

**XX CONGRESO MUNDIAL  
DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
CHILE 2012**

**La Policía y la Huelga en Uruguay**

Marisa Arizeta  
Beatriz Durán

**Resumen:** Hay una contradicción entre la convicción social del derecho a la huelga de los funcionarios policiales y lo que establecen la Constitución y las leyes. La Constitución consagra el derecho a la huelga, disponiendo que la reglamentación que se dicte debe ser para asegurar su efectivo goce; ninguna disposición hay que establezca un límite al universo de sujetos de derecho al que alcanza el derecho a la huelga. El límite a este derecho constitucional, viene impuesto por otra norma de igual jerarquía, que lo concreta en la imposibilidad de desarrollar cualquier actividad política, salvo el voto. La policía tiene un espacio para el desarrollo del derecho de huelga.

**1.- Introducción.**

En nuestro país la inexistencia del derecho de la policía a realizar huelga, es más una convicción social que el resultado de un análisis sistémico de las normas que ordenan el instituto de la huelga y a los funcionarios policiales.

Esta afirmación parte de la redacción del artículo 57 de la Constitución, por el que se consagra la huelga como un derecho gremial; esta disposición incorporada a nuestra carta magna en la reforma de 1934, introduce este derecho colectivo en el rango de los derechos humanos fundamentales sin cortapisas, sin restricciones y sobre todo sin excluidos.

Como contrapartida a lo expresado, podría decirse que hay una distinción de rango también constitucional, cuando el artículo 59 expresa que la ley establecerá el Estatuto del Funcionario y enumera taxativamente a todos quienes quedarán comprendidos de ese estatuto único, excluyendo a militares, policías y diplomáticos, estableciendo que se registrarán por leyes especiales. No obstante, entendemos que la referencia a un estatuto especial, no puede ser hecha sino con el mismo alcance y contenido que la Constitución prevé.

Colocados entonces en esta situación, observamos que la Carta pone límites a los derechos individuales (entre ellos al derecho al trabajo), que están determinados por el “interés general”, como la medida del goce de esos derechos. No obstante, ninguna previsión se hace a la hora de reconocer la existencia del derecho colectivo a la huelga; del comparativo de ambas regulaciones se desprende que si el legislador hubiera querido limitarlo lo hubiera hecho en forma expresa. Con esta suerte, el derecho a la huelga, es conforme a la doctrina jus naturalista a la que la Constitución uruguaya adhiere, un derecho humano fundamental, inherente a la calidad humana, cuyo ejercicio colectivo no puede ser negado a ninguna organización nacional, con independencia de la organización profesional que quiera hacerlo valer.

Esta conclusión, se apoya en la oración final del artículo 57 que reza “*Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad*”. Esta disposición es una reafirmación del derecho, indicando que ninguna ley puede ser dictada en contra de su ejercicio, sino por el contrario para asegurar su goce.

Llegados a este punto, corresponde preguntarse por qué entonces, la policía considera que no tiene derecho a la huelga o por qué no ejerce ese derecho a la huelga que la Constitución le ha otorgado.

## **2.- Análisis de la normativa existente**

### **2.1.- Constitución de la República.-**

El artículo 57 de la Constitución (1996) reitera la misma redacción de la Constitución de 1934; consigna lo siguiente: “Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esa base se reglamentará su ejercicio y su efectividad”. De acuerdo a lo que señala Plá Rodríguez, con la redacción utilizada por el constituyente se entendió que “esta disposición no creaba el derecho sino que consagraba formalmente en el texto constitucional, como garantía contra cualquier posible mutilación o reducción en la legislación ordinaria, de un derecho existente ya en la realidad social, como fruto de un penoso proceso en la lucha del trabajo contra el capital”. Agregó el autor, que el giro final de la redacción de éste artículo implica que “la reglamentación no puede condicionar la vigencia de ese derecho ya que cualquier reglamentación debe basarse en el reconocimiento de ese derecho”.<sup>1</sup>

Osvaldo Mantero, señala que nuestro país y dada la redacción del artículo 57, está ubicado entre los que tienen un modelo constitucional de derecho de huelga, donde no sólo se limita a su reconocimiento, sino que protege además su ejercicio de manera amplia, debido a que por mandato constitucional cualquier clase de reglamentación debe estar dirigida hacia la protección y efectividad del derecho.<sup>2</sup>

Ermida, expresaba que la palabra “declárase” del constituyente implica reconocer que se trata de un “derecho preexistente”, el cual existiría aún sin el reconocimiento constitucional “y aún en contra de una legislación posterior restrictiva del derecho consagrado en la Constitución.”<sup>3</sup>

Otro de los artículos de la Constitución relacionado con el tema es el art. 65, que también contiene un reconocimiento implícito del derecho de huelga, al disponer que: “En los servicios públicos administrados directamente o por concesionarios, la ley podrá disponer la formación de órganos competentes para entender en las desinteligencias entre las autoridades de los servicios y sus empleados y obreros, así como los medios y procedimientos que pueda emplear la autoridad pública para mantener la continuidad de los servicios”. Este texto constitucional dio lugar a que se sostuviera que el derecho de huelga alcanza no sólo a los trabajadores de la actividad privada, sino a los funcionarios públicos.

