

DESPROTECCIÓN Y VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS EN UTEC Resolución 949/2021

Institución Nacional Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH).¹

El presente documento es un resumen de las principales situaciones de desprotección y violación de los Derechos Humanos constatadas en UTEC por la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) a raíz de una denuncia realizada por SITUTEC. Además se presentan las Recomendaciones (Resolución 949/2021) del INDDHH, así como sus fundamentos. Al final del documento encontrarán el link de la Resolución 949/2021.

Cabe aclarar que la mencionada Resolución de la INDDHH alcanza a la totalidad de los trabajadores de UTEC y a los estudiantes. La Resolución 949/2021 realiza Recomendaciones sobre vulneraciones de derechos presentes en **el sistema de evaluación de trabajadores, el tratamiento de los casos de acoso y discriminación de estudiantes y docentes, actos de persecución sindical, además de referirse a temas neurálgicos de la institución como el incumplimiento de la Ley 19.043 en lo referente al Cogobierno.**

Esperamos que el consejo provisorio de UTEC se abra al diálogo y negociación insistentemente propuesta por SITUTEC, tome de inmediato medidas con el fin de reparar y subsanar las violaciones a los Derechos Humanos constatados por la INDDHH en UTEC, lo cual no solo corresponde porque UTEC es una institución pública, sino además por resultar inconcebible que una universidad pública persista en violaciones de Derechos Humanos, cuando fue concebida para garantizarlos. Desconocer estas recomendaciones es decidir permanecer en la violación de los Derechos Humanos, lo cual sería doblemente grave desde el momento que estamos ante una institución pública y universitaria que debe ajustarse a las leyes, en especial a la Constitución y a su Ley fundacional la 19.043 que expresamente se refiere en su artículo 2 a que uno de los fines de la UTEC es la defensa de los “... *derechos de la persona humana*”.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) creada por la Ley 18.446, es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo, independiente y separada del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, con funcionamiento permanente y atribuciones para la protección de los derechos humanos en toda su extensión. Contribuye a los esfuerzos del país por proteger las libertades fundamentales y los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de sus habitantes.

La propia INDDHH en la Resolución profundiza en el tema de su competencia y efecto de sus resoluciones en el punto 88 de la resolución en la cual expresa que la INDDHH *“pretende eficacia posterior mediante una influencia sobre los órganos de decisión... En este orden de ideas, Cagnoni concluye... (que es una) magistratura de persuasión, de opinión de influencia o pedagógica, le es propia una técnica de colaboración crítica y no de enfrentamiento con la Administración no por la aplicación de sanciones sino por la presentación de soluciones razonadas en procura de obtener su adopción mediante el convencimiento”.* (88)

La clave de escritura del presente documento, es dar cuenta de **las recomendaciones** las cuales están señaladas en diferentes puntos del documento y **son claves para identificar las situaciones de desprotección y violaciones a los Derechos Humanos que se han constatado**, lo cual es coherente con los Art. 3, 4 y 26 de la Ley Nº 18.446 de creación de la INDDHH.

¹ El presente documento carece de la revisión final de estilo, por lo cual nos disculpamos por algunos errores de tipeo, ortografía, formato, etc. que pueda tener.

1. SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LOS HECHOS DE LA DENUNCIA Y SOBRE LA SUSTANCIACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 949/2021 DEL INDDHH

Del punto 1 al 37 el INDDHH presenta un relato de los antecedentes y principales hitos del proceso de denuncia realizado por SITUTEC, la cual se plasmó en el Expediente INDHH 2020-1-38-000022.

La INDDHH estructura el informe en base a tres hechos causantes que fundamentan la Resolución. En la sustanciación del caso la INDDHH da cuenta de las instancias en las que se violan Derechos Humanos en UTEC y realiza recomendaciones para que dichas violaciones cesen. Los tres hechos que ordenan el relato son los siguientes:

- El derecho al debido procedimiento administrativo respecto a la evaluación de desempeño.
- El trabajo de la Comisión de Acoso Laboral y la aplicación del Protocolo de Acoso.
- La existencia de situaciones de persecución sindical. (47)

2. SOBRE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Después de presentar los fundamentos de las recomendaciones relacionadas a la EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO (48 a 53) el INDDHH repasa la denuncia de SITUTEC y la respuesta del consejo provisorio de UTEC.

