



Consejo de Administración

348.ª reunión, Ginebra, 17 de junio de 2023

Sección Institucional

INS

Cuarto punto del orden del día

Informe del Comité de Libertad Sindical

403.º informe del Comité de Libertad Sindical

Caso núm. 3420

Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación

**Queja contra el Gobierno del Uruguay
presentada por**

- la Federación Nacional de Profesores de la Enseñanza Secundaria del Uruguay (FENAPES) y
- la Internacional de la Educación (IE)

Alegatos: las organizaciones querellantes alegan que desde el cambio de Gobierno las autoridades de educación pública han vulnerado a través de diversas decisiones y actuaciones el derecho de libertad sindical en distintos centros de educación secundaria del país, en perjuicio de la FENAPES y de sus militantes

- 598.** La queja figura en una comunicación de la Federación Nacional de Profesores de la Enseñanza Secundaria del Uruguay (FENAPES) y la Internacional de la Educación (IE) de fecha 10 de noviembre de 2021. El Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) envió una comunicación en noviembre de 2021 manifestando su apoyo a la queja. La FENAPES envió informaciones adicionales por comunicaciones de fechas 9 de febrero, 6 de abril, 5 de mayo y 21 de septiembre de 2022.
- 599.** El Gobierno envió sus observaciones por comunicaciones de fechas 21 de mayo, 16 de agosto y 15 de diciembre de 2022, así como 26 de abril de 2023.
- 600.** El Uruguay ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

A Alegatos de las organizaciones querellantes

- 601.** En sus comunicaciones de fechas 10 de noviembre de 2021, 9 de febrero, 6 de abril, 5 de mayo y 21 de septiembre de 2022, las organizaciones querellantes alegan que a partir del año 2020, tras el cambio de Gobierno, las nuevas autoridades de la educación comenzaron a limitar de diversas formas la acción sindical. Las organizaciones querellantes alegan concretamente que la Dirección General de Educación Secundaria (DGES), que es un órgano desconcentrado de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ha vulnerado a través de diversas decisiones y actuaciones el derecho de libertad sindical en distintos centros de educación secundaria (liceos) del país, en perjuicio de la FENAPES, que es la organización sindical más representativa en el ámbito de la educación secundaria pública, y en perjuicio de sus militantes.
- 602.** Las organizaciones querellantes alegan que dicha política antisindical se ha expresado a través de la implementación de mecanismos de represión disciplinaria por haber llevado a cabo actividades de naturaleza sindical, a saber: i) represión antisindical con amenazas de despidos contra docentes del Liceo N° 1 del departamento de San José por el ejercicio de actividades de naturaleza sindical; ii) una investigación por participación de dirigentes de la FENAPES en una actividad con docentes del Liceo de Canelones; iii) una investigación por el uso de la cartelera sindical por docentes del Liceo N° 16 de Montevideo; iv) actos antisindicales tendientes a limitar y reprimir el uso de licencias sindicales, y v) desconocimiento de la negociación colectiva e injerencia de las autoridades de la DGES en relación con la asociación de funcionarios no docentes de secundaria.

Represión antisindical contra docentes del Liceo N° 1 de San José

- 603.** Las organizaciones querellantes indican que el 27 de octubre de 2019 se llevó a cabo un plebiscito de reforma constitucional en materia de seguridad en el Uruguay simultáneamente con las elecciones presidenciales y señalan que, junto con otras organizaciones, entre ellas el PIT-CNT, llevaron a cabo diversas acciones para contribuir a la campaña en contra de dicha reforma constitucional que fue impulsada por algunos sectores políticos y finalmente no fue aprobada. Los querellantes indican que dicho proyecto de reforma provocó un intenso debate público en virtud de incluir aspectos de gran interés social, entre ellos la conformación de una guardia nacional formada por militares, la posibilidad de establecer penas de prisión permanente revisables y el acotamiento de las medidas alternativas a la prisión. Indican asimismo que el debate sobre la reforma incluyó a diversas organizaciones sociales relacionadas con la defensa de los Derechos Humanos, al mundo académico, los partidos políticos y especialmente al movimiento sindical y estudiantil. Los querellantes indican que

quienes se opusieron a dicha reforma constitucional, reivindicaron como consigna que el miedo no era la forma, apostando a la educación como camino para enfrentar los problemas de inseguridad, iniciando una campaña en contra del proyecto.

- 604.** Los querellantes indican que como parte de dicha campaña, que incluyó publicidad en radio, televisión y cartelería, militantes y afiliados de la FENAPES se iban a fotografiar con un cartel con la frase «No a la reforma» para subir las imágenes a las redes sociales. Las organizaciones querellantes alegan que: i) el 23 de octubre de 2019, en horario nocturno, militantes de la Asociación de Profesores del departamento de San José, afiliada a la FENAPES, se dieron cita en el Liceo N° 1; ii) ocho docentes se fotografiaron en la vía pública próxima al liceo y seis docentes lo hicieron dentro del centro educativo pero en espacios para los docentes en horario en el que no había estudiantes; iii) el 29 de octubre de 2019 la directora del liceo denunció dicha actividad ante la DGES, considerando que se había violado la laicidad constituyendo una acción proselitista, generándose un expediente que concluyó con su archivo; iv) en junio de 2020, con el cambio del Gobierno y nuevas autoridades en la DGES (anteriormente llamado Consejo de Educación Secundaria (CES)), la directora del liceo insistió con su denuncia anterior y se desarchivó el expediente, disponiéndose la realización de una investigación por hechos ocurridos un año antes, sin conceder a los docentes el derecho a la defensa y que culminó con un informe final que incurre en errores, omitiendo la naturaleza sindical de la actividad llevada a cabo el 23 de octubre de 2019, y condenando el ejercicio de la libre expresión del pensamiento respecto de un tema de interés público; v) la intencionalidad de perjuicio antisindical fue evidente y se creó un marco de exposición pública de condena hacia los activistas (no se tomaron medidas respecto de docentes que influyeron sobre los alumnos a favor de la reforma constitucional); vi) si bien los sumarios instruidos a quienes se fotografiaron fuera del liceo fueron concluidos sin responsabilidad, en la Resolución se indicó que se trató de una actividad proselitista de tipo político, desechando la naturaleza sindical de la misma, y vii) los asesores jurídicos sugirieron la destitución de los docentes que se fotografiaron dentro del recinto liceal, con excepción de dos casos en el que se entendió que dicha sanción sería excesiva.
- 605.** Las organizaciones querellantes consideran que el informe efectuado por el procurador actuante en la investigación incurrió en un error inexcusable, negando la naturaleza sindical de la actividad llevada a cabo el 23 de octubre de 2019, estampando claramente su aviesa intención represiva mediante la frase «el suscrito entiende que, en una situación como la de obrados, pierde trascendencia el *para qué* y cobra especialísima importancia *dónde* se realiza dicha actividad». Las organizaciones querellantes indican que la prohibición de proselitismo está prevista en el artículo 58 de la Constitución del Uruguay, el cual establece que, en los lugares y horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función «[...] reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie». Es decir que la propia norma constitucional exige el relevamiento de la intención o fin último de la actividad. Los querellantes entienden que al omitir la naturaleza sindical, le permitió condenar el ejercicio de la libre expresión del pensamiento respecto de un tema de interés público, ignorando además lo establecido por el artículo 57 de la Constitución que promueve la organización sindical. Las organizaciones querellantes consideran que una interpretación armónica de ambas normas le hubiera permitido al investigador, entender que el artículo 58 en realidad prohíbe el proselitismo político, en tanto el artículo 57 pone bajo resguardo de la prohibición de la norma antes mencionada a todas aquellas actividades de índole sindical, respecto de las cuales obliga a su promoción.

Investigación a dirigentes de la FENAPES por su participación en una actividad con docentes en el departamento de Canelones

- 606.** Las organizaciones querellantes alegan que el 7 de septiembre de 2020 el CES resolvió instruir una investigación bajo la presunción de violación al principio de laicidad a dirigentes de la FENAPES por haber concurrido en octubre de 2019 al liceo de la localidad de Empalme Olmos con la intención de entablar comunicación con los integrantes del núcleo sindical de dicho centro, en el marco de una movilización de los estudiantes contra la reforma constitucional (los estudiantes habían denunciado limitaciones por parte de la dirección del centro educativo al derecho de reunión y expresión del pensamiento al gremio estudiantil).