Volviendo al artículo 57 y en relación a la titularidad del derecho de huelga, señalaba Plá, que la expresión “derecho gremial” ha permitido en la práctica “una interpretación amplia que tanto comprende un sindicato como a una coalición, una asamblea o un grupo de trabajadores que llega a una concertación o un acuerdo entre sí.

---

<sup>1</sup> Plá Rodríguez, Américo. “Curso de Derecho Laboral”, Tomo IV, vol 2, Ed. Idea. Montevideo, 2001, pág.49, 50.

<sup>2</sup> Mantero de san Vicente, Osvaldo. “Derecho Sindical”, Ed FCU, Montevideo, 1997, pág. 195 y 196.

<sup>3</sup> Ermida Uriarte, Oscar. “Apuntes sobre la huelga”, 2da. edición, Ed. FCU, Montevideo, 1996, pág. 25.

Pero la decisión de incorporarse a la huelga, es decir, la de dejar de trabajar para sumarse a la manifestación colectiva pertenece indudablemente a cada trabajador, lo que puede llevar a decisiones individuales”.<sup>4</sup>

Es pacíficamente aceptado por la doctrina y jurisprudencia contemporáneas de nuestro país que debido a la amplitud del texto constitucional, se trata de un derecho que recae sobre el universo más amplio posible de trabajadores dependientes.<sup>5</sup> En relación a los funcionarios públicos no hay duda que son titulares del derecho de huelga.<sup>6</sup>

## **2.2.- Convenios Internacionales de Trabajo N° 87 aprobado por Ley 12.030 y N°151 aprobado por la Ley 16.039.**

En cuanto a los titulares del derecho de huelga en las normas internacionales, Racciatti<sup>7</sup> señala, que “Por su vocación de generalidad, las normas internacionales no prejuzgan sobre la titularidad individual o colectiva del derecho de huelga. Si encontramos algún rastro sobre el tema, nos conducirá a una interpretación amplia. ... En el sistema de los convenios internacionales sobre libertad sindical, las restricciones admisibles en el ámbito subjetivo son las siguientes:

a) En cuanto al personal militar y policial, la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se le aplicarán las garantías previstas en los convenios (arts. 9 del convenio 87, 5 (1) del convenio 98, 1 (3) del convenio 151).

b) En relación con los “funcionarios públicos al servicio del Estado”, el artículo 6 del convenio N° 98 establece que no trata de su situación. Esta expresión es interpretada en forma restringida y su alcance se limita solamente a los titulares de los órganos que expresan la voluntad de la administración (los que actúan en calidad de órganos del poder público, como quienes ocupan cargos electivos, políticos y de particular confianza”.

No existe una norma constitucional o legal que regule el punto.

Sin embargo, señala Castello, citando a Ricardo Mantero<sup>8</sup> que “se acepta en doctrina y jurisprudencia que las únicas exclusiones lícitas serían aquellas admitidas por el Comité de Libertad Sindical”. En función de lo cual se señala que el derecho de huelga podría no abarcar a tres clases de funcionarios públicos: a) aquellos que actúan como órganos del poder público, b) los militares y c) los policías.

Manifiesta en relación a los policías que al amparo de los dispuesto en el artículo 9 del CIT 87, el que establece que “la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicará a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente convenio”, que aquellos pueden organizar sindicatos y gozar de la protección y prerrogativas y facilidades previstas en la Ley 17.940 del 2 de enero 2006, lo que no se extendería al derecho de huelga.

---

<sup>4</sup> Plá Rodríguez, Américo. “Curso de Derecho Laboral”, tomo IV vol 2, ob. cit, pág. 55 a 57.

<sup>5</sup> Castello, Alejandro. Ponencia sobre “El Derecho de Huelga. Principales características del modelo uruguayo” II Encuentro Chileno Uruguayo, noviembre 2010, Santiago. Chile.

<sup>6</sup> Racciatti, Ocatvio. “El derecho de huelga de los funcionarios públicos” en Veinte Estudios Laborales en memoria de Ricardo Mantero Álvarez. Grupo de los Miércoles, Ed. FCU, Montevideo, 2004, pág 347 y ss.

<sup>7</sup> Racciatti, Ocatvio. “El derecho de huelga de los funcionarios públicos” en Veinte Estudios Laborales en memoria de Ricardo Mantero Álvarez, ob. cit, pág. 351.

<sup>8</sup> Mantero Alvarez, Ricardo. “Límites al Derecho de Huelga” Ediciones Jurídicas Amalio Fernández, Montevideo, 1992, pág. 155 a 177.