Específicamente en relación a las RECOMENDACIONES sobre la EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO la INDDHH expresa en el capítulo “Consideraciones de la INDDHH”

58. Analizando los puntos de vista del sindicato y de la UTEC sobre esta temática, **la INDDHH entiende pertinente que las autoridades del organismo deberían volver a analizar las situaciones concretas planteadas, a partir del desarrollo de un proceso de evaluación de su personal que, siguiendo lo dispuesto por el propio Estatuto vigente, sea elaborado con la participación de los trabajadores y sus representantes y que, además, brinde las necesarias garantías a todas las partes.**

59. La INDDHH también entiende que, **en defensa de los derechos de todos los funcionarios docentes, mientras no se resuelva este punto relativo al procedimiento de evaluación, correspondería que UTEC no adopte ninguna decisión en materia de ceses de funcionarios.**

60. En este contexto, la INDDHH también observa que **el actual sistema de evaluación incorpora aspectos definidos como “Competencias genéricas” dentro de las que se encuentran “Integridad”, “Inteligencia social”, y “Comportamiento adaptativo”, entre otras. El Reglamento de Evaluación de Desempeño no define conceptualmente estos ítems ni describe cómo se medirán estos aspectos. Lo anterior puede dar lugar a distintas interpretaciones basadas en criterios subjetivos, cuando no arbitrarios, sobre el alcance de dichas competencias.**

61. Así, **en cuanto al ítem 'Integridad' al no desarrollarse ninguna definición, la INDDHH debe considerar ese concepto desde un enfoque de derechos humanos. En este sentido, la integridad personal es un derecho humano fundamental que debe ser asegurada y protegida por el Estado.**

62. En cuanto a la "Inteligencia social" y el "Comportamiento adaptativo" estas son características de cada persona, que deben ser medidas mediante técnicas apropiadas que ofrece la Psicología cuando se utilizan dentro de un mecanismo de selección de personal. En suma: la evaluación de desempeño debe medir precisamente el desempeño laboral y no las características personales de los trabajadores.

Las RECOMENDACIONES sobre la EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO continúan en el punto "III. el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve..."

c. Recomendar que en ese ámbito de negociación tripartito se priorice entre otros, los siguientes puntos:

1. **Los procesos de evaluación y el funcionamiento de los tribunales de alzada. El estudio de estos procesos debería llevarse a cabo por técnicos independientes a ambas partes, como, por ejemplo, con el apoyo de profesionales de la Universidad de la República.**
2. **La modificación del Reglamento de los procesos de evaluación de desempeño laboral como forma de implementar un sistema que integre y promueva procesos de autoevaluación, co-evaluación y evaluación de acuerdo a lo establecido por el Art. 27 de la Ley N° 19.043.** Asimismo, la reglamentación de la oportunidad y plazos para la evaluación, notificación y presentación de descargos.
3. Como complemento de lo señalado en el literal anterior, recomendar la revisión de los indicadores de desempeño establecidos, en especial respecto a las llamadas "competencias genéricas". **En tanto no se modifique el Reglamento, conforme a lo recomendado en el anterior literal recomendar a la UTEC dejar inmediatamente sin efecto las categorías de "Integridad" e "Inteligencia Social" en las evaluaciones de desempeño laboral por resultar arbitrarias, subjetivas y discriminatorias.**

3. SOBRE LAS RECOMENDACIONES VINCULADAS A LA COMISIÓN DE ACOSO LABORAL

El punto referente a las recomendaciones relacionada al funcionamiento de la Comisión de Acoso y Discriminación comienza con la alusión a las denuncias de SITUTEC y la respuesta del consejo provisorio de UTEC (63 a 68).

Los puntos 69 y 70 aluden expresamente a la importancia del clima laboral en la salud de los trabajadores y se remite a UTEC expresamente

69. Analizadas las precedentes manifestaciones de los denunciados y del organismo denunciado, **la INDDHH considera pertinente señalar que el bienestar y la salud de los/as trabajadores/as requieren de ambientes de trabajo seguros, libres de violencia y con igualdad de trato, donde todos los actores involucrados sean responsables de mantener una sociabilidad respetuosa de la dignidad humana.**

70. **Cuando se trata de un organismo público como la UTEC, lo anterior se vincula con obligaciones estatales específicas. Las instituciones que representan al Estado deben velar en todos los casos por el pleno ejercicio y goce de los derechos humanos de todo su personal, más allá de la forma de contratación.**

71. Lo arriba señalado tiene relación entre otros aspectos, con el acoso moral en el ámbito laboral en general, que produce consecuencias graves sobre las personas afectadas, el lugar de trabajo y la sociedad en general. Las personas afectadas suelen sufrir afectaciones de salud física y emocional, además de pérdida de empleo o rezago en su carrera laboral.

