

IX Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Tema 2: La representación colectiva de los trabajadores: evolución de los regímenes legales desde la perspectiva de autonomía colectiva y de la libertad sindical.

Informe Nacional - Uruguay

Roberto Burutarán – Carolina Panizza

Primer subtema: Fuentes, institucionalidad, tutela y evolución.

1. Las fuentes.

Históricamente Uruguay se ha caracterizado por la ausencia de reglamentación heterónoma en materia de derecho colectivo¹, un escaso número de normas han sido el sustento normativo de las relaciones colectivas de trabajo², quedando en la órbita de las organizaciones de trabajadores y empleadores la labor de autoregular sus relaciones³.

El abstencionismo estatal provoca, que ese pequeño número de normas, quede reducido a normas de rango constitucional o internacional, estando presente la ley en casos específicos y puntuales.

Plá Rodríguez atribuye como factores que provocaron la escasez normativa y el abstencionismo estatal en el tema sindical fundamentalmente al origen anarquista del movimiento sindical, y a la inexistencia de un movimiento sindical unido al partido de gobierno⁴.

Esta realidad en los últimos tiempos se ha visto trastocada, ya que se sancionaron, en primera instancia una ley relativa a la protección y promoción de la libertad sindical y posteriormente dos leyes sobre negociación colectiva, una para el ámbito privado y otra para el ámbito público.

a. Normas constitucionales.

En referencia al derecho colectivo del trabajo, en la Constitución existen una serie de artículos de trascendencia en la materia⁵.

El primero a tener en cuenta, es el artículo 39, que declara el derecho de toda persona de

¹ Derecho colectivo del trabajo integrado por la clásica triada: libertad sindical (sindicato), negociación colectiva (convenio colectivo) y conflicto colectivo (huelga).

² BABACE, Héctor. *La Representación Sindical*. Primera Edición Julio 1993. F.C.U. Pág. 163.

³ ROSENBAUM, Jorge. "Un sistema de negociación colectiva. Comentarios a la Ley N° 18.566", en Grupo de los Miércoles (XXXV aniversario). *Cuarenta Estudios sobre la Nueva Legislación Laboral Uruguaya*. FCU. Agosto 2010. Pág. 45.

⁴ PLÁ RODRÍGUEZ, Américo: "Los sindicatos en el Uruguay" en VV.AA: Los sindicatos en Iberoamérica (Mario Pasco Cosmópolis, coordinador), Aele Editorial, Lima 1988. Pág. 369 a 371.

⁵ GAUTHIER, Gustavo. "La Constitución uruguaya como fuente del derecho colectivo del trabajo", en GRUPO DE LOS MIÉRCOLES, *Treinta y seis estudios sobre las fuentes del derecho del trabajo*. Montevideo. FCU. Págs. 129 a 137.

asociarse, condición necesaria y previa para que pueda darse una protección adecuada a la libertad sindical⁶.

La norma constitucional que inspira e impregna en su totalidad nuestro sistema de relaciones colectivas de trabajo es el artículo 57 de la Constitución vigente desde 1967, el cual establece que “La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”.

La norma proviene de la Constitución del año 34, y declara la existencia de terminados derechos, debiéndose tener especialmente presente que la Constitución no crea estos derechos, sino que simplemente los declara, preexistiendo los mismos a la norma.

En cuanto a la constitución de asociaciones gremiales, señala Ermida Uriarte⁷, que la norma no se limita a declarar la existencia a constituir organizaciones sindicales, sino que va mas allá, ordenando al legislador la promoción de los mismos; consistiendo dicha promoción en ayudar e impulsar el desarrollo de sindicatos.

El legislador a los efectos de cumplir el mandato constitucional debe actuar en forma positiva, esto es, promoviendo, por lo que toda otra actitud, incluso la omisión, provocaría que el Estado estuviera violando la Constitución.

Dicha norma, debe complementarse, con dos artículos constitucionales, de suma importancia al momento de interpretar y aplicar la misma, que son los artículos 72 y 332.

El artículo 332 provoca, que las normas constitucionales “que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”, situación en la cual se encuentran los derechos declarados en el artículo 57, no estén sujetos a que exista ley que los reglamente, supliendo la misma conforme a la ley análoga, principios generales y doctrina.

Por su parte el artículo 72⁸ a establecer que “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad

⁶ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino. *La Libertad Sindical*. FCU. 1980.

⁷ ERMIDA URIARTE, Oscar. *Sindicatos en libertad sindical*. FCU. Cuarta Edición junio 2012. Pág. 12.

