

Cuestionario acerca de la servidumbre doméstica

El siguiente cuestionario se dirige a los Estados Miembros y otras partes interesadas, y su finalidad es asistir a la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, incluidas sus causas y sus consecuencias, Sra. Urmila Bhoola, para elaborar un informe exhaustivo acerca de la servidumbre doméstica de niñas y mujeres migrantes que se presentará al Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2018.

Las respuestas al cuestionario deberán ser enviadas a la Relatora Especial en inglés, francés o español al siguiente correo electrónico: srslavery@ohchr.org.

El plazo de presentación es el 18 de mayo de 2018.

Pregunta 1

¿Qué disposiciones existen en el marco jurídico nacional del Estado Parte que criminalicen formas contemporáneas de esclavitud (por ejemplo: trabajo forzado, servidumbre doméstica, esclavitud, etc.).

La Constitución de la República establece en su artículo 54 que: “La Ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración; la limitación de la jornada; el descanso semanal y la higiene física y moral. El trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años será especialmente reglamentado y limitado”.

Asimismo, el Código Penal en su título XI denominado Delitos contra la libertad establece en que: “El que redujere a esclavitud o a otra condición análoga a una persona, el que adquiriera o transfiera esclavos y el que trafique con ellos, será castigado con dos a seis años de penitenciaría” (artículo 280).

Igualmente, Uruguay es Estado parte de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, destacándose, en función de la temática del presente cuestionario, los siguientes:

- a) Convención contra la Esclavitud y Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud;
- b) Convenio 105 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre abolición del trabajo forzoso (Ley 13.657 de 1968).

Sírvanse especificar las disposiciones jurídicas, incluyendo referencias específicas a la fuente de Derecho citada.

Las disposiciones jurídicas fueron especificadas en la respuesta a la pregunta previa.

Pregunta2

¿Qué disposiciones existen en el marco jurídico nacional de su país que establezcan diferentes derechos y/o restricciones a trabajadores domésticos, incluyendo trabajadores domésticos migrantes (en lo que se refiere, por ejemplo, a salario, horarios de trabajo, libertad de movimiento, libertad de asociación, restricción a la libertad de cambiar de empleador, etc.)?

El artículo 1º de la Constitución Nacional establece que la República Oriental del Uruguay es la “asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”. En su artículo 7º garantiza para todos los habitantes de la República los derechos a ser “protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad”.

Ley de Migración Nº 18250: integra los estándares internacionales en la materia incorporados en la Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. La Ley de Migración se encuentra en vigencia el 6 de enero de 2008 y se terminó de reglamentar el 24 de agosto de 2009. Está inspirada por el principio de igualdad, no discriminación y reconocimiento de derechos y obligaciones de las personas migrantes. Reconoce “como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna, por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

Creación mediante la ley 18.250 de la Junta Nacional de Migración (JNM) (artículo 24), nuevo órgano asesor del Poder Ejecutivo y coordinador de las futuras políticas migratorias y el Consejo Consultivo Asesor de Migración (artículo 26). La ya mencionada Junta Nacional de Migración es la encargada de elaborar y promover la política migratoria del país. Los tres Ministerios que la integran son el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social quienes se rotarán en su coordinación, y pueden invitar a participar a otros organismos públicos. Mediante el decreto 394/009 denominado “Disposiciones para la entrada, permanencia y salida de extranjeros al territorio uruguayo” se reglamentan todos los artículos de la Ley de Migración, con excepción de los artículos 74 y 76, vinculados a la importación de enseres y automóviles por parte de uruguayos residentes en el extranjero al momento del retorno, que fueron reglamentados por decretos anteriores (decretos 330/008 y 559/008 respectivamente).

Por otra parte, a efectos de subsanar la irregularidad de los trabajadores migratorios, se ha implementado un “Plan de Respuesta Rápida”, a través del cual se ha logrado el derecho a la obtención de un documento de identidad (cédula de identidad) desde el momento que el trabajador inicia su trámite de residencia en el Uruguay. De esta forma se ha conseguido la disminución a gran escala de la irregularidad migratoria. Una vez que la persona obtiene dicho

documento se encuentra en igualdad de condiciones con un nacional en materia de acceso a servicios básicos como salud, trabajo y vivienda. Al respecto, la Ley de Migración 18.250 en su artículo 22 preceptúa que: “Ningún empleador podrá contratar laboralmente a personas extranjeras que se encuentren en situación irregular en el territorio nacional”. De esta forma, la normativa nacional aboga por la lucha contra la irregularidad migratoria desde el momento que el derecho al trabajo se ve restringido a la necesidad de la obtención de documentación apropiada.