Investigación por el uso de la cartelera sindical por parte de los docentes del Liceo N° 16 de Montevideo

- 607.** Las organizaciones querellantes alegan que: i) en abril de 2021 la directora del Liceo N° 16 de Montevideo denunció que había aparecido un material informativo sobre el referéndum contra una ley denominada «Ley de Urgente Consideración» en la cartelera gremial del liceo, tras lo cual la DGES dispuso que se realizara una investigación, y ii) la existencia de material sindical donde se encuentra situada la cartelera constituye una circunstancia normal, por lo que, la investigación (de naturaleza disciplinaria y sin garantías) que se encuentra en trámite no puede representar otra cosa que una situación de hostigamiento patronal en represalia por el tipo de material contenido en cartelera; tratándose de un claro acto de injerencia con una finalidad de represión antisindical.

Actos antisindicales tendientes a limitar y reprimir el uso de licencias sindicales

- 608.** Las organizaciones querellantes alegan que desde el cambio de Gobierno, se registraron diversas acciones hostiles tendientes a cuestionar el uso de las licencias sindicales por parte de la FENAPES y alegan que: i) la directora del Liceo N° 1 de San José denunció un supuesto uso excesivo de horas remuneradas con destino a actividad sindical, señalando que se había utilizado una figura jurídica no adecuada para su justificación (la denuncia iba dirigida contra el profesor y dirigente de la FENAPES, el Sr. Marcel Slamovitz), y ii) el proceder antisindical de la directora comenzó a ser acompañado por un diputado integrante de uno de los partidos de la coalición de Gobierno quien acusó a las autoridades del anterior Gobierno y a la FENAPES de haber extendido certificados falsos para la licencia sindical. Las organizaciones querellantes indican que a raíz de lo anterior se instauró en el Parlamento Nacional una comisión que tenía como fin investigar la extensión y la justificación de licencias irregulares a los integrantes de la FENAPES por parte del CES en el periodo 2015-2019.
- 609.** Las organizaciones querellantes indican que, a raíz de la denuncia antes mencionada, se instruyó en la DGES una investigación administrativa acerca de las horas sindicales utilizadas el profesor Slamovitz y que, si bien el abogado instructor sugirió el archivo de la investigación entendiendo que no habían elementos que comprometieran su actuación, la DGES dispuso la separación del cargo del profesor por 180 días con pérdida total de sus haberes por haber incurrido en falta grave al haber usado el «poder sindical» para inducir a engaños a la directora del liceo. Las organizaciones querellantes indican que, en el marco de la investigación se decidió radicar una denuncia penal contra el profesor por el supuesto uso excesivo de horas remuneradas con destino a actividad sindical, así como a otros integrantes del Comité Ejecutivo de la FENAPES, queriendo tipificar penalmente el desempeño de los dirigentes como una eventual comisión de delitos por haber expedido y utilizado constancias falsas de actuación sindical en el marco de acuerdos conveniados con las autoridades de la época. Las

organizaciones querellantes alegan que las autoridades educativas aspiran a la prisión de los dirigentes sindicales esgrimiendo la inexistencia de formalidades en el proceso de negociación colectiva, postulando basamentos formales por encima de los elementos de fondo que conforman en sí mismo el corazón de la negociación, tal como ilustra el profesor Barreto en un informe que adjuntan a la queja, quien señala que no existen requisitos formales para registrar acuerdos y que la falta de tal cualidad no afecta la validez de lo pactado. En dicho informe se menciona la Resolución 12 del Acta núm. 90 de 2006, que según se señala, recoge un acuerdo celebrado en el marco de una negociación colectiva llamado «grupo de trabajo sobre fuero sindical» integrado por la ANEP y el PIT-CNT que reenvía a otros acuerdos que puedan celebrarse, lo cual demostraría el juego de procesos de negociación existentes.

610. Las organizaciones querellantes alegan que la comisión investigadora instaurada en el parlamento tuvo un desempeño fuera del marco legal, con la intención clara de persecución sindical e indican que lo que investigaba la comisión no era el mal uso de las horas sindicales sino si se había utilizado o no una figura jurídica adecuada para su justificación, montando además una campaña mediática contra la FENAPES. Las organizaciones querellantes indican que el tema central era el acuerdo que fue oportunamente pactado de forma no escrita entre la FENAPES y las anteriores autoridades a fin de que las horas sindicales que excedieran las acordadas por convenio firmado en 2006 se justificaran invocando una norma del Estatuto del Funcionario Docente (artículo 70.10). Las organizaciones querellantes afirman que no existen formalidades de ningún tipo en el derecho uruguayo que requieran que el convenio deba recogerse por escrito, ya sea en el ámbito público o en el ámbito privado y que el cumplimiento consuetudinario de las condiciones emergentes de un acuerdo obra asimismo como fuente de conocimiento de la existencia de un convenio colectivo cuando este no se ha extendido por escrito. Las organizaciones querellantes indican que la comisión investigadora concluyó su actuación con dos informes finales:

- Por un lado el informe en mayoría, elaborado por los integrantes de la coalición de Gobierno quienes sugieren la existencia de delitos penales por parte de los presidentes y secretarios generales de la FENAPES, a partir de una terminología y construcción errónea y tendenciosa (tal como considerar «certificado» una simple constancia de actuación sindical y a la consiguiente solicitud de justificación de la respectiva inasistencia como un «engaño» a los directores liceales, siendo grave que se impute la existencia de delito penal, por el hecho de solicitar la justificación de licencia por el ejercicio de actividades sindicales). En dicho informe se señala la existencia de irregularidades, omisiones y presuntas ilicitudes por parte de los integrantes del CES del Gobierno anterior y de la «cúpula» de la FENAPES y se remiten las actuaciones a la ANEP, así como a la Junta de Transparencia y Ética Pública y a la Fiscalía General de la Nación, pretendiendo perseguir penalmente a los dirigentes de la FENAPES por el desempeño de actividades de estricto corte sindical.
- Por otra parte también se emitió un informe en minoría, votado por integrantes del partido de Gobierno saliente, el cual destacó la función inquisitiva, absolutamente ilegal practicada por la comisión investigadora interrogando funcionarios, y la violación del derecho de defensa de los dirigentes de la FENAPES a quienes se termina atribuyendo responsabilidad penal. Dicho informe concluye que no se constataron hechos delictivos y que en caso de existir hechos irregulares, los mismos deben ser investigados y sancionados por las autoridades administrativas. Sostiene además que no hubo engaño a las direcciones liceales, ya que estas tienen la discrecionalidad de justificar o no las inasistencias y que tampoco existió omisión de las autoridades salientes, y en definitiva que no existe mérito para enviar las actuaciones a ninguna dependencia del Estado.

Desconocimiento de la negociación colectiva e injerencia de las autoridades de la DGES en relación con la asociación de funcionarios no docentes de Secundaria

- 611.** Las organizaciones querellantes alegan que: i) en el año 2007 la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU), integrada por FENAPES, suscribió con la ANEP un convenio colectivo por el que se reglamentó el uso de las licencias sindicales por parte de los dirigentes de la Asociación de Trabajadores de Enseñanza Secundaria (ATES), organización sindical de los trabajadores no docentes; ii) en octubre 2021 la DGES dictó la Resolución N 4141 por la cual, en total desconocimiento del convenio colectivo antes mencionado, reglamentó la asignación de horas sindicales de la ATES en forma unilateral, preceptuando que los funcionarios detallados en una nómina serían los únicos habilitados para integrar las comisiones representativas y no podrían ser reemplazados por otros funcionarios, incurriendo en una actitud de injerencia violatoria de la autonomía sindical, y iii) dicha resolución determina asimismo que las constancias de las horas sindicales usufructuadas serán firmadas por la DGES o por el presidente de la ATES y en caso de sus horas sindicales por la secretaria designada a tales efectos; en caso de sobrepasar las horas establecidas estas serán pasadas a descuento, esto con efecto retroactivo, configurándose injerencia en la actividad sindical y cercenando el libre ejercicio de la misma.
- 612.** Las organizaciones querellantes indican que el mencionado convenio colectivo había establecido como base de cálculo para determinar la cantidad de horas libres remuneradas la cantidad de funcionarios afiliados (cotizantes y no cotizantes). Las organizaciones querellantes alegan que, para el periodo 1.º de marzo de 2021 a 28 de febrero de 2022, las autoridades de educación secundaria cambiaron el referido criterio, excluyendo de la base de cálculo a los docentes afiliados no cotizantes, lo cual disminuyó la cantidad de unidades correspondientes a la licencia sindical. Se alega que esta acción ha afectado al ejercicio de la libertad sindical con una eventual proyección en la calidad de la negociación colectiva.

