

**Resolución N° 797 / 2019**  
**INDDHH 2017-1-38-00000400**

Montevideo, 27 de diciembre de 2019

**Sr. Presidente de la Administración Nacional de Telecomunicaciones.**

**Ing. Andrés Tolosa.**

De nuestra mayor consideración:

1) La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió el día 4 de julio del año 2017 una denuncia presentada por la **Sra. A.G.**

Analizados los correspondientes requisitos de admisibilidad, la denuncia fue ingresada en el **Expediente N° 2017-1-38-00000400.**

La denunciante manifestó que es funcionaria de ANTEL desde el año 1998.

En el año 2001 tuvo un accidente de tránsito, por el cual su columna vertebral sufrió una fractura y cuatro aplastamientos vertebrales. Debió ser internada en el CTI y luego operada. Alcanzó una recuperación parcial de movilidad osteomioarticular y limitaciones en su movilidad. Con el tiempo esas limitaciones se volvieron crónicas, y en muchas ocasiones la denunciante debió usufructuar licencias médicas para recuperarse.

Las secuelas, además de dificultar su desplazamiento, también incidían en la postura de la denunciante en su lugar de trabajo, donde debía estar, casi por completo en su jornada de trabajo, sentada monitoreando datos a través de una computadora, ya que se desempeñaba como Especialista Administrativo/Analista en la Unidad Secretaría de la División Operaciones de Planta Externa. Esta función implicaba, entre otras tareas, el proceso de datos y graficarlos; confeccionar Indicadores del Proyecto Fibra Óptica; actividades de monitoreo de Indicadores; detección de desvíos; generación de acciones correctivas y coordinación del trabajo con Gerencias de Montevideo e Interior. Mantener, entonces, la misma posición durante toda la jornada, le provocaba frecuentes e intensos dolores, según sus palabras.

2) Como consecuencia de ello, durante el año 2015, solicitó un cambio en las condiciones de trabajo, manteniendo las funciones antes descritas. Hizo una petición que dio inicio al expediente N° 2015/04769, donde solicitaba al organismo pasar a la modalidad de teletrabajo.

Manifestó que su petición contaba con el aval de la Gerencia de División Operaciones de Planta Externa, así como informes favorables del Equipo de Estrategia de Recursos Humanos y de la Gerencia de Sector Salud Ocupacional, que aconsejó se accediera al

pedido, en consideración a su edad y deseo de trabajar, y considerando que la opción que quedaba sería jubilarla por incapacidad a los 43 años.

Sin embargo, y siempre según la versión de la denunciante, la Gerencia de División Recursos Humanos entendió que la modalidad de teletrabajo no era una opción válida, desde que se trataba de una modalidad de trabajo transitoria.

En el mes de diciembre del año 2016, volvió a presentarse ante el Directorio en uso de su derecho de petición establecido en el artículo 318 de la Constitución, solicitando nuevamente la modalidad de teletrabajo. En este caso se abrió el expediente N° 2016/05462 y, ante la negativa ficta de la Administración, presentó los recursos de revocación y anulación. La denunciante avaló sus dichos ante la INDDHH con la documentación correspondiente.

Surge de la documentación que se agregó a la denuncia (que consiste en las diferentes presentaciones que hizo la denunciante ante el Directorio, así como de la que entregó ante la INDDHH) que se trataba de una persona de 43 años; plenamente capacitada para desarrollar la tarea que tenía asignada; que contaba con el aval de sus jefes del área, pero que, por la ya referida situación de discapacidad que le sobrevino, requería que ANTEL hiciera ajustes a las funciones que debía desempeñar, para poder hacerlo eficientemente.

La solicitud de la denunciante ante el organismo tenía su fundamento en las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por nuestro país por la ley N° 18.418 y en la ley N° 18.651.

3) Con fecha 13 de julio la INDDHH envió el Oficio N° 1522/2017, solicitando a ANTEL que informara de la situación actual de la denunciante, y asimismo que medidas tenía previstas tomar el organismo ante esta situación.

Con fecha 7 de agosto se recibió respuesta de parte de ANTEL, respecto de la solicitud realizada por la INDDHH. Se informa por parte de esa Administración que la Sra. A.G es funcionaria administrativa de ANTEL, y que en ese momento se encontraba en uso de licencia médica.

Ante la consulta respecto a si la Administración estaba manejando alguna solución para adaptar el lugar de trabajo de la denunciante para el reintegro a sus tareas, ANTEL entendió que no tenía ninguna obligación al respecto, ya que la Sra. A.G no trabaja en la Administración *“mediante un vínculo inicial desvirtuado en alguno de sus elementos esenciales (tal como requiere la norma), sino que es funcionaria permanente.”*(sic) Además, según ANTEL no se acreditó la existencia, naturaleza y grado de discapacidad de la denunciante.

Sin embargo, ANTEL expresó que, atento a la intervención de la INDDHH, entendía que podía ser de interés para la Administración que, en forma temporal, la Sra. A.G se desempeñara en la modalidad de teletrabajo, por un período de seis meses prorrogables.