Habida cuenta de esta afirmación, nos preguntamos que finalidad tendría organizar sindicatos y cual sería el alcance de las prerrogativas de la Ley 17.940, si no se tiene derecho a la huelga. Entendemos que no tiene sentido ni eficacia el derecho a formar sindicatos si no es posible ejercer el derecho de huelga, en la medida en que si no existen posibilidades de tomar medidas de conflicto la organización sindical carece de sentido por no cumplir con los fines esenciales de la misma.

Entendemos que para afirmar que el derecho de huelga se encuentra restringido, debería contarse con una norma de rango constitucional; no obstante, si se quisiera regular para “efectivizar su goce” bastaría con el dictado de una norma de inferior jerarquía a aquella, conforme fuera desarrollado al referirnos al art. 57 de la Carta.

En materia de huelga la Comisión de Expertos considera que la prohibición de la huelga en la función pública debería limitarse a “los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado” (Conferencia Internacional del Trabajo 81ª reunión 1994, Informe III parte 4B, Estudio general de las memorias sobre el Convenio núm. 87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y la negociación colectiva, 1949, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Libertad sindical y negociación colectiva, OIT, Ginebra, 1994, p 74. Una interpretación de la expresión “public servants in the administration of the state”, del artículo 6 del convenio 98, puede encontrarse en un instrumento anterior, el convenio núm. 30 que permite que la “autoridad competente de cada país” pueda exceptuar de la aplicación del convenio a las oficinas públicas en las que el personal empleado actúe como órgano del poder público, y a las personas que desempeñen un cargo de dirección o de confianza (art. 1.3, lits. “b” y “c”). Asimismo el convenio núm. 151 confirma esa interpretación (art. 1).

El Comité de Libertad Sindical ha mantenido en reiteradas ocasiones la legitimidad de las huelgas de ámbito nacional, en la medida que tengan objetivos económicos y sociales y no puramente políticos, la prohibición de la huelga sólo podría ser aceptable con respecto a los funcionarios públicos, que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado<sup>9</sup> o con respecto a los trabajadores de los servicios esenciales en el sentido estricto del término.<sup>10</sup> Apunta a aquellos servicios cuya interrupción podrían poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población<sup>11</sup>.

Racciatti opina<sup>12</sup> que, “la legislación nacional también deberá determinar hasta que punto las garantías previstas en el Convenio 151 se aplican a los “empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos, o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial<sup>13</sup>” (art. 12 del convenio núm 151).

**2.3.- Otros Instrumentos Internacionales:** En relación al tema debemos considerar las siguientes normas internacionales.

- El Artículo 11 de la Declaración Socio Laboral del Mercosur (1998) expresa que “Todos los trabajadores y las organizaciones sindicales tienen

<sup>9</sup> (párrafo 574) OIT La libertad Sindical, 5ª edición, Ginebra, 2006.

<sup>10</sup> (La libertad sindical, c. 492).

<sup>11</sup> (párrafo 576) OIT La libertad Sindical, 5ª edición, Ginebra, 2006.

<sup>12</sup> Racciatti, Ocatvio. “El derecho de huelga de los funcionarios públicos” en Veinte Estudios Laborales en memoria de Ricardo Mantero Álvarez, ob.cit. pág. 351 y 352.

<sup>13</sup> Son los cargos de particular confianza (arts. 60, 62, 168 num.12 y 230 de la Constitución).

garantizado el ejercicio del derecho de huelga, conforme a las disposiciones nacionales vigentes. Los mecanismos de prevención o solución de conflictos o la regulación de este derecho no podrán impedir su ejercicio o desvirtuar su finalidad”.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) (art. 22), reconoce el derecho de asociación, incluso el derecho a fundar sindicatos y no impide la imposición de restricciones legales a su ejercicio cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) (art. 8) también admite las restricciones legales a los miembros de las fuerzas armadas o de la policía o de la administración del Estado, en relación con el ejercicio de sindicación y de huelga, “en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”.<sup>14</sup>
- En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), el reconocimiento de la libertad de asociación “no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía” (art.16).
- El Protocolo de San Salvador (1988), en el art. 8 sobre los derechos de sindicalización y de huelga, se refiere a la posibilidad de establecer las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás, los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

#### 2.4.- Normas legales y Decretos Reglamentarios:

- **Ley Orgánica Policial** en la redacción dada por las Leyes 13.963 del 22 de mayo de 1971, 15.098 del 23 de diciembre de 1980 y Ley 15.749 del 17 de junio de 1985, artículo 30 literal H, establece que: “son obligaciones del Estado Policial para el personal en actividad: “(...) H) La abstención de toda actividad política y de ejecutar cualquier acto público o privado de carácter político, salvo el voto (artículo 77 numeral 4 de la Constitución)”.

El texto transcripto, si bien no menciona a la huelga, lleva ínsito una remisión a lo que la doctrina denomina como huelga política.