Denuncias ante la institución Nacional de Derechos Humanos

- 613.** Las organizaciones querellantes mencionan en la queja otros hechos que, a su entender, permiten comprender el contexto de represión antisindical originado en el año 2020 e indican que: i) el 20 de mayo de 2020 la ANEP emitió una resolución disponiendo que se retirara toda la cartelera que pudiera atentar contra los principios rectores de la educación (laicidad y prohibición de proselitismo), y ii) la FENAPES presentó una denuncia al respecto ante la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), organismo imparcial dependiente del Parlamento, que emitió una resolución recomendando que se deroguen los artículos más polémicos de la Resolución antes mencionada. Las organizaciones querellantes indican que han presentado otra denuncia ante la INDDHH en la que se da cuenta de diversas situaciones, entre ellas la prohibición de celebrar reuniones sindicales dentro del centro educativo o en la puerta de ingreso en el marco de un paro llevado a cabo por una filial de la FENAPES.

B Respuesta del Gobierno

- 614.** En sus comunicaciones de fechas 21 de mayo, 16 de agosto y 15 de diciembre de 2022, así como 26 de abril de 2023, el Gobierno indica que la ANEP es un ente autónomo con personería jurídica que rige la educación pública y que tiene los siguientes órganos: el Consejo Directivo Central (CODICEN), la Dirección General de Educación Inicial y Primaria, la DGES (anteriormente el CES), la Dirección General de Educación Técnico Profesional y el Consejo de Formación en Educación. El Gobierno indica que la ANEP ha estado siempre abierta al diálogo y a las instancias de

negociación y que respeta, acata y cumple en su totalidad la normativa vigente, por lo cual, no es cierto que hayan existido vulneraciones de derechos, ni violaciones a las normas que se invocan en la queja. El Gobierno afirma que la persecución antisindical que se pretende denunciar no existe y que lo que se denuncia como un ataque a la libertad sindical es, ni más ni menos, que la exigencia de que se respete el orden jurídico del país.

- 615.** El Gobierno considera que no surgen de la queja elementos que demuestren un accionar tendiente a violentar la autonomía sindical o conductas discriminatorias de rango antisindical por parte del Estado y afirma que la DGES actuó en el ejercicio de las legítimas potestades que le confiere la ley, que su accionar estuvo amparado en la existencia de una causas razonables que ameritaban ser investigadas y que en ningún momento se investigó un accionar sindical, sino la conducta de funcionarios que se vinculan a la Administración por un régimen estatutario, al cual deben sujetar su comportamiento.

Hechos vinculados al Liceo N° 1 de San José

- 616.** En relación a los hechos vinculados al Liceo N° 1 de San José, el Gobierno indica que: i) las autoridades de secundaria que asumieron en mayo de 2020 recibieron un oficio de la directora del liceo solicitando información acerca de una denuncia efectuada en 2019 ante el CES vinculada a fotografías tomadas por un grupo de docentes dentro del liceo con consignas «No a la reforma constitucional» (que no tenía vínculo con el derecho sindical sino que se relacionaba con temas de seguridad ciudadana); la directora había indicado que no se le había notificado sobre ninguna resolución respecto del expediente abierto a raíz de su denuncia; ii) el entonces CES, al tomar conocimiento de la denuncia, lo trató en sesión, dispuso el archivo de la misma, con una mera exhortación a cuidar actitudes (pese a que la División Jurídica del CES había sugerido que se realizara una investigación administrativa) y no puso en conocimiento a la directora del liceo el trámite dado a su denuncia y pasado un tiempo prudencial, la misma solicitó que se le informara al respecto; iii) las autoridades del CES localizaron el expediente y procedieron a su desarchivo, así como al desarchivo de otros cinco expedientes relativos a situaciones de similar tenor que no contaban con resolución, y iv) en agosto de 2020, la División Jurídica del CES sugirió que se dispusiera una investigación administrativa para determinar si se habían cometido faltas administrativas violentando disposiciones del Estatuto del Funcionario Docente y del Estatuto del Funcionario de Gestión y en septiembre de 2020, el CES, con voto unánime de sus tres integrantes (uno de ellos perteneciente al ámbito sindical) resolvió decretar la instrucción de dicha investigación.
- 617.** El Gobierno indica que, como resultado de la investigación administrativa (al amparo del artículo 179 de la Ordenanza N°10), se entendió que se había configurado falta administrativa y se dispuso la instrucción de un sumario a varios funcionarios docentes. El Gobierno enfatiza que lo que se investigó no fue una actividad sindical, sino el actuar de funcionarios públicos en contravención de normas constitucionales, que los funcionarios sumariados contaron con las garantías del debido proceso y que la propuesta de sanción de destitución fue desestimada por las autoridades educativas. El Gobierno señala que la Administración tiene el deber de investigar cualquier hecho que pueda constituir violación de la normativa y pueda importar responsabilidad funcional y que, constatada la existencia de falta administrativa e identificados sus responsables, se despliega la potestad disciplinaria de la Administración. En ese sentido, el Gobierno manifiesta que el accionar de la ANEP a través de su desconcentrado la DGES, no importó violación de la libertad sindical, ni restricción de la libre expresión del pensamiento, sino que se ajustó a los deberes que la Constitución y la ley le impone, de evitar el proselitismo de cualquier especie y preservar la laicidad de la educación. El Gobierno indica que los sumarios concluyeron con la Resolución dictada por la DGES, por la cual se sancionó a los docentes con

180 días de suspensión y retención de haberes, descontando la preventiva sufrida. El Gobierno enfatiza que no hubo persecución antisindical ni una decisión selectiva tendiente a castigar a los integrantes de la organización sindical, sino que se cumplieron las etapas de los procedimientos que tienen una finalidad garantista, no sancionatoria ni persecutoria y amparados en la normativa vigente. El Gobierno informa que ninguno de los docentes sancionados recurrió la sanción dispuesta, habiendo quedado firme el acto administrativo que los estableciera. Por otra parte, el Gobierno indica que los expedientes relativos a funcionarios que se fotografiaron fuera del Centro Educativo, en la vía pública, fueron vueltos al archivo al comprobarse que no existía falta administrativa alguna.

- 618.** El Gobierno indica que si bien un sindicato tiene el derecho de definir las medidas que tomará ante cualquier hecho o acontecimiento, sea político, cultural u otro, en este caso, los docentes se tomaron fotos dentro del centro educativo, el cual es su lugar de trabajo y el artículo 58 de la Constitución establece que «En los lugares y las horas de trabajo queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines proselitistas de cualquier especie. No podrán constituirse agrupaciones con fines proselitistas utilizando las denominaciones de reparticiones públicas o invocándose el vínculo que la función determine entre sus integrantes». El proselitismo está terminantemente prohibido por el citado artículo 58 de la Constitución y no pueden invocarse la libertad de expresión ni los derechos sindicales para eludir la prohibición constitucional. Cuando el proselitismo lo hace un docente de la enseñanza pública se configura una doble infracción: a la norma que prohíbe el proselitismo, y a la que ordena impartir la enseñanza conforme al principio de laicidad (artículo 17 de la Ley General de Educación y artículo 3 del Estatuto del Funcionario Docente). El Gobierno enfatiza que se trata de funcionarios públicos mandatados por un estatuto; que no se trata de que los profesores no puedan expresarse sino que lo que se cuestiona es que se haya hecho dentro del centro educativo en diferentes dependencias y en horario laboral ya que estaba funcionando el liceo nocturno en ese momento y destaca que la reforma constitucional en cuestión no tenía vínculo alguno con el derecho sindical ni con las normas de la educación pública; sino que se relacionaba con temas de seguridad ciudadana.