El organismo informó por último que se estudiaría la posibilidad de acondicionar el lugar de trabajo de la funcionaria o la viabilidad de un traslado a otra tarea en forma permanente.

4) Transcurrido un tiempo prudencial, la INDDHH consultó a la Sra. A.G, quien informó que la situación se mantenía incambiada.

La INDDHH remitió entonces a ANTEL el Oficio N° 1802/2018 de fecha 28 de febrero de 2018. En esa oportunidad, el organismo informó que, por aplicación del artículo 45 de la ley N° 18.719, se habían remitido los antecedentes de la Sra. A.G a ASSE para la realización de la Junta Médica preceptiva. Sin perjuicio de ello, y debido a licencia médica prolongada del Gerente de División Operaciones de Planta Externa, jerarca encargado de la planificación de trabajos a distancia, todavía no había un pronunciamiento expreso sobre asignar la modalidad de teletrabajo a la Sra. A.G.

Por último, ANTEL informó que el lugar de trabajo de la Sra. A.G, así como los distintos niveles del complejo Torre de las Telecomunicaciones, cuentan con accesibilidad y baños para personas con discapacidad.

Consultada la denunciante informó que comenzó a trabajar en la modalidad de teletrabajo en mayo del año 2018.

En julio del mismo año, y mediante el Oficio N° 1919/2018, la INDDHH consultó nuevamente a ANTEL sobre los avances en la situación de la Sra. A.G.

El organismo informó que la denunciante se desempeñaba en la modalidad de teletrabajo por espacio de 90 días, hasta el mes de agosto, y que, al mismo tiempo, se había solicitado a la Gerencia de Salud Ocupacional un informe respecto de cuáles serían los ajustes necesarios para que la Sra. A.G pudiera trabajar en la Torre de las Telecomunicaciones en su lugar de trabajo habitual. Esta Gerencia informó que la denunciante debía tener una silla ergonómica; una PC a su altura y reposapiés; y no debía pasar muchas hora sentada, alternando posición de pie y sentada.

El organismo concluyó informando que, de acuerdo a la División Recursos Humanos, luego de terminado el período de teletrabajo y previo a acondicionar el lugar, la funcionaria podría volver a trabajar, Adicionalmente, se comunicaba que ANTEL tenía mecanismos para el traslado desde y hacia el domicilio de los funcionarios que lo necesitaran de acuerdo a su historia clínica.

Según se informó por la Sra. A.G a la INDDHH, se reintegró a sus tareas el día 1° de octubre con medio horario y sin formalmente recibir ayuda para el transporte de parte de ANTEL, debiendo presentarse por escrito ante el Directorio para hacer el pedido. Provisoriamente, y a la espera de un pronunciamiento formal, se la auxilió con vales de transporte de la sección donde se desempeñaba.



Transcurrido un tiempo prudencial, por Oficio N° 2180/2019 de fecha 19 de marzo pasado, la INDDHH solicitó a ANTEL que actualizara la información respecto de la Sra. A.G.

Con fecha 9 de abril, ANTEL informó que proporcionó a la Sra. A.G una silla ergonómica y reposapiés de acuerdo a los informes técnicos sobre salud ocupacional, con la correspondiente conformidad de la funcionaria.

También informó que por Resolución N° 122/2019 del Directorio, se le concedió una ayuda económica consistente en el uso de vales de taxímetro desde y hacia su domicilio. Esa clase de ayudas es renovable cada seis meses, condicionado a informes de la Gerencia del Sector de Salud Ocupacional.

Consultada la Sra. A.G en dos ocasiones desde ese momento, manifestó su conformidad con la información brindada, acotando que se encontraba trabajando en un puesto que había tenido los ajustes necesarios para su condición.

## **II) Consideraciones de la INDDHH.**

5) La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, se encuentra habilitada para dar por finalizada la sustanciación de un expediente cuando entiende que se han relevado suficientes elementos de convicción para llegar a una Resolución de cierre.

No obstante, previamente corresponde realizar algunas precisiones. El artículo 1° de la ley de creación de la INDDHH establece que esta Institución tendrá en el ámbito de sus competencias legales la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el Derecho Internacional.

Y entre sus competencias, aplicables al caso, se encuentra la establecida en el artículo 4° literal G) que dispone “*Recomendar y proponer la adopción, supresión o modificación de prácticas institucionales, prácticas o medidas administrativas y criterios utilizados para el dictado de actos administrativos o resoluciones, que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos.*”

En el caso, la Sra. A.G sufrió un accidente cuyas secuelas se trasformaron en crónicas y afectaron sus posibilidades de trabajo.

El artículo 52 de la ley N° 18.651 establece que, si la relación laboral de una persona con el Estado se desvirtuara por alguna discapacidad que sufriera ésta, el Estado está obligado a su presupuestación y en consecuencia “*la adaptación del lugar de trabajo en que se desempeñaba a la discapacidad de la persona o en caso de imposibilidad fundada, redistribuirlo a otra función que pueda desarrollar según su idoneidad.*” (inciso segundo).

En tanto en el inciso tercero se expresa que “*Lo dispuesto en el inciso segundo del presente artículo es aplicable en caso de que quien adquiriera la discapacidad fuera una persona que ya tuviera contrato de función pública*”.



