



Consejo de Administración

356.ª reunión, Ginebra, 23 de marzo - 2 de abril de 2026

Sección Institucional

INS

Fecha: 2 de abril de 2026

Original: español

Decimonoveno punto del orden del día

Informes del Director General sobre asuntos institucionales

Cuarto informe: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Uruguay de los Convenios núms. 87 y 98

► Índice

	Página
I. Introducción	3
II. Proyecto de decisión	4
III. Examen de la reclamación.....	4
A. Alegatos presentados por la organización reclamante.....	4
B. Observaciones del Gobierno	5
IV. Conclusiones del Comité.....	6
V. Recomendaciones del Comité.....	8

► I. Introducción

1. Mediante una comunicación de fecha 9 de octubre de 2021, la Asociación de Funcionarios Contratados Locales de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares del Uruguay en el Exterior (ASFUCOUREX), presentó en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una reclamación en la que alega el incumplimiento por parte del Uruguay del 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) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
2. En su 344.^a reunión (marzo de 2022), el Consejo de Administración decidió que la reclamación no era admisible en relación con el Convenio núm. 111 y que sí era admisible en relación con los Convenios núms. 87 y 98.
3. El Uruguay ratificó el Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 98.
4. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al Gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho Gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del Gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, este podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

5. De conformidad con la decisión del Consejo de Administración, adoptada en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018), encomendando al Comité de Libertad Sindical examinar las reclamaciones que se le remitan de conformidad con los procedimientos para el examen de las reclamaciones previstas en el artículo 24, el Comité constituyó en su seno un comité tripartito integrado por el Sr. Sandro Lunard (miembro gubernamental del Brasil), el Sr. Fernando Ylanes (miembro empleador, México) y el Sr. Gerardo Martínez (miembro trabajador, Argentina) para examinar la reclamación.
6. Mediante comunicaciones de fecha 13 de abril de 2022 se comunicó a la organización querellante y al Gobierno la decisión del Consejo de Administración, adoptada en su 344.^a reunión (marzo de 2022). En su comunicación de 2 de junio de 2022, el Gobierno expresó su voluntad de entablar un acercamiento con la ASFUCOUREX que permitiese explorar vías de entendimiento y eventual conciliación. A su vez, en su comunicación de 27 de octubre de 2022, el Gobierno indicó que se celebraría una reunión con la ASFUCOUREX el 4 de noviembre de dicho año. En su comunicación de 15 de diciembre de 2022 el Gobierno indicó que si bien se

obtuvieron avances significativos en la reunión; el plazo establecido para alcanzar una conciliación voluntaria venció el 8 de enero de 2023, sin que se llegara a un acuerdo.

7. El Gobierno envió sus observaciones en una comunicación de 7 de marzo de 2023.
8. El Comité celebró su reunión el 20 de marzo de 2026.

► II. Proyecto de decisión

9. **A la luz de las conclusiones y recomendaciones que figuran en el informe del Comité contenido en el documento GB.356/INS/19/4, el Consejo de Administración:**
 - a) **aprueba el informe del Comité;**
 - b) **solicita al Gobierno del Uruguay que, en el marco de la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), tenga en cuenta las observaciones formuladas en el párrafo 25;**
 - c) **solicita al Gobierno a que facilite información a ese respecto para su examen por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones;**
 - d) **decide hacer público el informe y dar por concluido el procedimiento de reclamación.**