- **Decreto 644/971** del 22 de mayo de 1971: **Reglamento General de Disciplina. Artículos 27:**

“Se consideran faltas contra la disciplina, el incumplimiento de leyes, decretos, órdenes, instrucciones, etc. de carácter policial que no constituyen delitos conforme a la Ley Penal en ésta materia.

En consecuencia se considera en términos generales como faltas contra la disciplina:

---

<sup>14</sup> De la misma forma el artículo 11 del Convenio de Roma relativo a Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950), menciona la posibilidad de imponer restricciones legítimas al ejercicio de los derechos sindicales de la Policía, Fuerzas Armadas y Administración del Estado.

1) Los actos contrarios al respeto que debe en todo momento el funcionario policial a las leyes, a los poderes públicos, a las autoridades y símbolos nacionales. Las transgresiones a los artículos desde el 2º al 21º de éste reglamento.

2) Pretender interferir o intervenir sin autorización de las autoridades policiales correspondientes, en el estudio y sanción de leyes a consideración del Poder Legislativo.

3) La murmuración de disposiciones en vigencia sobre la conducta de superiores, y hacer comentarios desfavorables sobre sueldo, alimentación, ascensos o tolerarlos teniendo la obligación jerárquica de reprimirlos”.

El **artículo 30** establece que: “En la apreciación de las faltas, las penas serán más severas cuando se den las siguientes circunstancias:...h) Sean colectivas...”

### **3.- Derecho a la huelga en la policía.**

#### **3.1 Consideraciones generales.-**

Históricamente, en nuestro país, el Estado se abstuvo de reglamentar de forma general y sistemática, los temas relativos al derecho colectivo del trabajo. Existe de forma fragmentada y concreta.

El movimiento sindical siempre ha mantenido una posición anti-reglamentarista. Los sindicatos uruguayos, con una fuerte raíz anarquista, siempre resistieron al intervencionismo del Estado, por entender que éste produciría una pérdida, limitación o restricción en sus acciones, además de considerarlo una intromisión en asuntos que le son propios.

Ermida señalaba que: “el relativo abstencionismo legislativo en materia de derecho colectivo del trabajo parece ser una constante del régimen nacional durante las épocas de ejercicio democrático. También parece ser una constante (...) la implantación de una legislación fragmentaria y concreta, que se limita a prever determinados aspectos específicos, omitiendo todo tratamiento general o sistemático, así como toda definición o solución legislativa de problemas teóricos, lo que queda librado a la elaboración doctrinal sobre la base proporcionada por las ...normas constitucionales e internacionales. Así, temas como la definición de la huelga, la determinación de su alcance y efectos, y aquellos como los relativos a sus titulares y a sus diferentes clases, formas o tipos, sigue a cargo de la construcción doctrinal, lo que se da también en términos generales respecto del tema sindical y de la negociación colectiva (...) la experiencia nacional enseña claramente la total inutilidad de las reglamentaciones estatales de los derechos colectivos cuando tales reglamentaciones son frontalmente resistidas por el movimiento sindical”.<sup>15</sup>

A partir del 2005 con el cambio en la orientación política del gobierno, se inició un proceso de reglamentación del derecho colectivo acompañado de la convocatoria a los Consejos de Salarios, siendo esto aceptado por los movimientos de trabajadores.

Los pasos dados en materia legislativa y desde el Poder Ejecutivo con la reactivación de la negociación colectiva, consolidan el fortalecimiento del derecho colectivo del trabajo y en consecuencia las relaciones laborales. Dentro de las leyes y decretos promulgados se encuentran la 17.940 sobre libertad sindical, las leyes Nros. 18.805 y 18.566 de negociación colectiva de trabajadores públicos y privados respectivamente así como los Decretos de ocupación con ámbito de aplicación tanto en el sector público como en el privado.

---

<sup>15</sup> Ermida Uriarte, Oscar. “Apuntes sobre la huelga”, 2da. edición, ob.cit. págs. 121, 122 y 123.

### **3.2.- Trilogía del derecho colectivo en la Policía.-**

Seguendo al Profesor Ermida, hablar de libertad sindical implica el derecho colectivo que tienen los sindicatos de efectuar sus reivindicaciones frente al Estado y a los empleadores. Lo que va de la mano del ejercicio de la negociación colectiva y la huelga. Es impensable una organización sindical que no pudiera celebrar un convenio colectivo, o que no pudiera efectivizar una huelga.

”El atribuir a los sindicatos la facultad de recurrir a la huelga no implica considerar que sólo la organización profesional sea titular de tal derecho. Por el contrario y tal como surge del artículo 57 de la Constitución (“declárase que la huelga es un derecho gremial”)- el ejercicio de tal derecho es atribuido al conjunto de trabajadores-estén o no institucionalizados en un sindicato. Pero el sindicato, en cuanto grupo profesional organizado, representativo del grupo o sector, puede recurrir a la huelga como uno de sus medios de acción”.