La ratificación legal de nuestro país de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad significó un cambio en cuanto a las obligaciones de proteger los derechos que tiene el Estado respecto de las personas que se encuentran en situación de discapacidad, haciendo énfasis en casos como el presente, en la obligación de proteger el derecho al trabajo.

6) El artículo 27 de la Convención en redacción que luego recogió en términos similares la ley N° 18.651 establece que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás, promoviendo el ejercicio de ese derecho incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando entre otras medidas la de *velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo* (lit. i).

Los ajustes razonables, -artículo 2-, son *“aquellas modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;”*.

Para la OIT<sup>1</sup>, existen dos componentes importantes en la definición.

Por un lado, identificar medidas eficaces que mitiguen las barreras que encuentra el trabajador, entendiendo como eficaces aquellas medidas que le permiten desempeñar las funciones *esenciales* de un trabajo específico. Medidas que suprimen o mitigan suficientemente las barreras con las que se puede encontrar un trabajador, permitiéndole con ello el acceso al empleo y continuar y progresar en él. Las barreras existentes pueden requerir diferentes ajustes, algunos relacionados con los puestos de trabajo, las políticas en el lugar de trabajo, por ejemplo, la posibilidad de modificar el horario de concurrencia o el transporte desde y hacia el domicilio y la accesibilidad al lugar donde se desempeña el trabajo.

Por otro lado, se debe evaluar la razonabilidad de los ajustes, vinculado al concepto de carga desproporcionada y dificultad indebida, para lo que deberá tenerse presente una serie de factores, tales como el costo de los ajustes, el tamaño y el volumen de negocios del empleador, su condición de público o privado, la duración prevista del trabajo, etc.

En la presente situación, ANTEL dispuso los ajustes necesarios; facilitó el transporte; modificó la jornada de trabajo; además de disponer del mobiliario necesario. La introducción de esos ajustes no significó una carga desproporcionada para la empresa estatal, teniéndose presente además que la persona cuenta en la actualidad con 45 años de edad y mantiene su deseo de trabajar y la estabilidad propia de la función pública.

7) La última comunicación de ANTEL con la INDDHH da cuenta del cumplimiento por parte del organismo estatal de las obligaciones emergentes de la Convención que deben aplicar los Estados que la ratifican. Es destacar que ANTEL varió su posición respecto de

---

<sup>1</sup> Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo. Una Guía práctica. Organización Internacional del Trabajo, 2017 página 17.



la situación de la Sra. A.G, desde sus primeras comunicaciones a la INDDHH a la actualidad, ya que aceptó introducir los ajustes razonables y exigibles para permitir que la denunciante pudiera seguir trabajar en igualdad con el resto de los funcionarios.

La conducta asumida por ANTEL está de acuerdo con una de las Recomendaciones que fueron hechas al Estado uruguayo en el año 2016, en ocasión de la última presentación de nuestro país ante el Comité de Vigilancia de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que expresó (en la Recomendación final N° 58) *...El Comité recomienda que el Estado parte se guíe por el artículo 27 de la Convención en la implementación de la meta 8.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron un compromiso que asumieron todos los países integrantes de la ONU que plasmaron aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional. La meta 8.5 expresa: *“De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.”*<sup>2</sup>

8) Si bien es de destacar la actitud asumida por ANTEL de incorporar en sus prácticas administrativas el reconocimiento de los derechos de las personas en situación de discapacidad, a la vez que el cumplimiento de sus obligaciones al respecto, también debe consignarse que la solución se instrumentó en un período de tiempo que se entiende por la INDDHH como excesivo. Por ello, la Institución recomendará que, ante situaciones similares que puedan ocurrir en el futuro, se establezcan procedimientos administrativos más ágiles. Lo anterior surge de la versión y la documentación que presentó la denunciante ante la INDDHH en el mes de julio del año 2017, de donde se desprende que su inicial solicitud ante ANTEL fue iniciada en el año 2015 y reiterada en el año 2016, y recién fue sobre finales del año pasado y principios del presente que se efectivizaron las medidas necesarias.

### **III) Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo entiende:**

I) Disponer el cierre de las actuaciones conforme al artículo 27 inciso 2° de la ley N° 18.446, atento a que las medidas tomadas por el Directorio de ANTEL respecto de la Sra. A.G resolvieron, más allá de la demora señalada, la situación oportunamente denunciada.

II) Exhortar a la Administración Nacional de Telecomunicaciones que establezca mecanismos más ágiles para disponer ajustes necesarios que involucren a trabajadores en situación de discapacidad en el desempeño de sus funciones.

III) Notificar a la Sra. A.G.

---

<sup>2</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/S1801141\\_es](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/S1801141_es)



IV) A los efectos de lo dispuesto en el artículo 28 de la ley N° 18.446, la INDDHH solicita a ese organismo que, en el plazo de diez (10) días hábiles manifieste formalmente si acepta o no la presente Recomendación. En caso afirmativo, se solicita se sirva indicar que acciones adoptará para su efectivo cumplimiento.

Saludamos al Sr. Presidente, muy atte,

CM/2