► III. Examen de la reclamación

A. Alegatos presentados por la organización reclamante

10. La organización reclamante alega que el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), en su calidad de empleador, no respeta el derecho fundamental de libertad sindical de los funcionarios contratados locales de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera. La organización reclamante alega específicamente que el MRREE: i) no reconoce a los oficiales reclutados de manera local como parte del Ministerio; ii) no toma en cuenta la existencia de un grupo de funcionarios contratados localmente con intereses comunes, lo que impide el derecho a la negociación colectiva y discrimina a los funcionarios contratados localmente en comparación con los demás funcionarios que trabajan para el MRREE, y iii) si bien entre 2016 y 2018 se llevaron a cabo diversas gestiones con el fin de habilitar instancias de negociación colectiva ante el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el MRREE no habilita, fomenta ni estimula los canales de comunicación y procedimientos de diálogo con la ASFUCOUREX como un colectivo de funcionarios contratados localmente. Según la organización reclamante, esto demuestra que no se ha garantizado la aplicación efectiva de los Convenios núms. 87 y 98.
11. En la documentación anexada, la organización reclamante indica que, si bien los funcionarios contratados locales no son funcionarios públicos, su relación laboral se rige por la normativa legal correspondiente al titular de la misión y la contratación es ejecutada *in situ* por el Jefe de la misión diplomática o de la oficina consular, es el MRREE quien autoriza la contratación, determina el monto de los sueldos y los ajustes vinculados al costo de vida, por lo que los funcionarios contratados localmente trabajan, en última instancia, para el MRREE, considerando además que las misiones diplomáticas y oficinas consulares forman parte integral de dicho Ministerio. La organización reclamante indica asimismo que muchos de estos funcionarios se encuentran afiliados y realizan aportes al Banco de Previsión Social en el

Uruguay y, numerosos funcionarios están obligados a tributar y aportan el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas en Uruguay, a través del MRREE.

12. Asimismo, en los documentos anexados por la organización reclamante se indica que, en el año 2015, ASFUCOUREX representaba a aproximadamente 76 funcionarios contratados localmente, residentes en 26 países distintos. Se señala además que la organización mantiene contacto con otras entidades que nuclean a funcionarios contratados localmente y que la búsqueda de los objetivos de ASFUCOUREX no se circunscribe a un Estado determinado. Finalmente la organización reclamante señala que las cuestiones objeto de la reclamación guardan relación con las cuestiones examinadas por el Comité de Libertad Sindical en el marco del caso núm. 2437 (Reino Unido).

B. Observaciones del Gobierno

13. En su comunicación de 7 de marzo de 2023, el Gobierno indica que la denominación que realiza la organización reclamante de «funcionarios contratados locales» no es técnicamente correcta ya que en el Uruguay, el término «funcionario» se acota a quienes son tales en virtud de incorporación mediante un procedimiento legal que difiere del ámbito de contratación en el orden privado. El Gobierno indica que quienes ejercen función pública tienen un vínculo de carácter estatutario y no contractual con la Administración Central y que ello refleja dos tipos de vínculos laborales completamente diferentes.
14. El Gobierno indica que, conforme surge dispuesto por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de fecha 18 de abril de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de fecha 24 de abril de 1963, ambas aprobadas por la Ley N° 13.774 de 17 de octubre de 1969, los empleados locales contratados por el Jefe de misión u oficina consular se rigen en lo sustancial por la legislación laboral del país sede, que regula los derechos y obligaciones emergentes de la relación de trabajo y los Tribunales competentes para dilucidar cualquier controversia originada en el contrato de trabajo son asimismo los del país sede.
15. El Gobierno señala que el empleador de los contratados locales no es el MRREE, no es el Estado uruguayo, sino cada jefe de misión u oficina consular y que la intervención del MRREE en la contratación tiene por finalidad garantizar la publicidad en el llamado, efectuar el contralor de los contratos a celebrar localmente en cada Estado, asegurar que se respete el Derecho Laboral del Estado receptor y los derechos, garantías y obligaciones de quienes resultarán contratados y de esa forma, autorizar al jefe de misión u oficina consular a contratar a quien haya escogido y ajustar la partida de contrataciones que gira trimestralmente el Ministerio a cada misión. El Gobierno indica que, al no tratarse de funcionarios públicos ni haber sido contratados por el Estado uruguayo, sino que al mantener vínculos laborales de carácter privado con cada jefe de misión u oficina consular contratante, es con estos, sus empleadores, con quienes han de llevar a cabo las negociaciones que entiendan pertinentes; esto por cuanto cada contrato laboral de cada contratado local se rige por el Derecho Laboral del Estado donde se encuentra desempeñando tareas cada contratado local. El Gobierno señala que negociar colectivamente con empleados distribuidos en más de 40 países con legislaciones diferentes resulta complejo. El Gobierno indica que, no obstante lo anterior, la libertad sindical siempre se ha respetado puesto que: i) los funcionarios contratados locales han formado una organización sindical y el MRREE nunca se opuso ni intervino en su conformación y ii) la ASFUCOUREX obtuvo personería jurídica mediante resolución del Ministerio de Educación y Cultura del 9 de junio de 2021, que aprobó su estatuto en calidad de asociación civil.
16. El Gobierno señala que, en una nota del 15 de julio de 2016 dirigida a la Dirección General para Asuntos Técnico-Administrativos, la ASFUCOUREX reconoció que: i) los funcionarios