Por lo cual se deduce inevitablemente que el sindicato, la negociación colectiva y la huelga sean los tres pilares “indispensables e interdependientes” sobre los que se basa todo el derecho colectivo de trabajo, al extremo de que la ausencia de cualquiera de ellos impide el funcionamiento de éste”.<sup>16</sup> El derecho colectivo del trabajo lleva ínsito, la libertad sindical, la negociación colectiva y el conflicto colectivo, dada la trivalencia de la huelga. Como sostenía Ermida<sup>17</sup>, si falta alguno de los tres pilares mencionados queda demostrada la inexistencia de la libertad sindical. Expresa el autor que la huelga consiste en un instituto típico del Derecho colectivo que procura efectivizar la autotutela laboral y la libertad sindical.

Coexistentemente con la concreción de normas en pro del ejercicio del derecho colectivo del trabajo a partir del 2005, el gobierno se pronunció en forma favorable a la organización de sindicatos policiales por primera vez en la historia del país. Esta aceptación política del derecho a sindicalizarse llevó a una eclosión de organizaciones que en algunos casos se superpusieron en sus los ámbitos de trabajo, en sus propuestas, en su trabajo, producto de la inmadurez para el desarrollo de la actividad, pero a su vez mostrando la avidez en la necesidad de organizarse para mostrar a la sociedad civil si situación, sus condiciones de trabajo, sus bajos niveles de remuneración, y su condena al silencio al que estuvieron sometidos durante tantos años.

Si bien estas organizaciones sindicales han obtenido un espacio para el diálogo no han conseguido hasta el presente la concreción de un convenio colectivo. Tampoco han ejercido su derecho de huelga, en el convencimiento de que el mismo les está vedado.

El derecho de huelga es reconocido como “uno de los medios esenciales para la defensa y promoción de los intereses profesionales”<sup>18</sup>, lo que ha sido reafirmado por el CIT 154 sobre fomento de la negociación colectiva.<sup>19</sup>

En el entendido que la trilogía mencionada consta de tres pilares: libertad sindical, negociación colectiva y huelga, creemos pertinente comentar que el único de los tres elementos que se encuentra recogido sin discusión en la legislación para la policía, es la

---

<sup>16</sup> Ermida Uriarte, Oscar. Sindicatos...ob.cit, pág 46 y 47. Barbagelata, Héctor-Hugo. El tripartismo y la formación profesional en América Latina, Montevideo, 1980, N° 11, pág. 20-22.

<sup>17</sup> Ermida Uriarte, Oscar. “Apuntes sobre la huelga”, 2da. edición, ob.cit, 1996, pág. 9.

<sup>18</sup> Bueno Magano, Octavio, Organizacao sindical brasileira, Sao Paulo 1982, pág.79.

<sup>19</sup> Ermida Uriarte, Oscar. Sindicatos ob.cit, pág. 46

negociación colectiva; la norma que regula la negociación colectiva de los funcionarios públicos en general y que los incluye, es la Ley 18.805.

En lo que respecta a la libertad sindical, la ley 17.940 citada supra, que establece los mecanismos de protección para desarrollar la actividad sindical, ha sido cuestionada en cuanto a su ámbito de aplicación, por entender que si los actos discriminatorios provinieran de un acto administrativo propiamente dicho, el trabajador público (y entre ellos la policía) debería recorrer otro camino para lograr la nulidad del acto discriminatorio, agotando la vía administrativa, para luego comparecer ante el Tribunal especializado (Tribunal de lo Contencioso Administrativo). Esta posición doctrinaria<sup>20</sup> recogida en parte por la jurisprudencia<sup>21</sup> priva al funcionario público y por ende al policía de la celeridad del procedimiento abreviado, garantista y especial establecido en la norma.

Nuestra realidad indica que en lo que refiere a la huelga, los policías no ejercen el derecho a su realización.

### **3.3.- ¿Por qué no podría la policía ejercer el derecho a la huelga?**

Conforme expresaba Ricardo Mantero, este derecho en la policía “viene diferenciado respecto del resto de los trabajadores, en tanto es bastante común que tengan vedado el derecho a la huelga y al ejercicio de actividades de carácter político”.

Ya con referencia a la policía uruguaya, continúa el expresado autor, diciendo que dada la prohibición de toda actividad política, la huelga de los funcionarios policiales es susceptible de limitaciones atendiendo a los fines perseguidos por la misma, quedando prohibida la huelga política pura o la de imposición económica-política, resultando un ámbito mas reducido para tomar medidas de conflicto, limitadas a reivindicaciones laborales o funcionales, desprovistas de contenido político.<sup>22</sup>

Debemos aclarar que no existen en nuestro país normas que se refieran directa o indirectamente a este tipo de huelgas.

La distinción entre huelgas profesionales y políticas encuentra la dificultad, prácticamente insalvable,<sup>23</sup> de distinguir entre la huelga por motivos profesionales y la huelga orientada a presionar a los órganos de gobierno para encontrar solución a esos mismos intereses profesionales.<sup>24</sup> La mayoría de las reivindicaciones profesionales, dependen de los lineamientos que da el gobierno en materia de política económica y social.

