



International Labour Office  
Bureau international du Travail  
Oficina Internacional del Trabajo

URU-S314-INT-R-2013-07-19-HG-yrf.docx

**COPIA**

Réf.: TUR 1-62

Señor Roberto Cardozo, Secretario General  
Asociación de Funcionarios Policiales en  
Actividad y Retiro de la Administración  
Central – Sindicato Policial SUPU  
Joaquín Suárez No 3262, Casi Baltazar Brun  
CIUDAD DE FLORIDA – C-P. 94000  
Uruguay

Objeto: Intervención.

Señor Secretario General:

Me refiero a su comunicación de fecha 17 de enero de 2013, denunciando que las autoridades del Ministerio del Interior discriminan a su organización y negocian un acuerdo colectivo con otra organización que representa sólo a un seis por ciento de los trabajadores policiales sindicalizados y alegando actos de discriminación antisindical en materia de pagos de salarios.

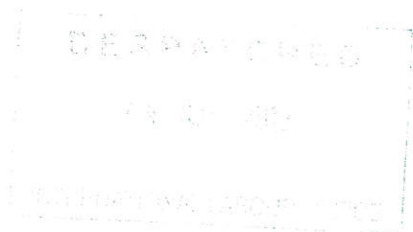
A este respecto, me complace poder enviarle las observaciones del Gobierno de Uruguay en relación con su denuncia.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle el testimonio de mi más atenta consideración.

Por el Director General:

**FIRMADO**

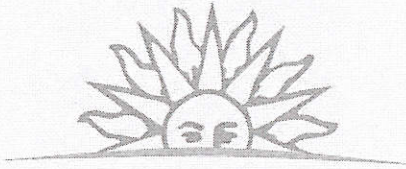
Karen Curtis,  
Directora Adjunta del Departamento  
de Normas Internacionales del Trabajo,  
Responsable de la libertad sindical.



AD 22/7/2013



BICENTENARIO.UY  
INSTRUCCIONES  
DEL AÑO XIII



MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

REQU

29 MAI 2013

LIBSYND

Montevideo, 26 de abril de 2013.

Señora Directora del Departamento  
de Normas Internacionales del Trabajo  
de la Organización Internacional del Trabajo  
Sra. Cleopatra Doumbia-Henry

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, con motivo de la nota de fecha 15 de febrero del corriente año, mediante la cual nos han remitido las comunicaciones efectuadas por la Asociación de Funcionarios Policiales en Actividad y Retiro de la Administración Central – Sindicato Policial (SUPU) de fechas 19 de noviembre de 2012 y 17 de enero de 2013.

En ese sentido, nos es grato hacerle llegar las observaciones formuladas por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay respecto a las citadas comunicaciones.

Hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi más alta consideración.

NELSON LOUSTAUNAU  
Ministro (I) de Trabajo y Seguridad Social

## **OBSERVACIONES DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

### **Comunicaciones de la Asociación de Funcionarios Policiales en Actividad y Retiro de la Administración Central – Sindicato Policial (SUPU).-**

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay tiene el alto honor de contestar las comunicaciones que fueran remitidas por la Asociación de Funcionarios Policiales en Actividad y Retiro de la Administración Central – Sindicato Policial (SUPU) de fechas 19 de noviembre de 2012 y 7 de enero de 2013, en mérito a las consideraciones que se exponen a continuación:

#### I.- EL PLANTEO DE LA ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS POLICIALES EN ACTIVIDAD Y RETIRO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL – SINDICATO POLICIAL (S.U.P.U.).-

En nota enviada el 19 de noviembre de 2012, el S.U.P.U. expresa básicamente lo siguiente:

- 1) Que es una organización que reúne a policías activos y retirados.
  
- 2) Que ya en el año 2008 habían presentado una queja ante el Ministerio del Interior por temas relacionados con la libertad sindical, la falta de negociación colectiva y las pésimas condiciones de trabajo, realizándose múltiples peticiones administrativas en tal sentido.
  
- 3) Que a partir del año 2009 , este sindicato ingresó en la FE.NA.SIP, ingresando a la única central obrera uruguaya (PIT-CNT) en el año 2011.

4) Que el 8 de junio de 2010 se firmó un acuerdo colectivo entre el Ministerio del Interior y FE.NA.SIP sobre regulación del régimen disciplinario.

5) Que en mayo de 2011 el Ministerio del Interior en forma unilateral violó dicho acuerdo mediante la Orden No.12/2011.

6) Que se ha comenzado un proceso para establecer cuál de los sindicatos policiales es el más representativo. El S.U.P.U. es el que cuenta con mayor antigüedad, continuidad e independencia. Es también el más numeroso, representando más de la mitad de los funcionarios policiales afiliados.