Hechos vinculados al Liceo de Empalme Olmos (Canelones)

- 619.** El Gobierno indica que: i) la Inspección de Institutos y Liceos informó al CES que los estudiantes del liceo habrían usado pañuelos alusivos al «No a la reforma constitucional», participando de reuniones gremiales dentro del liceo advirtiendo presunta violación del derecho de libertad y del principio de laicidad e indicando que los estudiantes no habían contado con la autorización de la Dirección requerida en virtud del Estatuto del Estudiante (vigente desde 2005); ii) la División Jurídica del CES compartió la sugerencia de la Inspección de Institutos y Liceos de que, de conformidad con la normativa vigente, se realizara una investigación administrativa con el fin de esclarecer los hechos, sin que se desprenda de ello elemento alguno que importe una persecución antisindical y represalia de clase alguna a los integrantes de la FENAPES, organización que no es representante de los estudiantes, y iii) la investigación administrativa fue clausurada, al no constatar responsabilidad de ningún funcionario (Resolución de 21 de febrero de 2022 de la DGES).

Hechos vinculados al Liceo N° 16 de Montevideo

- 620.** El Gobierno indica que: i) la dirección del liceo denunció ante la DGES que el 8 de marzo de 2021 se encontró material referente a la Ley de Urgente Consideración (LUC) (promulgada el 9 de julio de 2020) dentro de la Adscripción de planta alta del centro educativo (folletos relativos a una campaña de recolección de firmas, de corte político, para la derogación de la

ley, que no guarda relación con derechos sindicales); ii) la DGES, atendiendo a la sugerencia de la División Jurídica dispuso la instrucción de una investigación a fin de esclarecer los hechos y las presuntas responsabilidades; iii) el actuar de la DGES se ajustó a derecho, preservando todos los principios que rigen la educación pública, y iv) en la investigación se citó a varios docentes agremiados o no y la investigación fue clausurada, sin responsabilidad de ningún funcionario (Resolución de 16 de diciembre de 2021 de la DGES).

- 621.** El Gobierno también menciona que en la fachada del liceo se colocaron carteles alusivos a la campaña contra la LUC y que se dispuso solamente el retiro de la cartelera que se encontraba en la fachada del liceo pero no la cartelera ubicada en las proximidades de ese u otro centro educativo, ello en defensa del principio de laicidad, cuya preservación no afecta la libertad de expresión ni la libertad sindical. El Gobierno indica que la Resolución del CODICEN, en su Considerando VI) manifiesta que «no pretende lesionar ni restringir el legítimo derecho del uso de carteleras gremiales, así como tampoco limitar, restringir, lesionar ni interferir con el ejercicio del derecho de libertad». El Gobierno ha anexado la copia de una sentencia de amparo recaída en el año 2019 (el Gobierno destaca que en dicho momento las autoridades de la ANEP eran otras, designadas por el Gobierno anterior al ingresado en marzo de 2020) y que obliga a la ANEP a retirar cartelera proselitista de las fachadas de sus locales. En dicha sentencia, el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo indica que los carteles tenían un mensaje de neto corte político que constituyen sin duda actividad proselitista y que la cartelera violentaba la neutralidad. Con base en lo anterior, el Juzgado ordenó a la ANEP que prohíba la colocación de carteles (en esa ocasión puestos por los estudiantes) relativos a la reforma constitucional o con contenido similar en el frente de cualquier otro de sus edificios.
- 622.** En relación a la denuncia presentada ante el INDDHH, el Gobierno recuerda que ni la ANEP ni ninguna otra entidad pública, tienen vínculo de dependencia con dicha Institución y que no tiene obligación de acatar lo dispuesto por la misma, por lo cual manifestó que no aceptaba su dictamen. La ANEP promovió acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y dicho proceso se encuentra actualmente a estudio de la Suprema Corte de Justicia. Lo dispuesto por el CODICEN de la ANEP, no constituye ningún elemento de represión antisindical ya que se dirige a sus propias dependencias y se dictó a efectos de preservar principios de rango constitucional.

Licencias sindicales

- 623.** El Gobierno se refiere a la denuncia que efectuó la directora del Liceo N° 1 de San José en el año 2021 por «un supuesto uso excesivo de horas remuneradas con destino a actividad sindical y a que se había utilizado una figura jurídica no adecuada para su justificación», lo cual fue acompañado por el hacer de un Diputado por uno de los partidos políticos que integran la coalición de Gobierno. Al respecto, el Gobierno indica ante todo que en ningún momento la ANEP, a través de la DGES asumió un accionar que pudiera constituir persecución antisindical. El Gobierno destaca que no puede desconocerse la existencia de disposiciones que reglamentan el uso de la licencia sindical en el ámbito de la ANEP y que ante la eventualidad de presuntas irregularidades, la Administración tiene el poder-deber de revisar sus propios actos. El Gobierno enfatiza que no se aprecia un accionar antisindical, sino un hacer vinculado directa y únicamente al cumplimiento de las normas.
- 624.** En relación al profesor Slamovitz, el Gobierno indica que: i) luego de analizar las resultancias de la investigación, el encargado de Dirección de la División Jurídica de la DGES sugirió que se instruyera sumario administrativo al profesor; ii) el Gobierno aclara que el encargado de Dirección de la División Jurídica de la DGES no está sujeto a lo que haya expresado el instructor de la investigación, y que puede compartir o no el informe preliminar, y en su caso, emitir un

dictamen diferente; iii) es así, que en el presente caso, se dispuso la instrucción de sumario administrativo, con aplicación de medidas cautelares (separación del cargo y retención del 50 por ciento de haberes), dentro del ámbito de la normativa vigente (Ordenanza N°10 de 2004); iv) no se trató de persecución y discriminación antisindical, sino que respondió exclusivamente al ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración, en tanto el sumario (o sea, el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la responsabilidad del funcionario imputado) se decreta por la presunta comisión de falta grave, por un uso indebido de las horas sindicales; v) el sumario se instruyó con las garantías del debido proceso y no se dispuso con la finalidad de investigar o cuestionar la actividad sindical del docente, sino su actuar como funcionario en contravención de la normativa vigente; vi) si bien el funcionario, en tanto dirigente sindical, puede ejercer su derecho a gozar de tiempo libre remunerado para el ejercicio de la actividad sindical, ese ejercicio es reglamentado por el Consejo de Salarios o mediante convenios colectivos, y vii) se han realizado varios acuerdos o convenios (todos en forma escrita) y se han asignado las horas que corresponden en cada caso para uso de licencia sindical pero en ningún momento en los convenios o demás resoluciones a las que se refiere las organizaciones querellantes se hace referencia a la utilización del artículo 70.10 del Estatuto del Funcionario Docente (EFD) para justificar horas de licencia sindical.