⁸ Respecto a esta importante norma se puede consultar un análisis profundo en: REAL, Alberto Ramón. “Los principios generales en la Constitución Uruguaya. Vigencia de la estimativa jusnaturalista”, en VV.AA. *Los principios generales de derecho en el derecho uruguayo y comparado*. FCU. Segunda Edición, abril 2005; SARLO, Oscar. “Derechos, deberes y garantías implícitos en la constitución uruguaya. Un análisis de filosofía política y epistemología del derecho”, en *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Juan Pablo Cajarville Peluffo*. FCU. Primera edición, julio de 2011.

humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”, abre una brecha por donde ingresa toda la normativa internacional.

El artículo 57 en su último inciso declara que la huelga es un derecho gremial, entendiendo nuestra más prestigiosa doctrina, que el constituyente utilizó la expresión gremial en sentido de que la titularidad del derecho de huelga “no está concedida en exclusividad al sindicato, sino a la colectividad laboral (...) que puede perfectamente ejercer el derecho de huelga aun cuando no esté sindicalizada”⁹.

Este trascendente artículo consagra implícitamente el derecho a negociar colectivamente y a celebrar convenios colectivos, Barbagelata considera que cuando la norma le encomienda al Estado la creación de tribunales de conciliación y arbitraje, lo que busca es el acercamiento de las partes, que consecuentemente traerá aparejado un acuerdo¹⁰.

Finalmente, el artículo 65 establece para el ámbito público que “La ley podrá autorizar que en los Entes Autónomos se constituyan comisiones representativas de los personales respectivos, con fines de colaboración con los Directores para el cumplimiento de las reglas del Estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestal, la organización de los servicios, reglamentación del trabajo y aplicación de las medidas disciplinarias”.

b. Convenios de la OIT sobre libertad sindical y su incorporación al derecho nacional.

Uruguay ha ratificado los convenios de la Organización Internacional del Trabajo 11, 87, 98, 110, 135, 151, 154 y 189, que regulan diferentes aspectos de la libertad sindical y del derecho colectivo del trabajo.

El Convenio N° 11 relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas fue ratificado por la ley 8.950 del 5 de abril de 1933.

Los convenios 87 y 98 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva respectivamente, que constituyen los textos básicos en la materia, fueron ratificados por nuestro país mediante la ley 12.030 del 27 de noviembre de 1953.

El Convenio N° 110 relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones, fue incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante la ley 14.113, del 30 abril de 1973.

Posteriormente, nuestro país ratificó por ley 16.039, 8 de mayo de 1989, los Convenios 151

⁹ ERMIDA URIARTE, Oscar. *Apuntes sobre la huelga*. FCU. Tercera edición, julio de 2012. Pág. 17 y 18.

¹⁰ BARBAGELATA, Héctor-Hugo. “Evolución de la negociación colectiva en el Uruguay”, en *Estudios sobre la negociación colectiva en memoria de Francisco de Ferrari*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Montevideo 1973.

sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, y 154 sobre el fomento de la negociación colectiva.

Por su parte el Convenio N° 135 relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, fue ratificado por la ley 18.608, del 2 octubre de 2009.

Recientemente, mediante la ley 18.899, del 30 de abril de 2012, Uruguay ratificó el Convenio Internacional del Trabajo N° 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

Le mecanismo formal de incorporación de los Convenios internacionales¹¹, así como de los Tratados, está formulado en la Constitución, debiéndose armonizar los artículos 168 numeral 20, y el artículo 85 numeral 7.

Conforme al 168 numeral 20 compete al Presidente de la República, actuando con un Ministro o varios Ministros o en Consejo de Ministros concluir o suscribir Tratados, y posteriormente, de acuerdo al artículo 85 numeral 7 corresponde a la Asamblea General (Cámara de Senadores y Cámara de Representantes [Diputados] reunida en forma conjunta), aprobar los tratados suscriptos por el Poder Ejecutivo.

c. Legislación Nacional.

Como expresáramos anteriormente, nuestro país se ha caracterizado en el área del derecho colectivo por la escasez normativa y el abstencionismo estatal, clave a los efectos de una adecuada comprensión e interpretación del derecho sindical nacional¹².

La legislación nacional vigente en materia de derecho colectivo del trabajo, teniendo en cuenta que la noción de que el derecho colectivo del trabajo se apoya en tres columnas: libertad sindical, negociación colectiva y conflicto colectivo¹³, es la siguiente:

a) Ley 10.449 del 12 de noviembre de 1943. Esta ley crea y regula el funcionamiento de Consejos de Salarios, norma que representó un cambio importante, y que si bien en el comienzo contó con el rechazo de diferentes actores, contribuyó a la formación un importante número de sindicatos. Los

¹¹ VARELA, Raúl. "Participación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en el Proceso de ratificación de los convenios internacionales de trabajo", en GRUPO DE LOS MIÉRCOLES, *Treinta y seis estudios sobre las fuentes del derecho del trabajo*. Montevideo. FCU. Págs. 157 a 167.