contratados locales no son funcionarios públicos; ii) dichos funcionarios se rigen por la normativa local aplicable, y iii) el titular de la misión es quien realiza la contratación con autorización del MRREE y actúa como superior jerárquico inmediato. El Gobierno indica que comprende que la asociación cuente con intereses comunes y que en tal sentido actúe al agremiarse, sin perjuicio de lo cual, enfatiza la dificultad de efectuar negociaciones colectivas cuando los contratos son regulados por el Derecho Laboral local de cada Estado receptor y, además, al no tratarse de funcionarios públicos, tampoco es posible la negociación colectiva al amparo de la normas nacionales, ya que tienen carácter territorial y los contratos en cuestión se celebran en el extranjero, siendo contratos de contratación local, por lo que no rige el derecho uruguayo.

17. El Gobierno manifiesta que siempre ha estado dispuesto al diálogo, puesto que: i) la ASFUCOUREX ha sido recibida en múltiples ocasiones por el MRREE, el Parlamento de la República y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; ii) en 2016, el MRREE participó con la ASFUCOUREX en una instancia de diálogo convocada por la Dirección Nacional de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que evidencia el reconocimiento de la ASFUCOUREX como organización con derechos sindicales, y iii) el 4 de noviembre de 2022 se celebró una reunión con los representantes de la ASFUCOUREX en el marco de la presente reclamación.
18. El Gobierno añade que no ha existido nunca por parte del Estado uruguayo, acto de discriminación alguna a los contratados locales ni a la asociación que los agremia y menos aún en contraposición a los colectivos de funcionarios del MRREE. El Gobierno indica que las tres asociaciones gremiales existentes en Montevideo en el MRREE nuclean a funcionarios públicos con quienes mantiene una relación jurídica de tipo estatutario y que diferente es la relación que mantienen las misiones con sus contratados locales, típicas de derecho laboral privado, y regidas por el derecho local correspondiente. El Gobierno destaca que el MRREE no ha limitado las libertades sindicales ni de negociación colectiva de la ASFUCOUREX ni los ha discriminado en sentido alguno, otorgando adecuada protección contra actos de discriminación sindical.

► IV. Conclusiones del Comité

19. *El Comité observa que la presente reclamación se refiere a alegatos según los cuales el MRREE no garantiza el ejercicio efectivo de la libertad sindical ni de la negociación colectiva de los trabajadores contratados localmente en las misiones diplomáticas y oficinas consulares del Uruguay, en particular por no reconocerlos como un colectivo con intereses comunes y por no habilitar instancias de negociación colectiva con la ASFUCOUREX, que agrupa a trabajadores contratados localmente en misiones diplomáticas y consulares en 26 países.*
20. *El Comité toma nota de que la organización reclamante alega concretamente que, si bien el personal contratado localmente no tiene la calidad de funcionario público y su relación laboral se rige por la normativa aplicable al Estado acreditante, el MRREE es quien autoriza las contrataciones, fija los niveles salariales y sus ajustes y gestiona aspectos fiscales y de seguridad social en el Uruguay, por lo que, en su opinión, el personal contratado localmente trabaja en última instancia para dicho Ministerio.*
21. *El Comité toma nota de que el Gobierno coincide en que los trabajadores contratados localmente no tienen la calidad de funcionarios públicos y que se encuentran vinculados mediante contratos de derecho privado con cada jefe de misión u oficina consular, contratos que se rigen por la legislación laboral del Estado receptor, por lo que no resultan aplicables las normas uruguayas en materia de negociación colectiva. En contraposición a lo alegado por la organización reclamante, el Gobierno*

afirma que el empleador no es el MRREE ni el Estado uruguayo, sino cada jefe de misión u oficina consular, limitándose la intervención del Ministerio a autorizar las contrataciones, asegurar la publicidad de los llamados y verificar el respeto de la legislación laboral aplicable, así como de los derechos y obligaciones de los trabajadores. En opinión del Gobierno, la negociación colectiva debería desarrollarse con cada jefe de misión u oficina consular contratante conforme al derecho laboral local. El Gobierno indica que aun cuando se reconozca la existencia de intereses comunes entre los trabajadores ubicados en distintos países, resulta difícil llevar a cabo una negociación colectiva de carácter general. El Comité toma nota de la afirmación del Gobierno de que la libertad sindical ha sido respetada, en particular al no haberse impedido la constitución ni el funcionamiento de la ASFUCOUREX, a quien ha recibido en múltiples ocasiones.