- 625.** El Gobierno indica que en su informe, el encargado de la División Jurídica señaló que discrepaba con las conclusiones del instructor y que a su entender, no era jurídicamente posible que las exautoridades del CES pudieran haber realizado válidamente un acuerdo con la FENAPES (acordando la aplicabilidad del artículo 70.10 del EFD para justificar el exceso de uso de horas sindicales) ya que ello violaría lo dispuesto por la normativa estatutaria y excedería sus competencias y potestades jerárquicas. En el informe de la División Jurídica se indica asimismo que nadie pudo acreditar la existencia del alegado acuerdo y que de ninguna manera se pueden compensar las licencias sindicales mediante la aplicación de lo establecido por el artículo 70.10 del EFD (se encuentra dentro del artículo 70 que refiere a las licencias extraordinarias de los funcionarios docentes; y expresa que se concederán las mismas por «tareas o servicios especiales encomendados por el Consejo Directivo Central, por los Consejos respectivos o requeridos por otros organismos estatales, en cumplimiento de disposiciones legales expresas»). Según el Gobierno, el artículo es claro y de ninguna manera puede utilizarse para justificar una licencia sindical. El Gobierno señala que, si bien las organizaciones querellantes basan su posición en un presunto «acuerdo verbal» con las anteriores autoridades del entonces CES, no puede concebirse un acuerdo de esa naturaleza, cuando una de las partes es el Estado, en el caso la ANEP. Además, si bien las organizaciones querellantes sostienen que no existen formalidades para los convenios colectivos, indican que la verdad material demuestra que los llevados a cabo entre el CODICEN y la CSEU, se han hecho en forma escrita. El Gobierno destaca que la regulación de la licencia sindical surge del convenio suscrito entre el CODICEN y la CSEU, plasmado en la Resolución 3 Acta 97 de fecha 29 de diciembre de 2006 en el cual se establece año a año el tope de las horas correspondientes a licencia sindical. El Gobierno ha anexado una copia de dicha acta. El Gobierno indica que en ningún momento el convenio antes mencionado hace referencia a la utilización del artículo 70.10 del EFD. El Gobierno afirma que no hubo un acuerdo que ampare la justificación de licencias por motivos sindicales en dicho artículo y que la Resolución 12 del Acta 90 de 12 de diciembre de 2006 a la que se refiere las organizaciones querellantes tampoco dice nada al respecto. El Gobierno anexó una nota de prensa en el que el expresidente del CODICEN, el Profesor Wilson Netto, habría advertido la «ilegalidad» de la aplicación de dicho artículo para pretender justificar licencias sindicales.
- 626.** El Gobierno indica que la FENAPES emitió innumerables «constancias» de actividad sindical para presentar ante los directores de los liceos, en las que solicitaba «la justificación de la

inasistencia» del funcionario «según el artículo 70.10 del Estatuto del Funcionario Docente de acuerdo al convenio firmado entre el CODICEN y la CSEU». En ese sentido, el Gobierno indica que, si los directores de liceo admitieron como tiempo libre para actividad sindical las horas que se tomaron en exceso los delegados, lo hicieron sobre la base de una constancia engañosa emitida por autoridades del sindicato, que inducía a justificar las ausencias con la referencia a un convenio «firmado» (que está admitido que no existe, como que tampoco existe una «firma» oral) e indicando (con el supuesto respaldo del convenio inexistente) que la ausencia está comprendida en el artículo 70.10 del EFD (norma que nada tiene que ver con la licencia sindical). El Gobierno explica que fue la gran cantidad de faltas que pretendió justificar el profesor Slamovitz basado en dichas constancias, lo que llevó a que la directora del Liceo N° 1 acudiera en 2019 al CES para conocer cuál era el «convenio firmado entre CODICEN-CSEU» al que se refería la FENAPES, ya que las horas de clase perdidas estaban causando serias perturbaciones en la labor educativa.

- 627.** El Gobierno indica que, habiéndose comprobado más de 240 inasistencias en dos años del profesor Slamovitz, las resultancias del sumario llevaron a la conclusión de que se había configurado de falta administrativa grave y se le impuso como sanción una suspensión de 180 días con retención de haberes, descontando de la misma el tiempo de suspensión preventiva ya cumplida. El Gobierno enfatiza que esa resolución, adecuada a derecho, no constituye un hecho de persecución y discriminación antisindical, por parte del Estado sino que responde, exclusivamente, al ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración. Con base a lo anterior, el Gobierno enfatiza que la ANEP, a través de la DGES, actuó dentro del marco de sus competencias y nunca violentó la libertad sindical, ni realizó persecución antisindical alguna.
- 628.** En cuanto a la radicación de denuncia penal contra el profesor Slamovitz y otros integrantes del Comité Ejecutivo de la FENAPES, el Gobierno indica que todo funcionario público tiene el deber de denunciar la existencia de hechos con apariencia delictiva y ponerlos en conocimiento de la justicia para que investigue y resuelva al respecto. El Gobierno aclara que no se ha «tipificado» delito alguno, y enfatiza que lo dispuesto en la Resolución de la DGES no es consecuencia de haber ejercido el derecho del uso de licencia sindical, ni por cumplir «una actividad inherente al Derecho Colectivo del Trabajo» como expresa los querellantes.
- 629.** En lo que respecta a la Comisión Parlamentaria, el Gobierno indica que esta no se ha arrogado ninguna competencia que no posee, que no ha violado la normativa que regula el funcionamiento de las comisiones parlamentarias, ni ha tenido una actuación ilegal, ni una finalidad de injerencia en la autonomía sindical, ni en el proceso de negociación colectiva, ni ha sido un intento de criminalización, sino que ha cumplido con su finalidad que fue la de investigación. El Gobierno afirma que lo que se ha llevado a cabo fue una investigación sobre la actuación de funcionarios públicos, que más allá de las horas semanales de licencia por su actividad sindical, hacían uso de licencias en base a un formulario que decía, que la justificación de inasistencia estaba amparada en el artículo 70 inciso 10 del EFD, de acuerdo a un Convenio que a pesar de ser solicitado en diferentes instancias nunca fue presentado. Toda esta actuación, relacionada con la extensión y justificación de licencias usufructuadas en el periodo 2015-2019, que fue materia de investigación de la Comisión Parlamentaria, generó un enorme daño a los estudiantes, dado que como ya fuera expresado en la respuesta anterior, esas horas, a diferencia de las horas sindicales, no tenían prevista la suplencia del docente.
- 630.** La Comisión que tenía el cometido de investigar la extensión y la justificación de licencias irregulares a los integrantes de la FENAPES por parte del CES en el periodo 2015-2019, finalizó su actuación concluyendo que habían surgido negligencias en el contralor de autoridades de la época (2015-2019) que derivaron en omisiones, irregularidades administrativas y conductas

con apariencia delictiva por parte de funcionarios públicos afiliados a la FENAPES e integrantes del CES en el periodo 2015 2019 por lo que remitió las actuaciones de la Comisión al Consejo Directivo Central de la ANEP; a la Junta de Transparencia y Ética Pública, y a la Fiscalía General de la Nación.

Desconocimiento de la negociación colectiva e injerencia de las autoridades de la DGES en relación con la ATES

- 631.** El Gobierno indica que la alegada injerencia de la DGES en el ámbito de las licencias sindicales no se ajusta a la realidad ya que la misma se vio en la necesidad de realizar un estudio y relevamiento sobre las licencias sindicales, en virtud de que no existían actos administrativos que regularan correctamente el uso de las licencias sindicales para la ATES ni estaban establecidos los mecanismos de control correspondientes. El Gobierno señala que la motivación del dictado de la Resolución N°4141 fue ordenar lo que sucedía hasta el momento, a efectos de que cada funcionario hiciera uso de las horas que efectivamente le corresponde por licencia sindical. La Resolución aprobó las listas presentadas por la ATES con la cantidad de horas correspondientes para que puedan hacer uso de licencia sindical, con el número de horas correspondiente a cada uno, y determinando el tope máximo de horas que se pueden justificar por licencia sindical. Lo que motivó la decisión de la DGES fue la indebida justificación de licencias, sobrepasando exageradamente las horas que por cantidad de afiliados le correspondía al sindicato para cada funcionario. El Gobierno indica que la FENAPES habría solicitado la revocación del acto y su eventual nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por lo que la Resolución aún no ha quedado firme y la DGES podrá revocarla total o parcialmente.
- 632.** El Gobierno añade que esta situación se está tratando además en una instancia de negociación colectiva tripartita. El Gobierno aclara que en la queja la FENAPES no alega que no se cumplan las instancias con esa organización, sino que se refiere solamente a las relacionadas con la ATES, expresando que ha sido la Directora General de Educación Secundaria la que se ha negado a ello y obviando mencionar que fue la agresión verbal realizada por el presidente de la ATES hacia la Directora, en una instancia tripartita, lo cual suspendió de forma transitoria las negociaciones. El Gobierno indica que el gremio no solicitó reuniones bipartitas ni tripartitas sino hasta el mes de marzo de 2022, momento en el que se inició la negociación.
- 633.** En líneas generales el Gobierno afirma que lejos de encontrar en la actuación de las autoridades de la enseñanza pública una violación de las normas internacionales y nacionales que protegen la libertad sindical, estas han ejercido rectamente su poder-deber, tanto al investigar la responsabilidad que pueda haber al sindicato o a alguno de sus miembros en la violación de la «legalidad» que el Convenio núm. 87 exige respetar, como al poner en práctica reglas de sentido común para el uso de la licencia sindical. El Gobierno destaca que los procedimientos administrativos iniciados (investigaciones administrativas y sumarios) se basaron en hechos reales y comprobados, y están regulados por normas y principios propios del Estado de derecho y que todas las resoluciones están sujetas a impugnación mediante recursos administrativos, y de toda esa actividad administrativa hay un control jurisdiccional.
- 634.** El Gobierno enfatiza que la Constitución no exceptúa a los sindicatos de funcionarios (constituidos al amparo del artículo 57 de la Constitución) de la restricción que se establece en el artículo 58: «en los lugares y las horas de trabajo queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie». Indica asimismo que, si bien las organizaciones querellantes se refieren a una «campaña pública a través de medios de comunicación contra FENAPES», no se ha efectuado un solo comunicado a la prensa con la finalidad de agraviar a la organización sindical o de promover un rechazo de la ciudadanía a la misma. El Gobierno afirma que la FENAPES continúa en el pleno ejercicio de

