bastaría, según la letra de la ley, con probar que los derechos efectivamente se lesionarán. Si no que es suficiente con que –luego de acreditar los requisitos del amparo– el actor contextualice porque considera que pueden afectarse.

Lo planteado resulta de otras disposiciones de la ley. El art. 4 por ejemplo, hace referencia a derechos o libertades “*lesionados o amenazados*.”

2. Opinión de la doctrina

Daniel OCHS OLAZÁBAL, en su obra “La Acción de Amparo”,⁸ al analizar los presupuestos objetivos y en relación a la “inminencia”, se pregunta: ¿cuándo será procedente el amparo de carácter preventivo? Y responde: “*No cabe duda alguna en orden a que la ley habilita la promoción del Amparo jurisdiccional ex ante de configurarse el acto o el hecho ostensiblemente ilegítimo. El empleo del vocablo “inminente” que es, por definición aquello que aún no ha ocurrido, y del verbo “amenace”, sumados a la historia fidedigna de la sanción de la ley reglamentaria, acredita inconcusamente tal aserto. Resulta sumamente dificultoso empero el establecer cuán grave e intensa debe ser la amenaza. A nuestro juicio habrá de exigirse al amparista, por un lado, una de datos y de hechos tangibles a partir de los cuales pueda, razonablemente, vislumbrarse la inminencia de la amenaza que será -naturalmente- la expedición de un acto o el cometimiento de un hecho; y, segundo, el Magistrado habrá de coincidir, luego de una apreciación superficial y periférica, en la manifiesta ilegitimidad del acto o del hecho con el contenido detallado en la demanda- cuya ejecución dañosa se quiere neutralizar in ovo. En cambio, no se podrá repeler por manifiesta improponibilidad la demanda aduciendo que el demandante no probó inequívocamente, que la persona accionada vaya a emitir el acto o a emprender el hecho. Las dudas que pueden surgir al respecto desaparecerán en la audiencia de rigor donde el reo suministrará las explicaciones a que alude el art. 6 ord. 2 de la ley. Entonces: si éste descartase la futura ocurrencia del acto o del hecho, se clausurará el pleito por carencia de objeto.*”

En el mismo sentido, Luis VIERA, en obra titulada “Ley de Amparo”⁹ en la que participaron Selva KLETT y Graciela BERRO, dan cuenta de que la fórmula legal de la Ley 16.011 “*contempla tanto el amparo represivo (medio de protección de un derecho o libertad lesionado, restringido o alterado) como el preventivo (protección frente a la amenaza de la producción de cualquiera de esos eventos).*” Anotan que “*Inminente es todo suceso que aún no se ha producido pero que amenaza con ocurrir de inmediato (...). Todo el instituto del amparo está dominado por la necesidad de un actuar sin tardanza y eso determina cuál debe ser la amenaza de lesión que se quiere evitar (...). Por lo tanto, no debe ser sólo el temor de una amenaza, ni una amenaza meramente posible, sino una amenaza que presente indicios serios de que se va a realizar si no se actúa prontamente.*”

3. Opinión de la jurisprudencia

Nuestra jurisprudencia se ha pronunciado en el sentido de la admisión del amparo preventivo. Destacamos dos antecedentes.

Uno, del 2015, por el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Salto de 5^a Turno, en el cual se dispuso como medida provisional a futuro la prohibición del sindicato de ocupar locales de la empresa en un período determinado.¹⁰

8 Daniel OCHS OLAZÁBAL, “La Acción de Amparo”, FCU, 2001, 2^a edición, p. 57 y 58.

9 Luis VIERA, “Ley de Amparo”, Ed. IDEA, 1993, p. 14.

10 Sent. 12/015 del 27.3.15.

Otra también del 2015, por el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Durazno de 2ª Turno, en la comentada sentencia n° 21/015-2, amparando derechos inminentemente lesionados en virtud de piquetes internos en un establecimiento.¹¹

V. UN CASO RECIENTE

1. El caso planteado y su contexto¹²

Menos de diez trabajadores realizaron piquetes duros en el acceso a una empresa industrial donde trabajan aproximadamente cien empleados. Las medidas limitaron el ingreso y egreso de camiones, impidiendo la distribución de la mercadería de productos perecederos.

Las medidas se reiteraron en hasta seis oportunidades en un lapso de poco más de un año, y tenían un denominador común: se realizaban con un convenio colectivo de empresa vigente y sin que la empresa estuviera incumpliendo norma alguna, y por minorías que procuraban beneficios extras a los acordados convencionalmente.

Ante la constatación de dichos piquetes duros, en dos oportunidades se promovieron acciones de amparo ante la justicia por parte de la empresa y trabajadores no adherentes, solicitando el resguardo de los derechos lesionados por los mismos: el derecho al trabajo, libertad de industria y comercio, libre circulación y propiedad.

Al recibir la demanda de amparo, los piqueteros levantaban las medidas y en la audiencia judicial el juez interviniente no tenía más remedio que clausurar el proceso por falta de objeto. Porque la medida cuestionada no estaba siendo *actualmente* realizada.

Pero a los pocos días: los demandados volvían a realizar piquetes duros, generando nuevamente los perjuicios anunciados. Resultando que el proceso de amparo se tornaba ineficaz para limitar los abusos referidos.