7) Que ha existido injerencia de parte del Ministerio del Interior que ha negociado con U.S.I.P., que representa un número muy inferior de afiliados.

8) Posteriormente, en la nota presentada el 17 de enero de 2013 se ratifica lo anteriormente señalado y se solicita la intervención de la O.I.T. expresando que la discriminación ejercida contra el S.U.P.U. tiene motivos políticos y sindicales y viola la democracia sindical.

## II.- NUESTRO RECHAZO A LAS CONSIDERACIONES REALIZADAS EN LA COMUNICACIÓN.-

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay expresa su oposición a la comunicación realizada por el SUPU, conforme a la fundamentación que se desarrollará a continuación:

### 1) Precisiones preliminares.-

Como cuestión metodológica, dividiremos la contestación en tres aspectos

sustancialmente diferentes ventilados en los presentes obrados. En primer lugar, nos referiremos al Acta de Entendimiento Colectivo del 8 de junio de 2010, luego abordaremos la solicitud que formula el S.U.P.U. de considerarse la organización más representativa y finalmente nos referiremos al relacionamiento del Ministerio del Interior con los distintos sindicatos de la Secretaría de Estado.

## 2) Sobre el Acta de Entendimiento Colectivo del 8 de junio de 2010.-

### 2.1.) LA INEXISTENCIA ACTUAL DE UNA DE LAS PARTES FIRMANTES Y EL CARÁCTER OBLIGACIONAL DE LAS CLÁUSULAS DEL ENTENDIMIENTO COLECTIVO

Con respecto al Acta del 8 de junio de 2010, la misma fue suscrita entre la FENASIP (Federación Nacional de Sindicatos Policiales), la cual representaba a un grupo de sindicatos y el Ministerio del Interior.

Dicha organización, no existe actualmente como tal, habiéndose creado otras organizaciones diferentes de aquella.

Este hecho, omitido deliberadamente por los querellantes resulta de gran importancia para analizar este tema.

A nuestro entender, el hecho de que la organización sindical firmante no exista actualmente podría considerarse un obstáculo importante para sostener la validez del acuerdo.

Esta opinión se refuerza si apreciamos que las cláusulas del acuerdo en cuestión tienen carácter obligatorio.

A título de ejemplo, las cláusulas primera a tercera del acuerdo describen varias

obligaciones que asumen las partes: *“Proceder a instaurar una mesa general de diálogo...”*, *“Proseguir con el funcionamiento de comisiones específicas...”*, *“Determinar como tema prioritario de análisis el vinculado con los mecanismos sancionatorios, en particular el instruido para su aplicación por el Ministerio, en sustitución del arresto personal a rigor. A este respecto, las partes entienden pertinente estipular el transcurso de un período de tiempo de 30 días para efectuar evaluaciones separadas y conjuntar los resultados de las mismas a partir de la tercera semana, con el fin de formular sugerencias para que el Ministerio perfeccione las directrices de aplicación de sanciones en forma uniforme y justa en todo el ámbito de su competencia.”* (nuestro destacado). A su vez, la cláusula quinta señala: *“Continuar las gestiones propuestas por el Ministerio del Interior para suscribir convenio con el BROU de una línea de préstamo en condiciones especiales...”* (nuestro destacado).

Mientras tanto, la cláusula cuarta referente al régimen sancionatorio también sería de carácter obligacional en el sentido de que no establece un nuevo mecanismo sino que prevé una obligación, en este caso para el Ministerio del Interior: *“El Ministerio aplicará el actual mecanismo con indicación a las reparticiones de que: a) la aplicación de sanciones pecuniarias se lleven a cabo con perjuicio del servicio, incluido el servicio 222, mientras dure la sanción, b) el monto económico de la sanción sea equivalente al descuento del 50%...”* (nuestro destacado).

De esta manera, el Ministerio del Interior habría asumido una obligación frente a la entidad sindical de dar ciertas indicaciones a las reparticiones con relación a la aplicación del régimen disciplinario.

Como puede apreciarse, se trata de cláusulas obligacionales y no normativas. No establecen condiciones de trabajo sino que estipulan obligaciones para las partes firmantes: el Ministerio del Interior y la FENASIP.

## 2.2.) PECULIARIDADES DE LA REGULACIÓN DISCIPLINARIA DE LOS

## POLICÍAS

Todo esto debe analizarse en el contexto de las peculiaridades de la regulación laboral de los funcionarios policiales.