la libertad sindical, organizando libremente su actividad gremial y que lo único que se le exige es que respete integralmente la normativa legal y convencional aplicable.

C Conclusiones del Comité

- 635.** *El Comité observa que, en la presente queja, las organizaciones querellantes alegan que, a partir del cambio de Gobierno en marzo de 2020, las autoridades de la educación, en particular la DGES (antes denominada CES) de la ANEP han limitado de diversas formas la acción sindical de la FENAPES, la organización más representativa en el ámbito de la educación secundaria pública, y de sus militantes. El Comité toma nota de que el Gobierno niega que haya existido persecución antisindical, afirma que la ANEP ha estado siempre abierta al diálogo y que lo que se denuncia como un ataque a la libertad sindical no es ni más ni menos que la exigencia de que se respete el orden jurídico del país. El Gobierno indica que la DGES actuó en el ejercicio de las legítimas potestades que le confiere la ley y que en ningún momento se investigó un accionar sindical, sino la conducta de funcionarios que se vinculan a la Administración por un régimen estatutario, al cual deben sujetar su comportamiento.*
- 636.** *El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que la política antisindical se ha expresado a través de una serie de hechos que han tenido lugar en distintas partes del país y que se mencionan a continuación.*

Investigaciones administrativas (hechos relativos al Liceo N° 1 de San José, Liceo de la localidad de Empalme Olmos de Canelones y Liceo N° 16 de Montevideo)

- 637.** *El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que, como consecuencia de las denuncias efectuadas por los directores de los liceos ante la DGES entre fines del 2019 y comienzos del 2021 por presunta violación de los principios rectores de la educación (laicidad y prohibición de proselitismo), esta ha llevado a cabo una serie de investigaciones de carácter disciplinario y sin garantías que involucraron a dirigentes sindicales, que fueron castigados como consecuencia de su opinión, creándose un marco de exposición pública de condena hacia los activistas. El Comité toma nota de que las investigaciones relativas a los tres liceos tuvieron que ver con la participación de dirigentes de la FENAPES en actividades relacionadas a un plebiscito sobre una reforma constitucional relativa a temas de seguridad ciudadana y un referéndum sobre una ley denominada Ley de Urgente Consideración (LUC), actividades que según alegan las organizaciones querellantes eran de naturaleza sindical.*
- 638.** *El Comité toma nota de que, según informa el Gobierno las investigaciones relativas a las actividades llevadas a cabo en los Liceos de Canelones y de Montevideo (en esta última se citó a varios docentes agremiados o no) fueron clausuradas al no haberse constatado responsabilidad de ningún funcionario.*
- 639.** *En lo que respecta al Liceo N° 1 de San José, el Comité observa que la investigación de la DGES se centró en docentes y dirigentes sindicales que se fotografiaron dentro y fuera del liceo, en horario nocturno, con carteles que indicaban su rechazo a la reforma constitucional relativa a temas de seguridad ciudadana. El Comité observa que, mientras que los querellantes indican que los activistas sindicales cuidaron ejercer el derecho de expresión fuera del espacio áulico y sin presencia de alumnos, el Gobierno indica que las fotografías se tomaron cuando estaba funcionando el liceo nocturno. El Comité observa que las organizaciones querellantes afirman, entre otros elementos, que la DGES realizó la investigación sin conceder a los docentes el derecho a la defensa y que culminó con un informe que omite la naturaleza sindical de la actividad y condena el ejercicio de la libre expresión del pensamiento respecto de un tema que provocó un intenso debate público en virtud de incluir aspectos de gran interés social. El Comité toma nota de que, al respecto, el Gobierno indica que la reforma*

constitucional no tenía vínculo con el derecho sindical ni con las normas de la educación pública sino que se relacionaba con temas de seguridad ciudadana y afirma que los funcionarios contaron con las garantías del debido proceso, que no hubo persecución antisindical, y que lo que se investigó no fue una actividad sindical, sino el actuar de los docentes en tanto funcionarios públicos en contravención de normas constitucionales, en particular el artículo 58 que prohíbe el proselitismo.

- 640.** *El comité toma nota de que, según indican las organizaciones querellantes y el Gobierno: i) las investigaciones de quienes se fotografiaron en la vía pública próxima al centro educativo concluyeron sin responsabilidad (al comprobarse que no existía falta administrativa alguna); ii) la propuesta de sanción de destitución a los seis docentes que se fotografiaron dentro del liceo fue desestimada, y iii) se les impuso una sanción de 180 días de suspensión y retención de haberes. El Comité toma nota de que, según informa el Gobierno, ninguno de los docentes sancionados recurrió la sanción dispuesta, habiendo quedado firme el acto administrativo que las estableciera.*
- 641.** *El Comité toma nota de que los querellantes también alegan que en el año 2020 la ANEP emitió una resolución exigiendo a la FENAPES que retirara la cartelería relativa a la campaña contra la LUC que estaba en la fachada de distintos liceos. El Comité toma nota de que, si bien las organizaciones querellantes indican haber denunciado tal hecho ante un organismo imparcial del Parlamento (INDDHH), que recomendó derogar los artículos más polémicos de la resolución, el Gobierno indica que la resolución se basó en la defensa del principio de laicidad y aclara que no dispuso el retiro de la cartelería ubicada «en las proximidades» de los centros educativos sino solamente las que estaban en las fachadas de los centros educativos. También indica que la ANEP no tiene vínculo de dependencia con el INDDHH y que promovió una acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), la cual aún no está resuelta. El Comité toma nota de que el Gobierno ha anexado la copia de una sentencia emitida en junio de 2019 relativa a una acción de amparo que ordenó a la ANEP que prohíba la colocación de carteles (en esa ocasión puestos por los estudiantes) relativos a la reforma constitucional relativa a temas de seguridad ciudadana o con contenido similar en el frente de cualquier otro de sus edificios. El Comité también toma nota de que la FENAPES indica haber presentado otra denuncia ante la INDDHH relativa a otras situaciones tales como la prohibición de celebrar reuniones sindicales dentro del centro educativo. El Comité no cuenta con ninguna otra información respecto de esta otra denuncia.*
- 642.** *El Comité observa que el artículo 57 de la Constitución del Uruguay promueve la organización de sindicatos y el artículo 58 dispone que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política, y que en los lugares y las horas de trabajo queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie. El Comité observa que, mientras que las organizaciones querellantes consideran que una interpretación armónica de los artículos 57 y 58 de la Constitución permite entender que este último prohíbe el proselitismo político, en tanto el artículo 57 pone bajo resguardo de dicha prohibición a las actividades de índole sindical, el Gobierno enfatiza que el proselitismo de cualquier especie está prohibido por el artículo 58 y no pueden invocarse la libertad de expresión ni los derechos sindicales para eludir la prohibición. El Gobierno indica además que cuando el proselitismo lo hace un docente de la enseñanza pública se configura una doble infracción: a la norma que prohíbe el proselitismo, y a la que ordena impartir la enseñanza conforme al principio de laicidad (artículo 17 de la Ley General de Educación y artículo 3 del Estatuto del Funcionario Docente).*
- 643.** *El Comité observa que se desprende de los elementos antes descritos que: i) seis miembros o dirigentes sindicales del FENAPES fueron sancionados con seis meses de suspensión y retención de haberes por haber tomado y luego difundido fotografías en un instituto de enseñanza secundaria para expresar su oposición a un proyecto de reforma constitucional relativo a cuestiones de seguridad sometido a plebiscito, y ii) la administración pública hizo retirar carteles colocados en distintos institutos de enseñanza secundaria relativos a un referéndum sobre una ley, que contenía, entre otros aspectos,*