2. Admisión judicial del amparo preventivo

a. Medidas solicitadas

Se promovió una demanda de amparo preventiva ante posibles e inminentes medidas que se anunciaban, antes de que se concretaran, procurando el resguardo de derechos que serían inminentemente lesionados de volver a reiterarse las medidas cuestionadas.

Concretamente, se solicitó el amparo de derechos *inminentemente* lesionados por piquetes duros u ocupación que se anunciaban previo a la zafra de diciembre y enero. En consecuencia, se solicitó: (a) Una medida provisional, que impidiera medidas hasta la celebración de la audiencia de amparo. (b) Una medida provisional que impidiera medidas hasta el fin de la zafra. (c) Una medida a futuro que declarara que el ingreso y egreso al establecimiento de personas, vehículos y bienes, depende de la sola voluntad del propietario.

¹¹ V. a texto completo en CADE, Doctrina & Jurisprudencia t. XXXIII, set. 2015.

¹² Los hechos narrados surgen de la demanda tramitada en el expediente que dio lugar a los fallos.

El Juzgado Letrado de Las Piedras de 3er Turno hizo lugar a la medida previsional, e intimó *“la prohibición de ocupar el establecimiento así como impedir el libre ingreso, egreso y circulación de vehículos de cualquier porte, de personas y de mercaderías en el establecimiento y en las puertas de acceso al mismo hasta la finalización de la audiencia que se convocará”*.¹³

En la audiencia, al contestar la demanda, los demandados no controvertieron la demanda y argumentaron que las medidas cuestionadas y que se anunciaban suponían modalidades del ejercicio del derecho de huelga. El Tribunal instó a entablar mesas de negociación para prevenir conflictos y evitar medidas como las cuestionadas y las partes acordaron negociar durante la zafra. Finalmente, el Tribunal amplió la sentencia provisoria hasta principios de febrero.¹⁴

b. Sentencias

Luego de reiniciado el proceso y manteniendo las partes sus posiciones, se dictó sentencia y en primera instancia se hizo lugar a los tres petitorios de la demanda.

Se amparó las medidas provisorias, según vimos. Pero además, intimó *“a la parte demandada a que se abstenga de adoptar y/o promover medidas que obstruyan o entorpezcan el libre acceso al establecimiento y explotación, para personas, vehículos o bienes”*. Y declaró *“reconocer el derecho al libre acceso de personas, vehículos y bienes al establecimiento es enteramente libre, dependiente únicamente de la previa autorización de los representantes de sus propietarios o comodatarios, debiendo los demandados abstenerse de adoptar y/o promover medidas que obstruyan o entorpezcan el libre acceso al establecimiento y la explotación para personas, vehículos o bienes (...)”*.¹⁵

En segunda instancia se revocó la sentencia declarativa a futuro, precisamente validando el amparo preventivo. Anotando que la medida solicitada por la empresa procuraba impedir la realización de piquetes u ocupaciones durante la zafra, y que ello se había logrado con las medidas provisorias.¹⁶

VI. CONCLUSIONES

Los órganos con competencias para dirimir conflictos colectivos del trabajo suelen promover la autocomposición de los mismos, adoptando una actitud abstencionista. Esto es, dejan que las empresas y sindicatos auto regulen sus diferencias.

Es la justicia civil la que suele adoptar una posición diferente en acciones de amparo *defensivas o represivas*, ordenando la cesación de ciertas medidas de conflicto.

Pero la letra clara de la ley 16.011 acompaña la elocuencia con la que la doctrina especializada en el proceso de amparo y reciente jurisprudencia se pronuncia sobre la procedencia de la medida de amparo *preventivo*.

13 Juzgado Letrado de Las Piedras de 3er Turno, sentencia 1940/017 del 19.12.2017.

14 Sentencia del 21.12.2017: *“(…) Mantiénense (sic) las medidas dispuestas por decreto 1940/017”*.

15 Juzgado Letrado de Las Piedras de 3er Turno, sentencia 2/018 del 8.2.2018.

16 Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1 Turno, sentencia 131/018 del 7.3.18.

Resulta pues que además de la medida anticipada y provisional, y del amparo represivo, la acción de amparo cabe también respecto derechos “*inminentemente lesionados*”: aquellos que pueden ser vulnerados por medidas colectivas ilegítimas.

De modo que no es necesario estar ante una medida actual para que se restrinja su realización, o dicho de otro modo, para que se amparen derechos afectados por la misma, si resultara que, a juicio del promotor de la acción, es factible que ocurra. Basta con que su realización sea inminentemente probable.

En definitiva, configurados los requisitos del amparo y advertido de que medidas colectivas de conflicto que se anuncian fueran adoptadas con ilegitimidad manifiesta,¹⁷ se puede solicitar que se ampare los derechos amenazados o inminentemente lesionados por las mismas.

La acción de amparo preventivo se erige pues como un medio cautelar eficaz para paliar ciertas medidas de conflicto ilegítimas, en tanto permite que se restrinja su realización por tiempo determinado. La cual cabe tanto respecto de medidas realizadas por trabajadores y sindicatos (como ocupaciones de lugares de trabajo o piquetes duros), como en relación a otras que puede realizar una empresa (como un lock out agresivo).

17 LÓPEZ MANGARELLI, Claudio, “La acción de amparo en el ámbito del derecho laboral”, Revista Derecho del Trabajo, La Ley Uruguay, ene/mar 2018, año vi, n° 18, p. 112 a 114.