El poder sancionatorio de estos funcionarios se encuentra regulado en forma muy estricta en la Ley Orgánica Policial (Ley N° 13.963) y sus Decretos reglamentarios.

Téngase presente que se trata de funcionarios que se rigen por el estado policial, sometidos a una fuerte jerarquía y que son portadores de armas en ejercicio del poder punitivo del Estado. En suma, se trata de un cuerpo de trabajadores muy específico y peculiar.

Actualmente, existe un proyecto de Ley en trámite parlamentario que busca modificar la actual normativa vigente.

A lo antes expresado debemos añadir que el “acuerdo” debe verse como un todo indivisible que no es posible segmentar en forma parcial.

### 2.3.) SOBRE EL NUEVO RÉGIMEN DISCIPLINARIO

A partir de enero de 2012, se acordó constituir una comisión tripartita con el objetivo de establecer un nuevo régimen. Esta comisión realizó diversas reuniones en la que se intercambiaron varias propuestas. El día 18 de abril de 2012 las partes acordaron el régimen de faltas restando aún por acordar lo referente a atenuantes, agravantes y sanciones. De esta forma, el tema principal previsto en el acta de Entendimiento del 8 de junio de 2010 está siendo discutido por las partes en la comisión de referencia.

### 3) Sobre la definición de la organización más representativa.—

#### 3.1.) LAS LIMITACIONES Y PARTICULARIDADES DE LOS FUNCIONARIOS POLICIALES

Como se afirmó anteriormente, el sector de la policía es muy peculiar y su regulación en materia de negociación colectiva tiene peculiaridades y limitaciones que divergen fuertemente del común de los trabajadores.

En tal sentido, debemos recordar que tanto el Convenio Internacional de Trabajo sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, núm. 87 (artículo 9º), como el Convenio Internacional de Trabajo sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, núm. 151 (artículo 1º numerales 2 y 3), establecen expresamente la posibilidad de excluir de sus previsiones a los trabajadores policiales.

La propia Ley 18.508 de negociación colectiva en el sector público en su artículo 3º, hace referencia a texto expreso a las “exclusiones, limitaciones y particularidades” dispuestas por las normas anteriormente descriptas.

Consideramos que esto tampoco puede soslayarse a la hora del análisis del tema.

#### 3.2.) LA MULTIPLICIDAD DE ORGANIZACIONES GREMIALES EN EL ÁMBITO POLICIAL

Otro elemento peculiar que debe tomarse en consideración, es la enorme y compleja diversidad de organizaciones sindicales que existen en la policía del Uruguay.

La diversidad no solamente está dada por distintas orientaciones político—

ideológicas, sino también por cuestiones regionales (distintas organizaciones departamentales o por ciudad) y hasta por liderazgos personales.

Esta multiplicidad dificulta enormemente la labor del Ministerio del Interior, y también la del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para desarrollar en forma armónica y consensuada relaciones laborales de calidad. Resulta muy dificultoso encontrar un “interlocutor válido” en tal sentido.

### 3.3.) LA ACTITUD PROMOTORA Y RESPETUOSA DE LOS DERECHOS LABORALES

En otro orden de cosas debe señalarse que el Gobierno de la República Oriental del Uruguay a partir de 2005 ha sido promotor del surgimiento de organizaciones sindicales en la policía, las que hasta ese momento no estaban permitidas y eran durísimamente reprimidas, llegándose incluso a la destitución lisa y llana de sus activistas.

### 3.4.) SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA DEFINIR LA ORGANIZACIÓN MÁS REPRESENTATIVA

Respecto a este tema, vale consignar, que de las propias palabras de los accionantes se desprende que “se ha iniciado el procedimiento” de definición de la organización más representativa. Por tanto es claro que el tema no está de ninguna manera resuelto.

Mal puede reprocharse al Estado uruguayo por una resolución que no ha adoptado y que en cualquier caso se encuentra aún lejos de adoptar.

Debe consignarse que, a contrario de lo que se señala en la queja, no existe

ningún proyecto de resolución y mucho menos una resolución, sea del Ministerio del Interior o del Ministerio de Trabajo que haya establecido una prioridad por ninguna organización gremial.

Se pretende inducir en error a la O.I.T. haciendo mención a un mero informe, que no hizo otra cosa que afirmar algo indudable: Que el S.U.P.U. no integra la única Central de trabajadores que existe en el Uruguay (el PIT-CNT). El S.U.P.U. No solamente carece de todo vínculo con la central ,sino que su prédica es manifiestamente hostil a ella.