La Ley Núm. 18065, de 5 de diciembre de 2006, sobre trabajo doméstico, regula la jornada laboral y el descanso, establece salarios y categorías. Entre otros, dicha ley establece la limitación de la jornada laboral de las/os trabajadoras/es domésticas/os en un máximo legal de ocho horas diarias, y de cuarenta y cuatro horas semanales ; regula el descanso intermedio (media hora paga para trabajadoras en régimen « con retiro » y dos horas para trabajadoras en régimen « sin retiro », el descanso semanal (36 horas ininterrumpidas) y el descanso nocturno (nueve horas continuas mínimo para trabajadores en régimen « sin retiro » y derecho a alimentación adecuada y habitación higiénica y privada) ; además, se regulan los salarios, el derecho a la indemnización por despido (desde los 90 días corridos de iniciada la actividad laboral), el subsidio por desempleo, coberturas por enfermedad, aplicabilidad de todas las normas del derecho del trabajo y seguridad social, entre otros. Igualmente, se incorporan a los trabajadores del servicio doméstico en el sistema de fijación de salarios y categorías (Ley N° 10.449, de noviembre de 1943). Los Consejos de Salarios son instancias tripartitas de negociación, en la que actúan representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado. Igualmente, se le otorga potestad a la Inspección General del trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de realizar inspecciones domiciliarias con orden judicial expedida por el Juzgado competente, para asegurar el respeto de la garantía de inviolabilidad del hogar, como lo prevé el art. 11 de la Constitución de la República.

Asimismo, Uruguay ha ratificado los siguientes Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (Núm. 100); Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (Núm. 111) (Ley Núm. 16063 de 13 de diciembre de 1989); Convenio sobre trabajo decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) (Ley Núm. 18899 de 9 de mayo de 2012); Convenio 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a los trabajadores migrantes, 1949 (Ley 12030, 1954); Convenio 118 de la OIT relativo a igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social, 1962 (Ley 15363).

Adicionalmente, se destaca que Uruguay suscribió los siguientes compromisos internacionales:

Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: ratificada por Uruguay en 1999 a través de la Ley 17107. El instrumento entró en vigencia en 2002 cuando se alcanzaron las ratificaciones necesarias. En este sentido, en lo que refiere al Comité cabe destacar que con fecha 23 de marzo del año

2012 se reconoció la competencia del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, para recibir y examinar las comunicaciones enviadas que aleguen que ese estado Parte ha violado los derechos individuales que les reconoce la Convención (art. 77 de la Convención).

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley Nº 17861, 2005);

Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2004, ratificado 2005);

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2004, ratificado 2005).

Ley 16415 (setiembre de 1993) a través de la cuál se aprueba el Convenio de Cooperación entre la República Oriental del Uruguay y la OIM, suscrito en la ciudad de Montevideo el 29 de abril de 1991. A través de la Ley 18.951 de agosto de 2012 se aprobó la incorporación de la República Oriental del Uruguay a las Enmiendas de la Constitución de la OIM adoptadas por el Consejo de la OIM el 24 de noviembre de 1998.

Pregunta3

Sírvanse especificar si existen disponibles mecanismos de presentación de informes o instituciones contra las violaciones sufridas por trabajadores domésticos, incluyendo migrantes si corresponde; Si no existen dichos mecanismos de presentación de informes o instituciones, sírvase especificar qué tipo de apoyo se existen que permita a las víctimas presentar denuncias en caso de presunto abuso y para que puedan ejercer recursos adecuados y efectivos contra las violaciones de sus derechos.

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), creada en el año 2008 como una institución autónoma en el ámbito del Poder Legislativo, en cumplimiento con las directrices de los Principios de París, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 48/134 de 1993, así como a los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993. Su cometido es la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, teniendo la capacidad de recomendar mecanismos institucionales que aseguren la tramitación de denuncias por violaciones de los derechos humanos y actuar en consecuencia. Uno de sus objetivos es otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos, así como la verificación de que las leyes, las prácticas

administrativas y políticas públicas, se ajusten a las normas internacionales protectoras de los derechos humanos.

Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Un trabajador en actividad puede hacer una denuncia ante la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social de cualquier situación irregular en los términos de su relación laboral. Estos términos comprenden los derechos referidos a la *normativa laboral* vigente en nuestro país (condiciones generales de trabajo o condiciones ambientales de trabajo) y también a los derechos fundamentales y universales, inherentes a la personas, susceptibles de ser vulnerados en el lugar de trabajo (acoso moral, psicológico, antisindical, discriminación, destrato, etc.). Esta oficina cuenta además con un equipo de Inspectoras que brindan asesoramiento personalizado a las víctimas.

Asesoría en Derechos Fundamentales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, creada por Resolución Ministerial de fecha 25 de mayo de 2005. Entre sus cometidos, se encuentra la promoción y difusión de los derechos fundamentales en el trabajo: la Libertad de Asociación, la Libertad Sindical, el Reconocimiento a la Negociación Colectiva, la Abolición Efectiva del Trabajo Infantil y la Eliminación de la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación; realizar el seguimiento sobre la aplicación práctica de los Convenios Internacionales del Trabajo relacionados con los Derechos Fundamentales; y coordinar con las diversas Unidades Ejecutoras del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con otros organismos e instituciones, a efectos de lograr una adecuada articulación en la promoción y aplicación de los referidos derechos.

Con el fin de combatir la discriminación y promover el ejercicio pleno de los derechos humanos para todas las personas, sin distinción de ningún tipo en el 2004, la Ley Nº 17817 declaró de interés nacional la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación, incluyendo entre los factores de discriminación el racial, el color de piel, la religión y el origen nacional o étnico, la discapacidad, el aspecto estético, el género, la orientación e identidad sexual. En su marco, se creó la Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda otra Forma de Discriminación, la cual tiene como objetivo proponer políticas nacionales y medidas concretas para prevenir y combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación, incluyendo normas de discriminación positiva. La Ley fue reglamentada por el Decreto Nº 152/006. La Comisión posee competencias para recibir denuncias vinculadas a trabajadores migrantes.

B. Sírvanse especificar las disposiciones jurídicas, incluyendo referencias específicas a la fuente de Derecho citada.

Las fuentes de derecho fueron especificadas en la respuesta a la parte A de la pregunta.

Pregunta4

Sírvanse proporcionar información estadística actualizada sobre el número de trabajadores domésticos migrantes que se encuentran en el Estado Parte. ¿Se encuentran disponibles datos desglosados, por género?

En relación a los trabajadores domésticos migrantes formalizados, a noviembre de 2016, de un total de 58.109 personas registradas en el rubro Servicio Doméstico del Banco de Previsión Social, 2,5% son personas inmigrantes. La proporción es levemente superior en hombres (3,0%) que en mujeres (2,5%), aunque estas últimas constituyen la inmensa mayoría de afiliados del sector (97,7% mujeres y 2,3% hombres).

La informalidad en el sector doméstico continúa siendo un desafío. Aunque disminuye cada año, priva a un número importante de la población de subsidios tales como a la maternidad, enfermedad o desempleo, así como eventualmente el acceso a la jubilación. Se han mantenido continuas acciones de sensibilización y fiscalización para continuar disminuyendo el porcentaje de informalidad a través de la coordinación de organismos públicos con el sindicato de trabajadores y la Liga de Amas de Casa, han llevado adelante campañas de difusión y capacitación con especial hincapié en la normativa, los derechos de los trabajadores y la profesionalización del trabajo doméstico.

Sírvanse proporcionar información estadística/estimaciones sobre el número de trabajadores domésticos migrantes formales e informales en su país.

La información disponible se entregó en el parte anterior.

Pregunta5

A. Sírvanse describir con qué frecuencia los inspectores laborales realizan inspecciones en hogares particulares para investigar abusos a los trabajadores domésticos y proporcione información acerca de investigaciones de esta naturaleza que se hayan realizado, si las hubiera.