Con posterioridad al señalamiento de un conjunto de leyes que el consejo de UTEC debe tener en cuenta en relación a la salud y bienestar de los trabajadores (72 a 77), la INDDHH realiza **RECOMENDACIONES sobre la COMISIÓN DE ACOSO Y DISCRIMINACIÓN** en el capítulo “Consideraciones de la INDDHH”, las que detallamos a continuación:

78. Específicamente respecto a la denuncia presentada sobre este aspecto puntual la INDDHH considera que los hechos relativos a **las denuncias de acoso y al funcionamiento de la Comisión de Acoso Laboral ya han sido planteados ante la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social. Por lo tanto, corresponde a dicho organismo especializado expedirse al respecto.**

Sin perjuicio de ello, se recuerda que, de conformidad con los principios aprobados por la Organización Internacional del Trabajo, debe asegurarse la participación tripartita en la Comisión de Acoso de la UTEC, las organizaciones representativas de los trabajadores y del MTSS. La INDDHH entiende, en definitiva, que es en esta instancia tripartita donde deben realizarse los eventuales ajustes o modificaciones al protocolo de actuación correspondiente, como una forma más para fortalecer un espacio de diálogo entre las partes.

Las recomendaciones sobre la COMISIÓN DE ACOSO Y DISCRIMINACIÓN continúan en el punto “III. el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve...”

d. Recomendar al MTSS que promueva la integración bipartita de la Comisión de Acoso Laboral. Complementariamente, que promueva la elaboración de un nuevo Protocolo de Acoso Laboral basado en las previsiones del Decreto 291/07.

e. En relación a las situaciones particulares denunciadas... recomendar a UTEC que, como forma de promover la mejoría en el clima laboral revea las mismas a la luz de las consideraciones anteriores y con base a la presente Resolución.

4. SOBRE LAS RECOMENDACIONES VINCULADAS A LA LIBERTAD SINDICAL

Este punto relativo a la LIBERTAD SINDICAL del Capítulo II (“Consideraciones de la INDDHH) de la Resolución cuenta con algunas particularidades en lo referente a su estructura, desde el momento que se ordena de la siguiente manera:

- a. Comienza por un repaso de las denuncias de SITUTEC y la respuesta del consejo provisorio de UTEC (79 y 80)
- b. Realiza un diagnóstico del INDDHH sobre la situación de los trabajadores sindicalizados y la libertad sindical en UTEC (81, 82 y 83)
- c. Plantea los fundamentos del derecho a la sindicalización y de la resolución. (84 a 87)
- d. Puntualiza los cometidos y alcances de las resoluciones del INDDHH (88 a 90)
- e. Finaliza realizando recomendaciones (91)

Sin detrimento de la competencia del INDDHH, los puntos b, c, d y e de la Resolución expresa la presencia de irregularidades que los órganos competentes deberán tomar en cuenta.

4.2. En relación a los fundamentos del derecho a la sindicalización y de la resolución resaltamos la problemática existente en la actualidad, que es abordada por el INDDHH en su Resolución y que explicita la debilidad en que se encuentran los trabajadores organizados

86. En cuanto a la existencia de esos mecanismos nacionales, el Comité ha tomado nota respecto a que su intervención corresponde cuando “(...) **los empleados no tienen a su disposición medios o procedimientos jurídicos o de otra índole que les permitan adoptar medidas efectivas para combatir comportamientos discriminatorios ilegítimos, manifiestos o encubiertos, por parte del empleador, y no se cuenta con sanciones eficaces, proporcionadas y rápidas que sean lo suficientemente disuasorias para los empleadores**”²

87. Enfocando el tema específico planteado en esta denuncia, respecto al fondo del planteo de los denunciantes sobre la existencia de discriminación sindical por parte de las autoridades de la UTEC la INDDHH entiende que se está frente a un conflicto que, necesariamente, debe dilucidarse por la acción de instituciones del Estado con competencias y facultades específicas para ello. Nótese que la complejidad de una decisión sobre este punto ha sido señalada incluso en la órbita judicial. Así, la Suprema Corte de Justicia de Uruguay manifiesta que:

“Tal como lo ha resaltado Ermida, la norma no exige al trabajador que pruebe por qué sostiene que fue despedido o perjudicado por razones sindicales. (...) Pero no exonera al trabajador de exponer (de manera coherente, sistemática, articulada y acorde al sentido común) las razones (fundamentos) por los cuales afirma que su despido o el perjuicio que ha sufrido, responde a razones sindicales... En el sistema de responsabilidad que la ley consagra para el 'proceso de tutela especial', se pone a cargo del trabajador, no ya el onus probandi de las razones (motivaciones) sindicales que impulsaron al empleador a perjudicarlos, sino el deber de aportar la explicaciones (razones fundadas) por las cuales sostiene que el perjuicio responde a 'razones sindicales'” (Garmendia, Mario 'Primera jurisprudencia sobre la Ley No. 17.940' en Revista de Derecho Laboral No. 224/2006, F.C.U., págs. 804-806).