Si la huelga política se caracteriza por buscar una finalidad política en sentido amplio, “su fenomenología, coincide con la denuncia (consecuencia lógica de la libertad de expresión del pensamiento), y sí, en definitiva, nuestro ordenamiento, otorga el derecho a formular peticiones a las autoridades, parece claro que debe admitirse la licitud de la huelga política, en tanto no implique una coacción susceptible de quebrar el libre funcionamiento

---

<sup>20</sup> Garmendia Arigón, Mario. “Algunas preguntas y otras tantas (Tentativas de) respuestas sobre la ley Nro. 17.940 en XVII Jornadas Uruguayas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, vol. I FCU, 2006, pág 49 a 53.

<sup>21</sup> Anuario de Jurisprudencia Laboral 2007, caso 388, pág 244.

<sup>22</sup> Mantero Alvarez, Ricardo. Ob.cit pág 176 y 177.

<sup>23</sup> Mantero de San Vicente, Osvaldo. “Derecho... ob. cit. pág 216.

<sup>24</sup> Dice Barbagelata citando a Jean Rivero “obtener un aumento de salario, no es más hoy, motivo de modificación de un contrato, sino de una decisión del gobierno” toda búsqueda de límites entre la huelga política o económica, conduce a un impasse absoluto. (Barbagelata H.H “Efectos jurídicos de la huelga” en rev. Derecho Laboral T XII pág. 93).

de las instituciones democráticas, o lesione derechos subjetivos constitucionalmente consagrados”.<sup>25</sup> Existe el derecho a la libertad de expresión por lo que nada impide que éste se ejerza a través de una huelga, a fin de denunciar una orientación del gobierno. Finalmente señala Ricardo Mantero, que “Si existe el derecho a perseguir el bienestar material, nada impide que se demande a las autoridades públicas un cambio de orientación de las grandes líneas de la política social...”.

Si bien en nuestro país estas huelgas, dado que los trabajadores y los sindicatos pueden manifestar su descontento sobre temas económicos y sociales en relación con sus intereses, son legales, a los efectos de discernir la posibilidad que tiene la policía de realizar una huelga, se vuelve necesario distinguir aquellas netamente políticas y las que buscan reivindicaciones de carácter económico sin intentar influir en la política global.

No cabe duda que la Ley Orgánica Policial (en conformidad con lo expresado por el artículo 77 numeral 4 de la Constitución), inhibe a la policía de practicar actividad política y la huelga con este contenido, encuadra dentro de dicha prohibición.

Ahora bien, en relación a la huelga de imposición económica- política o huelga mixta, se entiende que se entrelazan fines profesionales con fines políticos.

Es aquí donde se nos presenta un problema. Si concluyéramos que siempre que exista una reivindicación salarial estamos frente al desarrollo de actividad política y que por consiguiente se violenta el principio constitucional, estaríamos vaciando de contenido el artículo 57 de la Carta en relación a este grupo profesional. Porque ¿de qué sirve que este colectivo pueda organizarse, constituir organizaciones gremiales y negociar sus condiciones de trabajo sino puede incluir en su plataforma el reclamo salarial? De entender que este reclamo es actividad política, encontramos en la normativa una gran contradicción, entre los derechos colectivos que ampara la Constitución y lo que en la realidad se puede realizar. Ahora bien, si entendemos que el reclamo salarial, no es actividad política y se integra al elenco del reclamo por condiciones de trabajo, restaría modificar el Decreto 644/971, en lo que refiere a las faltas a la disciplina; de manera tal que pudieran reclamar colectivamente por salario, entre otras pretensiones o demandas. De optar por esta última, debe aclararse que las demandas no podrían ir en contra de la política económica del gobierno porque claramente en este caso se estaría actuando políticamente (por ejemplo adherir a un paro general convocado por el PIT-CNT).

No puede dejar de señalarse que el límite entre lo que significa actividad política y un reclamo salarial o por condiciones de trabajo en sentido amplio (por ejemplo, carga horaria, implementos de seguridad, seguridad, higiene y salud en el empleo) es difuso y coloca al intérprete en la disyuntiva de saber si efectivamente la policía puede ejercer el derecho de huelga.

En el estadio actual el límite que tiene el ejercicio al derecho de huelga en la policía es la prohibición de actividad política a que refiere el artículo 77 numeral 4 de la Constitución de la República. Esta disposición absolutamente independiente del derecho colectivo que nos ocupa colide con el mismo por el componente político que pueda tener la huelga. Es decir no pueden ejercer actividad política. No pueden realizar huelga política. Con esta suerte se necesitaría una norma que regulara el espacio que queda para el efectivo goce del derecho a la huelga sin chocar con la disposición de igual jerarquía.

---

<sup>25</sup> Mantero Alvarez, Ricardo. “Los límites... ob. cit. Pág. 109. y 110.