En primer lugar, se destaca que la inspección tiene distintos móviles que pueden ser: a iniciativa del Gobierno o a través de denuncias de un sindicato y organización. A su vez, las mismas pueden ser de oficio, con colaboración del empleador, o de ingreso compulsivo, cuando no es posible contar con la anuencia del mismo.

Las mismas se realizan con bastante frecuencia, priorizando aquellas áreas donde se encuentran la mayor parte de trabajadores domésticos. Si bien comenzaron en Montevideo, ya se han extendido al resto del país.

El cuadro siguiente presenta la información por zona geográfica (Montevideo y resto del país) de cantidad de solicitudes de inspección recibidas, diferenciando si fueron probadas (más del

80% en todo el período) o no y si el origen se trata de una denuncia o un trámite jubilatorio del trabajador/a¹.

Resultados de solicitudes de inspección de servicio doméstico, años 2007 a 2015¹

Año	Causal	Probada		No probada		Sub total		Total país
		Mdeo.	Interior	Mdeo.	Interior	Mdeo.	Interior	
2007	Denuncia	825	155	160	23	985	178	1 163
	Trámite jubilat.	43	63	14	11	57	74	131
2008	Denuncia	417	244	72	20	489	264	753
	Trámite jubilat.	57	49	16	9	73	58	131
2009	Denuncia	329	133	81	17	410	150	560
	Trámite jubilat.	52	87	22	9	74	96	170
2010	Denuncia	374	152	60	16	434	168	602
	Trámite jubilat.	73	105	22	18	95	123	218
2011	Denuncia	261	116	41	10	302	126	428
	Trámite jubilat.	63	106	29	24	92	130	222
2012	Denuncia	272	150	77	20	349	170	519
	Trámite jubilat.	94	148	37	21	131	169	300
2013	Denuncia	260	150	53	27	313	177	490
	Trámite jubilat.	104	162	46	50	150	212	362
2014	Denuncia	247	94	59	16	306	110	416
	Trámite jubilat.	72	91	28	35	100	126	226
	Omisos	78	0	20	0	98	0	98
2015	Denuncia	180	27	45	11	225	38	263
	Trámite jubilat.	34	32	23	7	57	39	96
	Omisos	106	0	3	0	109	0	109

Complementando la información, durante 2016 la Inspección General del Trabajo y Seguridad Social del MTSS visitó 1.784 hogares, 79% en Montevideo y 21% en el interior del país. En el 20% (357) de estos hogares se fiscalizó trabajo doméstico, siendo 96,4% mujeres. En cuanto a las infracciones constatadas, el 38% no pudo presentar al momento de la inspección la

¹ Información proporcionada por Uruguay al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en documento E/C.12/URY/Q/5/Add.1.

documentación de seguridad social, el 36% no presentó recibos de sueldo y el 26% no proporcionaba ropa de trabajo.

Finalmente, y dado el carácter de Uruguay como destino turístico, las autoridades han prestado gran atención a aquellas zonas balnearias y en verano, se incrementan las inspecciones en estas zonas.

B. Sírvanse especificar si existen formaciones específicas para los inspectores laborales para identificar prácticas que pudieran constituir condiciones similares a la esclavitud o a formas contemporáneas de esclavitud en el trabajo doméstico.

Es dable destacar que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuenta con una división específica dedicada a este tema.

Además, en el caso de Uruguay, se prioriza la capacitación directa a los trabajadores del sector, para que conozcan sus derechos y los canales existentes para presentar denuncias. Con este fin, se han y continúan dictándose diversos cursos, con colaboración de otras instituciones como el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. De igual modo, varias instituciones uruguayas, como el Ministerio de Desarrollo Social, Banco de Previsión Social y distintas organizaciones no gubernamentales cuentan con manuales que sintetizan la normativa existente, los derechos y obligaciones de los trabajadores, etc.

Por otra parte, se destaca el rol de la negociación colectiva en el caso de Uruguay. Si bien, por las características del sector, no ha sido sencillo, el país ha fomentado la participación activa de las trabajadoras, junto a sus empleadores, y con mediación del Gobierno, para sentar las bases adecuadas y realizar los ajustes correspondientes.