disposiciones relativas al ejercicio del derecho de huelga. El Comité toma nota de que, en ambos casos, el Gobierno considera que se violó el deber de neutralidad e imparcialidad de los docentes frente a los alumnos y que, en el primer caso, el plebiscito en cuestión se refería a un proyecto de reforma constitucional totalmente ajeno a los intereses del sindicato y de sus afiliados. El Comité toma nota de que, por su parte, la FENAPES considera que las actividades en cuestión se inscribían plenamente en el ámbito de la actividad sindical y que, por lo tanto, deberían haber sido protegidas.

- 644.** *El Comité recuerda que la libertad de opinión y expresión constituye una de las libertades civiles básicas, esenciales para la normal expresión de los derechos sindicales y que en un caso anterior pidió a un Gobierno que vele por que los sindicatos de funcionarios públicos tengan la posibilidad de expresar públicamente su opinión sobre cuestiones más amplias de política económica y social que tengan una incidencia directa en los intereses de sus afiliados [véase **Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical**, sexta edición, 2018, párrafos 233 y 246]. El Comité toma nota del carácter sustancial de las sanciones impuestas a los miembros o dirigentes sindicales del FENAPES por haber tomado y luego difundido fotografías en un instituto de enseñanza secundaria para expresar su oposición a un proyecto de reforma constitucional y subraya la importancia de que las mismas sean efectivamente proporcionales a las faltas cometidas para que no tengan hacia el futuro un efecto disuasorio sobre la acción de las organizaciones sindicales en situaciones que involucren la defensa de los intereses de sus afiliados. Asimismo, en relación con los dos casos referidos, el Comité considera que debería establecerse un equilibrio razonable entre la obligación de neutralidad política de los docentes públicos en el ámbito educativo establecida por la Constitución del Uruguay y el derecho de las organizaciones de docentes a expresar sus opiniones sobre cuestiones económicas y sociales que puedan afectar a sus miembros y a poder difundir las mismas en el lugar de trabajo, teniendo en cuenta la necesidad de no menoscabar la educación de los niños. El Comité pide al Gobierno que se asegure de la existencia de tal equilibrio y que tome las eventuales acciones necesarias a este respecto. El Comité pide asimismo al Gobierno que le mantenga informado de la acción de nulidad presentada ante el TCA en relación a la resolución que ordenó la remoción de cartelera en las fachadas de los liceos, así como sobre el estado de la otra denuncia presentada por la FENAPES ante el IDH relativa a la prohibición de celebrar reuniones sindicales dentro de un centro educativo.*

Actos vinculados al uso de licencias sindicales

- 645.** *El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que desde el cambio de Gobierno, se registraron diversas acciones hostiles tendientes a cuestionar el uso de las licencias sindicales por parte de la FENAPES, refiriéndose a dos hechos puntuales: i) una denuncia realizada por la directora del Liceo N° 1 ante la DGES sobre el uso excesivo de horas sindicales que conllevó a que esta realizara una investigación acerca de las horas sindicales utilizadas por el profesor y dirigente de la FENAPES Marcel Slamovitz, y ii) la instauración en el parlamento de una comisión con el objeto de investigar la extensión y la justificación de licencias irregulares a los integrantes de la FENAPES por parte de la CES en el periodo 2015-2019 (comprobar si se había utilizado o no una figura jurídica adecuada para la justificación de las horas sindicales —en particular, la utilización del artículo 70.10 del EFD para justificar horas de licencia sindical).*
- 646.** *En lo que respecta al profesor Slamovitz, el Comité toma nota de que, según se alega: i) la DGES dispuso la separación del cargo del profesor por 180 días con pérdida total de sus haberes por haber incurrido en falta grave al haber usado el «poder sindical» para inducir a «engaños a la directora liceal», y ii) en el marco de la investigación se decidió radicar una denuncia penal contra el profesor y otros dirigentes de la FENAPES queriendo tipificar penalmente el desempeño de los dirigentes como una eventual comisión de delitos por haber expedido y utilizado constancias falsas de actuación sindical en el marco de acuerdos conveniados con las autoridades de la época. El Comité toma nota de que, al respecto el Gobierno indica que: i) las más de 240 inasistencias en dos años llevaron a*

que la directora del liceo acudiera al CES para conocer más detalles sobre los certificados de inasistencia que se utilizaron para justificar las inasistencias; ii) la investigación contó con las garantías del debido proceso, determinó que se había configurado una falta administrativa grave al haber usado el «poder sindical» para inducir a engaños a la directora del liceo, y iii) todo funcionario público tiene el deber de denunciar la existencia de hechos con apariencia delictiva y ponerlos en conocimiento de la justicia para que esta investigue y resuelva.

- 647.** El Comité observa que, según surge de la queja y de la respuesta del Gobierno, la FENAPES emitió «constancias» de actividad sindical para presentar ante los directores de los liceos, en las que solicitaba «la justificación de la inasistencia» del funcionario «según el artículo 70.10 del EFD». El Comité observa que dicho artículo se refiere a licencias extraordinarias de los funcionarios docentes que «se conceden por tareas o servicios especiales encomendados por el Consejo Directivo Central, por los Consejos respectivos o requeridos por otros organismos estatales, en cumplimiento de disposiciones legales expresas». El Comité observa que los querellantes afirman por su parte que: i) hubo un acuerdo pactado de forma no escrita entre la FENAPES y las anteriores autoridades a fin de que las horas sindicales que excedieran las acordadas por medio de un convenio firmado en 2006 se justificarían invocando el artículo 70.10 del EFD; ii) no existen formalidades de ningún tipo en el derecho uruguayo que requieran que el convenio colectivo deba recogerse por escrito, ya sea en el ámbito público o en el ámbito privado; y iii) el cumplimiento consuetudinario de las condiciones emergentes de un acuerdo obra asimismo como fuente de conocimiento de la existencia de un convenio colectivo cuando este no se ha extendido por escrito. El Comité observa que, por su parte, el Gobierno manifiesta que: i) cuando los directores del liceo admitieron como tiempo libre para actividad sindical las horas que se tomaron en exceso los delegados, lo hicieron sobre la base de una constancia engañosa emitida por el sindicato, que inducía a justificar las ausencias con la referencia a un acuerdo cuya existencia no pudo comprobarse e indicando (con el supuesto respaldo del acuerdo inexistente) que la ausencia está comprendida en el artículo 70.10 del EFD (norma que nada tiene que ver con la licencia sindical); ii) la DGES entendió que no era jurídicamente posible que las anteriores autoridades pudieran haber acordado la aplicabilidad del artículo 70.10 del EFD para justificar el exceso de uso de horas sindicales, ya que ello violaría lo dispuesto por la normativa estatutaria y excedería sus competencias; iii) no puede concebirse que haya habido un acuerdo verbal al respecto cuando una de las partes es el Estado, y iv) la regulación de la licencia sindical surge del convenio colectivo suscrito entre el CODICEN de la ANEP y la CSEU en el año 2006, cuya copia anexa el Gobierno, en el que se establece año a año el tope de las horas correspondientes a la licencia sindical y en ningún momento en dicho convenio se hace referencia a la utilización del artículo 70.10 del EFD para justificar horas de licencia sindical.
- 648.** En lo que respecta a la comisión parlamentaria, el Comité toma nota de que, mientras que las organizaciones querellantes indican que tuvo un desempeño fuera del marco legal, con la intención clara de persecución y condena a la libertad sindical, habiendo puesto en tela de juicio la modalidad de negociación colectiva entre la FENAPES y el entonces CES, el Gobierno indica que la comisión no tuvo una actuación ilegal ni una finalidad de injerencia en la autonomía sindical, ni en el proceso de negociación colectiva, ni ha sido un intento de criminalización, sino que ha investigado la actuación de funcionarios públicos, que más allá de las horas de licencia por su actividad sindical, hacían uso de licencias en base a un formulario que decía, que la justificación de inasistencia estaba amparada en el artículo 70 inciso 10 del EFD, de acuerdo a un acuerdo que a pesar de ser solicitado en diferentes instancias nunca fue presentado.
- 649.** El Comité toma nota de que la comisión finalizó su actuación con dos informes: i) uno en mayoría, elaborado por la coalición de Gobierno que concluye que hubo negligencias en el contralor de autoridades de la época (2015-2019) que derivaron en irregularidades administrativas y conductas con apariencia delictiva por parte de funcionarios públicos afiliados a la FENAPES e integrantes del