#### **4.- ¿Cuándo, cómo, podría la policía ejercer el derecho a la huelga?**

Si se concluyera que es posible una huelga sin componente político, nos preguntamos cuándo la policía podría llegar a realizarla y cómo debería ser su ejercicio.

**4.1.-En la actual coyuntura.-** Siempre que no se discuta la política económica del gobierno, ni se desarrolle actividad política de cualquier tipo, podría ejercerse la huelga. Sería el caso de que se suspendiera la negociación colectiva y se adoptara una medida de lucha en pro de su continuidad. De la mano con ello debería modificarse el Decreto 644/971 en cuanto sanciona conductas colectivas de reclamo o protesta, lo que no permite que se realice ningún tipo de huelga, contraviniendo el artículo 57 de la Constitución.

Para dar respuesta a los cómo del desarrollo de la medida debería preverse la organización de los servicios de emergencia. Además, los funcionarios no deberían utilizar el uniforme, ni las armas, mientras estén ejerciendo este derecho, porque son los símbolos de autoridad de que los ha embestido el Estado para el desempeño de su función pública; debe quedar claro que a la hora del reclamo o del conflicto colectivo, no revisten autoridad y mucho menos pueden intentar prevalerse de la que de ordinario gozan. Se despojan de esa autoridad y asumen su postura de trabajadores.

La Huelga debe ser pacífica de lo contrario no es huelga.

A nuestro entender, de no verificarse estos presupuestos (como de hecho estaría ocurriendo), no es posible la efectiva realización del derecho.

**4.2.- Servicio esencial.** Otra posibilidad es que en el marco de una huelga, se declare la esencialidad del servicio.

Se da a la limitación<sup>26</sup> del derecho de huelga en los servicios esenciales una explicación coherente con la necesidad de proteger y promover el ejercicio del derecho de huelga en general. Se ha señalado que “mediante la regulación en los servicios esenciales, se intenta establecer un equilibrio entre el interés de los ciudadanos, considerados como integrantes de la comunidad y de los derechos de las partes laborales en conflicto”.<sup>27</sup>

En nuestro ordenamiento jurídico, cualquier norma heterónoma que utilice el concepto de servicio esencial para limitar el derecho de huelga, debe tener necesariamente el rango de norma legal o normas autónomas.<sup>28</sup> En uno u otro caso puede recurrirse al concepto de servicio esencial, sin determinar los casos concretos, o determinarlos expresamente.<sup>29</sup> Aún cuando una norma legal o autónoma, impusiera la posibilidad de la limitación del ejercicio del derecho de huelga cuando el mismo impida el funcionamiento de servicios considerados esenciales, se necesitaría un acto concreto, que determinara, de acuerdo a las circunstancias de cada caso, si corresponde o no limitar dicho derecho. La competencia para dictar el acto concreto puede atribuirse a su vez, a un órgano del Estado, judicial o administrativo, a un órgano paritario o tripartito, o a una combinación de ambas soluciones.

El carácter de servicio esencial de la actividad en que se ejerce el derecho de huelga, produce sobre la misma dos efectos. Uno es que puede limitarse o restringirse la forma en que la huelga debe ejercerse (siendo una de las formas de restricción más generalizada la

---

<sup>26</sup> La huelga reconoce límites en la medida en que por su ejercicio se lesiona el derecho a la vida, seguridad o a la salud.

<sup>27</sup> Mantero Álvarez, Ricardo. “Los Límites ...ob cit, pág. 180.

<sup>28</sup> Mantero de San Vicente, Osvaldo. Derecho Sindical, ob. cit. pág. 236 y 237.

<sup>29</sup> La opinión del Comité de Libertad Sindical es contraria a la enumeración de servicios esenciales.

obligación de mantener servicios de emergencia) y otro es que deben crearse garantías compensatorias para los trabajadores a quienes se les restringe el derecho de huelga (artículo 65 de la Constitución que prevé la creación de órganos paritarios en los entes autónomos y en los servicios públicos administrados directamente por concesionarios).

Si se considerara que la policía es un servicio esencial o puede declararse servicio esencial, se podría disponer la paralización de actividades u otras formas de huelga siempre que se asegurara a la población el mantenimiento del orden público y la salvaguarda en el goce de los derechos individuales, por ser estos los cometidos básicos y fundamentales a los que la policía no se puede sustraer.

El intérprete desprevenido podría pensar que todas las fuerzas efectivas que integran el cuerpo de la policía están siempre destinadas a esos cometidos, pero se debe considerar que hay actividad de apoyo cumplida por personal administrativo y técnico, además de las propias actividades rutinarias o de planificación entre otras que desarrollan buena parte del funcionariado. Se puede paralizar la tarea administrativa tal como se paraliza en el resto de la Administración Pública.