En igual sentido Barreto Ghione: *“En definitiva el trabajador debe 'fundamentar', o sea, dar la razón principal o motivo con el que pretende afianzar y asegurar una cosa. y el empleador debe 'probar', o sea justificar, manifestar y hacer patente la certeza de un hecho o la verdad de una cosa con razones, instrumentos o testigos. El deber del trabajador tiene que ver con el discurso y la argumentación, y el deber del empleador consiste en una actividad tendiente a verificar hechos” (Barreto Ghione, Hugo. 'Elementos para una crítica de la apreciación jurisprudencial de la causa razonable' en Revista de Derecho Laboral No. 227/2007, F.C. U., pág. 712)*³

4.3. En relación a las puntualización sobre los cometidos y alcance de las resoluciones del INDDHH expresa

90. En definitiva: **en el marco de sus competencias y facultades, la INDDHH no puede pronunciarse acerca de la existencia de las vulneraciones de derechos laborales individuales ni colectivos denunciadas en estas actuaciones.**

² Nota al pie del punto 84 del documento: (4) Idem

³ Nota al pie del punto 86 del documento: (6) Sentencia Nro. 4678/2011.

La existencia de un patrón de conducta sistemático por parte de las autoridades de la UTEC que tenga como objetivo vulnerar o desconocer el derecho a la libertad sindical y la persecución de sus funcionarios por el solo hecho de estar estos sindicalizados deberá definirse en el ámbito del organismo con competencia natural en esta materia, como lo es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta competencia administrativa podrá ser objeto de los procedimientos recursivos que están disponibles en el ordenamiento jurídico vigente. En su caso, el tema puede ser objeto de la acción anulatoria ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte, los reclamos por conflictos individuales de trabajo también deberán ser objeto de los correspondientes procedimientos administrativos ante esa misma Secretaría de Estado, así como, si corresponde, ante la Justicia especializada.

4.4. Si bien se declara incompetente en la materia el INDDHH no deja de realizar RECOMENDACIONES al expresar

91. Sin perjuicio de lo anterior, para la INDDHH surge de lo actuado que algunas decisiones de las autoridades y prácticas institucionales en la UTEC han generado un clima de malestar en una parte significativa de los funcionarios/as del organismo. Por lo tanto, de acuerdo a sus competencias, considerando que se trata de un organismo estatal, la INDDHH recomendará a las autoridades de la UTEC que se adopten las decisiones necesarias para revertir esas prácticas institucionales, estableciendo un clima laboral que incida favorablemente en los intereses profesionales de los trabajadores, en los objetivos institucionales y sobre todo, en el interés del estudiantado, que debe ser siempre el objetivo último de todo centro educativo.

4.1. Finaliza constatando un histórico de hechos antisindicales debidamente probados y aclarando la responsabilidad del Estado y sus instituciones. A partir de estos hechos el INDDHH elabora un diagnóstico de la situación en UTEC sobre dichos temas al señalar:

81. A partir de los diferentes elementos de juicio obtenidos en la instrucción de esta denuncia, la INDDHH entiende que puede afirmar que los conflictos entre el sindicato y la UTEC se refieren a situaciones concretas que generan malestar en algunos trabajadores, y que afectan su desarrollo profesional y personal. Estos aspectos están en la base de toda relación laboral y de los que el Estado debe constituirse como garante.

82. En la reunión mantenida con la INDDHH los representantes del CDCp de UTEC manifestaron que los conflictos de los que se ocupan estas actuaciones referían exclusivamente a las personas que presentaron la denuncia ante la INDDHH, por lo que no se trataba de un asunto generalizado ni referido a la organización sindical.