### 3.5.) EL DEBATE QUE SE PLANTEA SOBRE ESTE TEMA

En atención a que la U.S.I.P., la cual pertenece a la única central de trabajadores existente en nuestro país (PIT - CNT) también ha invocado su mayor representatividad a los efectos de negociar colectivamente con el Ministerio del Interior, se abre un debate acerca de cuál podría ser el procedimiento indicado para resolver este punto, no obstante las salvedades expresadas en el numeral anterior.

Con respecto al procedimiento para definir la organización más representativa, nuestra normativa establece lo siguiente: La ley de negociación colectiva del sector privado N° 18.566, establece que a los efectos de la negociación en los Consejos de Salarios, el Consejo Superior Tripartito, designa a las organizaciones de empleadores y trabajadores que participarán en cada ámbito (art. 10 lit. b Ley N° 18.566). El Consejo Superior Tripartito es el órgano rector del sistema de Consejos de Salarios y está integrado por representantes del Poder Ejecutivo, de los trabajadores y de los empleadores. Una vez realizada la clasificación de los grupos de actividad en que se dividirán los Consejos de Salarios, el Consejo Superior designa a las organizaciones que participarán en cada ámbito. Una vez elegidas las organizaciones, el Poder Ejecutivo designará a los delegados de los trabajadores y empleadores en los Consejos de Salarios, siempre en consulta con las organizaciones más representativas de los

respectivos grupos de actividad. Como fuera señalado, la elección de las organizaciones representativas que efectúa el Consejo Superior, en este caso se realiza solamente a los efectos de la negociación colectiva a través de los Consejos de Salarios por rama de actividad.

En caso de que existan varias organizaciones que se atribuyan la legitimidad para negociar a nivel de empresa o de un organismo, existen distintas posiciones acerca de cuál debe ser el órgano competente para dirimir el conflicto.

Algunos consideran que esta competencia también recae sobre el Consejo Superior Tripartito, en atención a que el artículo 10 literal d) de la ley, le confiere competencia para *“...pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación bipartita y tripartita.”*

Quienes se oponen a esta solución, señalan que el órgano competente debe ser la Dirección Nacional de Trabajo por cuanto el artículo 20 inciso 1º de la ley N° 18.566, le asigna como competencia, la de ser el órgano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social encargado de la mediación y conciliación en casos de conflictos colectivos incluidos los conflictos intersindicales. La resolución que se adopte podrá impugnarse mediante los recursos correspondientes.<sup>1</sup>

Otros señalan que la intervención de la Dirección Nacional del Trabajo en este aspecto constituiría un acto de injerencia y por eso consideran que el asunto debería dilucidarse ante la justicia civil en razón de su competencia residual. La intervención de la justicia laboral queda descartada en atención a que solamente puede intervenir en conflictos individuales de trabajo (art. 2 ley N° 18.572). Esta tesis también cuenta con opositores en el sentido de que los conflictos intersindicales son conflictos colectivos atípicos que como tales, no deberían someterse a la jurisdicción de los jueces.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> DIESTE, Juan Francisco. “La representación sindical.” en XXIII Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, 2012, p.168.

Por otra parte, también se ha afirmado que la determinación del sindicato más representativo debería tener en cuenta la autonomía de los grupos que actúan en el derecho colectivo del trabajo. Por este motivo, otros consideran que en respeto a la autonomía de los sindicatos, se impone que sean ellos quienes definan la cuestión mediante un procedimiento interno.<sup>3</sup>

En definitiva, como puede apreciarse no existe unanimidad con relación a cuál debe ser el órgano competente para determinar la organización más representativa a nivel de empresa u organismo en caso de contienda.

A nuestro entender, el hecho de que esta definición sea realizada por esta Secretaría de Estado constituiría un acto de injerencia en las organizaciones sindicales.

En tal sentido, una posibilidad que podría manejarse es que el tema sea derivado al Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público para su consideración.

De acuerdo a lo que establece el artículo 11 de la Ley N° 18.508, el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público es el que desarrolla la negociación colectiva de nivel superior respecto a los trabajadores de dicho sector. El mismo está integrado por dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil y ocho representantes de las organizaciones sindicales más representativas de funcionarios públicos de mayor grado a nivel nacional.

El Consejo, actúa por consenso y funciona a pedido de cualquiera de las partes que lo integran.

#### 4) Del relacionamiento entre el Ministerio del Interior y las

---

<sup>2</sup> DIESTE, Juan Francisco. “La representación sindical.” ... ob.cit. p.168.

### organizaciones sindicales.-

Continuando con el proceso antes descrito, iniciado en 2005, la actual administración del Ministerio del Interior ha mantenido diversas instancias de diálogo con los sindicatos de funcionarios.