- 22.** *El Comité observa que, según la documentación proporcionada por la organización reclamante, entre 2016 y 2018 esta habría realizado gestiones ante el MRREE, la Presidencia de la República y el Parlamento, tendientes a entablar un proceso de negociación colectiva. No obstante, dichas gestiones, así como las reuniones de conciliación mantenidas con posterioridad a la presentación de la presente reclamación, no habrían derivado en soluciones concretas a los planteamientos formulados.*
- 23.** *El Comité recuerda que los Convenios núms. 87 y 98 son de aplicación al personal de embajadas de contratación local¹. El Comité recuerda asimismo que, al examinar alegatos relativos a la negociación colectiva del personal de embajadas de contratación local, el Comité de Libertad Sindical ha recordado que los gobiernos tienen la obligación de fomentar y promover la negociación colectiva voluntaria de buena fe entre las partes, incluido en su calidad de empleador².*
- 24.** *El Comité observa que, en la presente reclamación, la organización reclamante y el Gobierno discrepan en cuanto al rol y al alcance de la intervención del MRREE en la contratación y en la relación laboral del personal contratado localmente y, en definitiva, respecto de la determinación de la autoridad con quien debería de llevarse a cabo la negociación colectiva sobre las condiciones de trabajo del referido personal. El Comité observa que, de los alegatos y de la respuesta del Gobierno, se desprende que, si bien el personal en cuestión es contratado localmente, la autoridad de la cual depende el empleador directo, esto es, las misiones diplomáticas y las oficinas consulares, es el Gobierno del Uruguay. En ese sentido, el Comité observa que una de las unidades organizativas que dependen directamente del Ministro del MRREE es responsable de la gestión económico-financiera, contable y patrimonial tanto de la Cancillería como de las representaciones diplomáticas en el exterior³.*
- 25.** *El Comité recuerda que solo puede excluirse del ejercicio de los derechos de negociación colectiva a las fuerzas armadas, la policía y a los funcionarios públicos en la administración del Estado⁴. El Comité observa que la organización reclamante y el Gobierno coinciden en que los trabajadores contratados localmente no tienen la calidad de funcionarios públicos y que no son por lo tanto funcionarios públicos en la administración del Estado. Teniendo debidamente en cuenta el conjunto de los elementos mencionados sobre las características específicas de los trabajadores contratados localmente, el Comité pide al Gobierno que adopte todas las medidas necesarias con miras a estimular y promover la realización de negociaciones entre el MRREE, las misiones diplomáticas y las oficinas consulares del Uruguay en el exterior, por una parte, y la organización reclamante, por la otra, con el fin de alcanzar acuerdos sobre las condiciones de empleo del referido personal. El*

¹ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, párrs. 367 y 1255.

² Caso núm. 2197 (Sudáfrica) 334.º informe, Junio 2004 y caso núm. 2437 (Reino Unido), 344.º informe, marzo de 2007.

³ Decreto 197/997 relativo a la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁴ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, párr. 1239.

Comité pide al Gobierno que informe a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre los avances realizados a este respecto y le recuerda que puede contar con la asistencia técnica de la OIT.

► V. Recomendaciones del Comité

- 26. En virtud de las conclusiones expuestas en los párrafos 19 a 25 *supra* en relación con los asuntos planteados en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:**
- a) apruebe el presente informe;**
 - b) solicita al Gobierno de Uruguay que, en el marco de la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), tenga en cuenta las observaciones formuladas en el párrafo 25;**
 - c) solicita al Gobierno a que facilite información a ese respecto para su examen por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones;**
 - d) publique el informe y declare terminado el procedimiento de reclamación.**

Ginebra, 20 de marzo de 2026

(Firmado) Sr. Sandro Lunard
(miembro gubernamental)

Sr. Fernando Ylanes
(miembro empleador)

Sr. Gerardo Martínez
(miembro trabajador)