CES por lo que remitió las actuaciones de la comisión a la ANEP; a la Junta de Transparencia y Ética Pública y a la Fiscalía General de la Nación, y ii) un informe en minoría, votado por integrantes del partido de Gobierno saliente, que destacó la violación del derecho de defensa de los dirigentes de la FENAPES y concluyó que no se habían constatado hechos delictivos y que en dicho caso, debían ser investigados y sancionados por las autoridades administrativas.

- 650.** *El Comité toma nota de los elementos antes mencionados sobre la investigación llevada a cabo por la DGES (una autoridad estatal), y la comisión parlamentaria. El Comité observa que en este caso, las partes concernidas discrepan sobre la existencia de un acuerdo no escrito entre la FENAPES y el CODICEN en virtud del cual se habría, durante varios años justificado la extensión de la duración de las licencias sindicales más allá de lo establecido en un convenio colectivo firmado en 2006. El Comité constata que la discrepancia se extiende a las formalidades que según indica el Gobierno deben revestir los acuerdos realizados por la administración pública, en particular la necesidad de que estos sean acuerdos que consten por escrito. El Comité observa además que la controversia en relación a la existencia del acuerdo en cuestión, en la cual el Estado es una de las partes concernidas, fue dirimida por la autoridad del sector concernido. A este respecto, al tiempo que toma debida nota de que el Gobierno solo reconoce la existencia del convenio colectivo firmado en 2006 entre la CSEU y el CODICEN, el Comité recuerda que ha estimado que cuando se produzcan conflictos de interpretación de los pactos colectivos en el sector público, la interpretación que prevalezca no debería ser hecha por la autoridad pública, que sería juez y parte, sino la realizada por una autoridad independiente de las partes [véase **Recopilación**, párrafo 1476]. Recordando además que el Comité ha llamado la atención sobre la importancia de que en el sector de la educación se promueva la negociación colectiva en el sentido del artículo 4 del Convenio núm. 98 [véase **Recopilación**, párrafo 1265], el Comité expresa la firme esperanza de que, a futuro y en línea con la tradición de diálogo social que caracteriza al Uruguay, así como su reconocido compromiso con la negociación colectiva, sea precisamente a través del diálogo y de la negociación colectiva bipartita que se aborden y revisen, de considerarse necesario, las cuestiones relativas a la licencia sindical de los profesores de enseñanza secundaria en un clima de confianza, respeto y buena fe.*
- 651.** *Por otra parte, recordando que si bien las personas dedicadas a actividades sindicales, o que desempeñen un cargo sindical, no pueden pretender la inmunidad respecto de las leyes penales ordinarias, el arresto de sindicalistas o la presentación de cargos penales en su contra únicamente podrá basarse en requisitos jurídicos que no infrinjan los principios de la libertad sindical [véase **Recopilación**, párrafo 133], el Comité pide al Gobierno y a las organizaciones querellantes que le mantengan informado acerca del estado de la denuncia penal presentada contra el profesor y dirigente Slamovitz y demás dirigentes sindicales, así como información sobre las actuaciones llevadas a cabo por la ANEP; la Junta de Transparencia y Ética Pública y la Fiscalía General de la Nación a quienes la comisión parlamentaria remitió las actuaciones.*

Negociación colectiva con la ATES

- 652.** *El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que en el año 2021 la DGES dictó la resolución núm. 4141 que modificó lo convenido en un convenio colectivo del año 2007 entre la ANEP y la CSEU relativo al uso de las licencias sindicales por parte de la ATES modificando la fórmula utilizada para determinar la cantidad de horas libres remuneradas. El Comité toma nota que, al respecto el Gobierno indica que: i) no existían actos administrativos que regularan correctamente el uso de las licencias sindicales de la ATES y la resolución no hizo sino aprobar las listas presentadas por la ATES con el tope máximo de horas que se pueden justificar por licencia sindical; ii) la FENAPES solicitó la revocación del acto y su nulidad ante el TCA por lo que la resolución aún no ha quedado firme, y iii) esta situación se está tratando además en una instancia de negociación colectiva tripartita. Recordando que los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes*

[véase **Recopilación**, párrafo 1334], el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado sobre la decisión que emita el TCA y sobre todo desarrollo de la negociación tripartita mencionada.

Recomendaciones del Comité

653. En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:

- a) el Comité pide al Gobierno que se asegure de la existencia de un equilibrio razonable entre la obligación de neutralidad política de los docentes públicos en el ámbito educativo establecida por la Constitución del Uruguay y el derecho de las organizaciones de docentes a expresar sus opiniones sobre cuestiones económicas y sociales que puedan afectar a sus miembros y a poder difundir las mismas en el lugar de trabajo, teniendo en cuenta la necesidad de no menoscabar la educación de los niños, y que tome las eventuales acciones necesarias a este respecto. El Comité pide asimismo al Gobierno que le mantenga informado del resultado de la acción de nulidad presentada ante el TCA en relación a la cartelera ubicada en la fachada del liceo, así como el estado de la otra denuncia presentada por el FENAPES ante el IDDHH;
- b) el Comité pide al Gobierno y a las organizaciones querellantes que le mantengan informado acerca del estado de la denuncia penal presentada contra el profesor y dirigente el Sr. Marcel Slamovitz y los otros dirigentes de la FENAPES, así como información sobre las actuaciones llevadas a cabo por la ANEP; la Junta de Transparencia y Ética Pública, y la Fiscalía General de la Nación a quienes la comisión parlamentaria remitió las actuaciones, y
- c) al tiempo que pide que le mantenga informado sobre la decisión que emita el TCA y sobre todo desarrollo de una negociación tripartita mencionada por el Gobierno en relación a la ATES, el Comité expresa la firme esperanza de que, a futuro y en línea con la tradición de diálogo social que caracteriza al Uruguay, así como su reconocido compromiso con la negociación colectiva, sea precisamente a través del dialogo y de la negociación colectiva bipartita que se aborden y revisen, de considerarse necesario, las cuestiones relativas a la licencia sindical de los profesores de enseñanza secundaria en un clima de confianza, respeto y buena fe.

Ginebra, 8 de junio de 2023

(Firmado) Profesor Evance Kalula
Presidente

Puntos que requieren decisión:

párrafo 69	párrafo 356
párrafo 97	párrafo 376
párrafo 134	párrafo 392
párrafo 159	párrafo 428
párrafo 183	párrafo 437
párrafo 217	párrafo 495
párrafo 228	párrafo 533
párrafo 277	párrafo 597
párrafo 304	párrafo 653
párrafo 345	