El Ministerio del Interior ha negociado dos acuerdos colectivos: 1) Acta de entendimiento colectivo con FENASIP. Como fuera señalado, la FENASIP fue una organización profesional de segundo grado que aglutinaba a varios sindicatos de funcionarios de la Secretaría de Estado entre los cuales se encontraba el SUPU y que ha dejado de existir; 2) Acta de acuerdo con el PIT – CNT, CONASIP y USIP.

Además de estas instancias de negociación, se ha recibido a representantes y se han mantenido reuniones con distintos sindicatos:

a) AFUMIGRA (Asociación de Funcionarios de Migraciones) y Sindicato de Operadores Penitenciarios, ambas organizaciones de primer grado afiliadas a la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE) (organización de segundo grado afiliada a la central única de trabajadores existente en nuestro país – PIT – CNT).

b) Sindicato del cuerpo de bomberos, organización de primer grado.

c) AFUMI, organización de primer grado que representa al personal del Ministerio del Interior.

d) CUP, organización de segundo grado que representa a sindicatos policiales de los departamentos de Flores, Florida, Río Negro, Soriano, Montevideo, Maldonado, Rocha y Lavalleja.

Dichas reuniones han tenido lugar en distintos ámbitos, bipartitos, en la Dirección General de Secretaría o con los interlocutores para la negociación colectiva

---

<sup>3</sup> BABACE, Héctor. La representación sindical. FCU,1993, p. 78 y 92.

del Ministerio del Interior, tripartitos en DINATRA (Dirección Nacional de Trabajo – Negociación Colectiva del Sector Público), bipartitos en la Comisión de Seguridad y Salud en el trabajo y tripartito en la Inspección General del Trabajo – Comisión Sectorial de Seguridad y Salud en los lugares de trabajo (Convenio Internacional del Trabajo núm. 155).

Las reuniones que han tenido mayor continuidad, son las que se han desarrollado en DINATRA, en las cuales, como fuera expresado, las partes acordaron la creación de una comisión tripartita con el objetivo de establecer un nuevo régimen disciplinario, diferente del acordado en el Acta de Entendimiento suscrito el 8 de junio de 2010. Entre febrero de 2012 y el presente se realizaron más de 20 reuniones en la DINATRA con participación del Ministerio de Trabajo, representantes del PIT – CNT y de las organizaciones sindicales de primer grado así como los delegados de la negociación colectiva del Ministerio del Interior.

Como resultado de dichas reuniones tripartitas se suscribieron actas con propuestas de entendimiento para la futura celebración de convenios colectivos sobre régimen disciplinario que hasta la fecha no se han concretado.

Por otra parte, debe señalarse que distintas autoridades y asesores del SUPU han sido recibidos por la Dirección de Secretaría General del Ministerio del Interior con el fin de tratar distintos temas de interés colectivo.

La nota presentada como queja ante la OIT, da cuenta de situaciones que claramente traducen conflictos intersindicales, de los cuales el Ministerio del Interior nunca formó parte ni tomó partido, manteniendo su actitud de no injerencia al recibir a quienes se presentaron en cada oportunidad como autoridades, delegados o representantes de las organizaciones que solicitaban la audiencia, planteaban problemas a resolver o participaban en ámbitos de diálogo o de negociación colectiva. El Ministerio del Interior nunca convocó una reunión de negociación colectiva cerrada a cualquier sindicato, ni definió quien debe ser legítimo interlocutor para negociar. El

principio observado desde siempre ha sido el de no injerencia en los asuntos internos de los sindicatos, pese a las dificultades reales y efectivas que plantea la fuerte atomización de organizaciones en niveles de primer grado.

Cabe agregar que durante todo este período de tiempo se ha otorgado licencia sindical con liberación total de trabajo y pago de sueldo a todos los sindicatos que así lo han solicitado, las que mensualmente computan aproximadamente 9.000 horas.

En ningún momento se tomó decisión alguna que excluyera de beneficios salariales, condiciones de trabajo o de destinos laborales en función de la pertenencia o no a alguna o ninguna organización sindical de cualquier nivel.

### III.- CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto, surge claramente que el Gobierno de la República Oriental del Uruguay no ha violado de ningún modo las normas internacionales sobre negociación colectiva, sino que por el contrario las ha promovido e impulsado como nunca había acontecido en la historia de nuestro país.

Nunca se han adoptado actos de injerencia, por el contrario se ha tratado en todo momento de atender las inquietudes de las múltiples organizaciones gremiales de un sector tan complejo y peculiar como la policía.

Por tanto, se considera que la queja presentada no resulta de recibo y no puede prosperar.