Pregunta 6

Sírvanse proporcionar información detallada acerca de la jurisprudencia relevante, incluyendo casos emblemáticos, que demuestren el acceso efectivo a la justicia por parte de las víctimas de servidumbre doméstica (incluyendo trabajadores migrantes), y sírvanse de proveer copias de las sentencias, si las hubiera.

Como se señaló más arriba, en materia de trabajo doméstico, Uruguay se rige por la Ley 18.065 (2006) y fue uno de los países precursores de la adopción del Convenio 189 de la OIT, ratificándolo en 2012.

Considerando las características propias de este tipo de trabajo, donde primaba hasta hace no mucho la informalidad y el cual se realiza en casa de particulares, el Estado uruguayo se ha esforzado por regularizar la situación de los trabajadores domésticos, los cuales en su gran mayoría pertenecen a sectores sociales vulnerables. A su vez, se señala que en el caso de

Uruguay, la mayoría de las veces se trata de mujeres, jefas de hogar y en gran proporción, migrantes.

A pesar de los esfuerzos del Estado Uruguayo, en algunos casos es posible encontrar situaciones irregulares, en las que se vulneran los derechos de estas personas. A fin de atender a las mismas, y como fue detallado más arriba, existe la inspección en materia laboral, que puede ser iniciativa de las autoridades o producirse luego de una denuncia, individual o de un colectivo.

En base a lo señalado anteriormente, al tratarse de casas de particulares, las inspecciones requieren de determinados pasos legales, y de la autorización del propietario. En los casos en los que no se cuente con el visto bueno del mismo, el Estado uruguayo tiene la potestad de ingresar compulsivamente cuando existen elementos que indiquen una posible violación grave.

En esta línea, en agosto de 2012, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay recibió una denuncia de un Colectivo que trabaja con mujeres en situación de vulnerabilidad, alertando acerca de la situación de tres ciudadanas bolivianas, que se encontraban trabajando en uno de los barrios más ricos de la capital uruguaya, Montevideo. Dado que no fue posible ingresar a la propiedad para inspeccionar la situación, en esta oportunidad los inspectores ingresaron por primera vez de manera compulsiva a una casa.

Estas ciudadanas habían arribado al país a principios de año y se encontraban desempeñándose como trabajadoras domésticas en la casa de un matrimonio uruguayo. De acuerdo a la denuncia y a lo constatado posteriormente por la inspección, estas personas no se encontraban disfrutando de condiciones mínimas de trabajo y sus empleadores estaban violando seriamente las disposiciones existentes a nivel nacional e internacional, que garantizan determinadas obligaciones y estándares para este tipo de tareas.

Los empleadores, al entender que la situación no se había conducido correctamente, presentaron el caso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) el cual, cuatro años después, falló a favor de las ciudadanas bolivianas y estableció una indemnización de 280.000 uruguayos (equivalentes a USD 9.500).

Pregunta 7

¿Qué medidas se encuentran disponibles para garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas de formas contemporáneas de esclavitud y a reparaciones por las violaciones de sus derechos humanos producidas en el ámbito doméstico, en particular que puedan ser ejercidas por trabajadores domésticos migrantes?

Toda persona migrante que se encuentre en el Estado Uruguayo tiene derecho a acceder a la justicia y a una reparación efectiva.

La Constitución uruguaya establece en su artículo 30 que: “todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República”.

Complementariamente, la Ley 18250 reconoce “como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, el debido proceso y acceso a la justicia (...)”.

La reparación efectiva de cualquier trabajador por los incumplimientos del contrato de trabajo (incluso los trabajadores migratorios) se aplica, previo proceso judicial iniciado a instancia del interesado. Todo trabajador sea migratorio o no que sienta que sus derechos están siendo vulnerados debe acudir a la oficina de trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Posteriormente, dará inicio a un proceso laboral. La sentencia Judicial determinará el tipo y monto de indemnizaciones, y otros conceptos laborales según el caso.

Respecto a la existencia de denuncias por parte de extranjeros en situación irregular se ha constatado que en general son las organizaciones de trabajadores quienes proceden a denunciar el trabajo extranjero irregular en las respectivas ramas de actividad.

Gracias por su cooperación. Sírvanse incluir cualquier otra información adicional pertinente acerca del acceso a la justicia y reparación que estimen podría asistir a la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, incluyendo sus causas y consecuencias.