En principio, señalaba Ricardo Mantero que desde el punto de vista de los servicios esenciales, la función policial queda fuera del ámbito de aplicación del artículo 4 de la ley 13.720, por lo que no corresponde hacer extensiva a estos trabajadores la disciplina limitativa allí contenida.<sup>30</sup> Esta norma sólo resulta aplicable a los servicios públicos y la policía no constituye un servicio público en el sentido técnico-jurídico conforme entiende la doctrina.

Sayagués Laso afirmaba<sup>31</sup> que la nota distintiva de los servicios públicos, es la prestación de servicios dirigidos “directa e indirectamente a las personas individualmente consideradas”, por lo que quedan fuera del concepto de servicio público aquellas actividades como la policía “en las que en forma inmediata no aparece un usuario individual”<sup>32</sup>. Por lo tanto la función policial no puede ser declarada esencial, ni ser objeto de las limitaciones que surgen de la ley 13.720. Sin perjuicio de esto, la interrupción de los servicios policiales, especialmente los que están a cargo del cuerpo de bomberos o el patrullaje, puede poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población. Desde esta óptica puede considerarse como servicio esencial a la función policial, es decir por su materialidad<sup>33</sup>, por lo que a criterio de este autor, el conflicto deberá ser regulado a través de mecanismos autonómicos, estableciéndose reglas en materia de servicios mínimos, turnos de emergencia, etc.

#### **4.3.- Necesidad de reglamentación o acuerdos para su efectividad.**

La Constitución establece que sobre la base de considerar a la huelga como un derecho gremial, se reglamentará su ejercicio y efectividad. La reglamentación conforme Couture y Plá recogiendo lo expresado por De la Cueva, no tiene como objetivo “...aniquilar el derecho de huelga, y tampoco sería permitida una reglamentación excesiva, que en el fondo destruyera o limitara este derecho...”. La falta de reglamentación es intrascendente<sup>34</sup> dado que no impide el ejercicio del derecho. En el artículo 57 se ordena la

---

<sup>30</sup> Mantero Alvarez, Ricardo. “Límites al Derecho de Huelga” Ediciones Jurídicas Amalio Fernández, Montevideo, 1992, pág. 172.

<sup>31</sup> Sayagués laso, Enrique. “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo I, Montevideo, Ed. 1974, pág 60.

<sup>32</sup> Sayagués Laso, Enrique. “Tratado ... ob. cit. pág. 61.

<sup>33</sup> Manero Alvarez, Ricardo. “Los límites... ob. cit. Pág 173 y 176.

<sup>34</sup> Ermida Uriarte, Oscar. “Apuntes ...ob.cit. pág. 27 a 29.

reglamentación del derecho, no exigiéndose que sea legal. Es decir queda la posibilidad de que la reglamentación sea legal o autónoma.

Del desarrollo precedente se desprende que el escollo en el goce del derecho de huelga para los policías, es que el Decreto 644/971 impide la situación de conflicto colectivo porque no pueden llegar a éste sin ser sancionados. En realidad lo que no pueden es desarrollar actividad política, lo que no implica coartar el derecho como ocurre en la práctica cotidiana. El mandato constitucional obliga a buscar una reglamentación en pro del derecho y no a la inversa. La actual reglamentación no respeta este mandato.

## **5.- Conclusiones:**

1) El artículo 57 de la Carta declara que la huelga es un derecho gremial, sin efectuar distinción ni exclusiones de grupos o sectores de trabajadores. Sin embargo la policía se encuentra excluida por la vía de los hechos y una disposición reglamentaria.

2) Se encuentra inserto en la conciencia colectiva que el policía no puede ejercer el derecho de huelga. Esto constituye un obstáculo más allá de lo normativo y sus interpretaciones.

3) La existencia de una norma de superior jerarquía permite sostener desde la dogmática del derecho, que aún existiendo el reglamento mencionado puede ejercerse el derecho de huelga. No obstante, la realidad indica que el decreto reglamentario 644/971 se aplica y no existe un mecanismo legal a ser ejercido por el sujeto de derecho para impedir tal aplicación.

4) En el entendido que la trilogía mencionada consta de tres pilares: libertad sindical, negociación colectiva y huelga, debe señalarse que el único de los tres elementos que se encuentra recogido sin discusión en la legislación para la policía, es la negociación colectiva.

5) Los funcionarios no deberían utilizar el uniforme, ni las armas, mientras estén ejerciendo este derecho, porque son los símbolos de autoridad de que los ha embestido el Estado para el desempeño de su función pública; debe quedar claro que a la hora del reclamo o del conflicto colectivo, no revisten autoridad y mucho menos pueden intentar prevalerse de la que de ordinario gozan. Deben despojarse de esa autoridad y asumir la postura de trabajadores.

6) El personal policial, no tiene prohibido el derecho de huelga, pero tiene límites al mismo derivados del carácter esencial de los servicios que presta.

7) El límite al derecho a la huelga en la policía es el desarrollo de actividad política.

8) El desafío consiste en encontrar el espacio entre la huelga política y la huelga profesional a efectos del efectivo goce del derecho.