83. Por su parte, la INDDHH tuvo acceso a antecedentes de situaciones similares sucedidas en la UTEC contenidos en notas de prensa, documentación de anteriores dirigentes sindicales, etc. Esto permite sostener que los problemas que se señalan en la denuncia tienen larga data y que han afectado a otros trabajadores del organismo.⁴

⁴ Nota del punto 83 del documento: (2) Se destacan; a) Nota del Plenario Intersindical del PIT-CNT de Fray Bentos, de 2016, que indica que UTEC desvinculó a un trabajador cuando quiso formar el gremio, b) Nota de ex-trabajadora de UTEC a Comisión de Legislación del Trabajo de Diputados de 2017, que plantea temor de represalias por parte UTEC por participación sindical, c) Acta de la Mesa Representativa Nacional ampliada del

Las RECOMENDACIONES sobre el tema LIBERTAD SINDICAL continúan en el punto III de la resolución en el cual "... el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve..."

a. **Que las eventuales vulneraciones de derechos laborales individuales y colectivos denunciadas en este expediente deben plantearse y resolverse en los organismos competentes del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial como se ha desarrollado en los numerales 69,70 y 71 de esta Resolución.**

b. Que, sin perjuicio de lo señalado en el literal anterior, **recomendar al MTSS que inste a las partes a instrumentar un ámbito permanente de negociación tripartito para facilitar la adopción de medidas tendientes a superar las situaciones que dieron objeto a esta denuncia. Este ámbito tripartito se debe instalar conforme a lo dispuesto por el Art. 9 de la ley No. 17.940 de Libertad Sindical y Derechos Sindicales.**

f. En relación a las denuncias en trámite ante la IGSS referidas a UTEC, **solicitar al MTSS que informe el estado actual de los procesos de investigación y resolución y los plazos previstos para la finalización de los mismos.**

5. SOBRE EL COGOBIERNO COMO RECOMENDACIÓN COMPLEMENTARIA

Al referirse a las "Consideraciones de la INDDHH" dicha Institución expresa que

46. **También se ha constatado en estas actuaciones que no se han establecido aún las instancias de Cogobierno previstas por la Ley 19.043 (Art 14 y siguientes). Más allá de lo que se expresará en el texto de la presente Resolución para la INDDHH esto puede contribuir a dificultar la relación de trabajo, en especial la resolución de situaciones como las planteadas en esta denuncia.**

PIT-CNT del 10/7/2020. que establece persecución sindical en UTEC. d) Nota de la Mesa Intersindical de Durazno del 2/10/2020, que refiere a medidas antisindicales dentro de UTEC.

6. COMENTARIOS FINALES DE SITUTEC-PITCNT

La denuncia de SITUTEC-PITCNT constaba de tres puntos centrales y las Resoluciones se remite a los mismos. Al respecto lo sintetizamos en el siguiente cuadro

Denuncia SITUTEC	Resolución
Irregularidades graves en la Evaluación de Desempeño.	Se realizan recomendaciones a partir de la constatación de graves irregularidades catalogadas como discriminatorias y arbitrarias. (58 a 62 y capítulo III).
Irregularidades graves en situaciones de acoso y en el funcionamiento de la Comisión de Acoso	Se realizan recomendaciones a partir de la constatación de graves irregularidades. (69 a 71, 78 y capítulo III)
Violación a la Libertad Sindical	Exhorta al MTSS que proceda como órgano encargado de dicha investigación. Sin detrimento de lo anterior realiza recomendaciones y expresa claramente la constatación de hechos de larga data de persecución sindical. (81 a 83, 86, 87, 90, 91 y Capítulo III)

El INDDHH constata violaciones de los DDHH en UTEC en lo referente a la evaluación de sus funcionarios con todo lo que este implica, el tratamiento de las situaciones de acoso y discriminación. Recordamos que el INDDHH solamente crea recomendaciones ante violaciones de DDHH.

En lo que respecta a la persecución sindical exhorta al MTSS a que le de trámite y resuelva en forma urgente las denuncias presentadas, desde el momento que es el órgano competente en la materia. Sin detrimento de lo anterior realiza recomendaciones y expresa los problemas que se señalan en la denuncia tienen larga data y que han afectado a otros trabajadores del organismo .

El INDDHH también alude al incumplimiento de la Ley 19.043 en aspectos como la no convocatoria a elecciones para conformar el cogobierno, sugiriendo que se proceda a la concreción de los artículos 14 y siguientes de la Ley, no sólo porque la ley lo establece sino que dicho mecanismo puede contribuir sustancialmente a qué situación e irregularidades como las denunciadas no tengan lugar.

Comisión Directiva
SITUTEC-PITCNT

En este link podrán acceder a la Resolución 949/2021 completa del INDDHH

[Resolución 949-2021](#)