¹² MANTERO ALVAREZ, Ricardo. "El ordenamiento intersindical y las fuentes del derecho del trabajo", en GRUPO DE LOS MIÉRCOLES, *Treinta y seis estudios sobre las fuentes del derecho del trabajo*. Montevideo. FCU. Pág. 290.

¹³ Recientemente BABACE ha expresado que "La autonomía colectiva se expresa en las relaciones laborales colectivas en tres campos de la acción sindical, la organizativa o institucional (autarquía), la negocial o contractual y la conflictual o de autotutela", BABACE, Héctor. "La representatividad de los trabajadores en el derecho colectivo del trabajo", en *XXIII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. 16 y 17 de noviembre de 2012 (Salto). Montevideo. FCU.

Consejos de Salarios son comisiones integradas por delegados de los trabajadores, de los patronos y del Estado, con competencia para fijar salarios mínimos por categorías por rama de actividad. Desde el año 1944 hasta 1968, fueron convocados en lo que se considera su primera etapa, luego al restaurarse el Estado de Derecho en nuestro país en 1985, el gobierno decide convocarlos nuevamente, hasta que en 1990 deja de hacerlo (segundo período). El tercer período se inicia en el 2005, generando nuevamente una importante proliferación de organizaciones sindicales por rama de actividad y por empresa.

b) Artículo 8 de la ley 12.590 (23-12-1958).

La ley 12.590 reglamenta la licencia anual remunerada, estableciendo en su artículo 8 que no se “descontarán las ausencias al trabajo que tengan su origen en la huelga”.

c) Artículo 3 literal f, 4 y 5 de la ley 13.720 (16-12-1968), con la modificación introducida por el artículo 9 del decreto-ley 14.791 (8-6-1978).

En estos pocos artículos se reglamenta el preaviso en materia de huelga, y especialmente lo relativo al instituto de la huelga y los servicios esenciales.

d) Artículo 4 literal B del decreto-ley 15.180 (20-8-81).

Por esta norma se excluye del beneficio del subsidio por desempleo a los trabajadores que se encuentren en huelga y por el mismo período.

e) Decreto 165/006, reglamenta lo relativo a la prevención de conflictos colectivos y ocupación en la actividad privada.

f) Ley 17.940 sobre protección del fuero sindical.

Rompiendo con la tradición abstencionista por parte del Estado, encontramos la ley 17.940 del 2 de enero de 2006, relativa a protección y promoción de la libertad sindical¹⁴, la cual fue reglamentada mediante el Decreto 66/006.

La característica central de la ley 17.940 es el declarar absolutamente nula (conforme al artículo 57 de la Constitución, al Convenio Internacional de Trabajo 98, y al artículo 9 de la Declaración Sociolaboral del “cualquier discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical de los trabajadores en relación con su empleo o con el acceso al mismo”¹⁵).

Sumado a lo anterior, la nueva ley establece una serie de derechos como la licencia sindical, la retención de la cuota sindical directa del salario, y la cartelera sindical.

g) Decreto 66/006 reglamentario de la ley 17.940.

¹⁴ Según ERMIDA “la libertad sindical no autosuficiente. Como muchos otros derechos humanos fundamentales, a la libertad sindical no le basta, para regir de verdad, con su mera enunciación, sino que necesita ser garantizada”, ERMIDA URIARTE, Oscar. “La nueva legislación laboral uruguaya”, en *IUSLabor* N° 472006. www.upf.edu/iuslabor/042006/LatiniamericaOscarErmida.pdf

¹⁵ MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo; *et al.* Protección y promoción de la libertad sindical. Curso sobre la ley 17.940. FCU. Primera edición, setiembre de 2006. Pág. 65.

- h) Ley 18.508 sobre negociación en el sector público.
- i) Ley 18.566 que crea el sistema de negociación colectiva en el sector privado, cuyo artículo 8 recientemente ha sido modificado por la ley 19.027 (12-12-2012) en cuanto a la integración del Consejo Superior Tripartito.
- j) Decreto 354/010, relativo al desalojo de dependencias públicas, cuando hayan sido ocupadas por trabajadores.
- k) Ley N° 19.051 del 4 de enero de 2013, que establece que “Todo descuento de la prima por presentismo o de otras partidas de naturaleza salarial vinculadas a la asistencia del trabajador a su lugar de trabajo, deberá efectuarse de manera proporcional al tiempo de ausencia que se registrare cuando tal ausencia tuviere por causa el ejercicio del derecho de huelga en cualquiera de sus modalidades”.

d. Auto-regulación.

El aspecto sindical de las relaciones laborales en nuestro país, permite a los gremios un amplio espectro de movimiento a los efectos de generar su propia auto regulación.

Esto implica que los trabajadores libremente pueden constituir sindicatos, y como consecuencia regular su funcionamiento mediante estatutos, pudiendo prescindir de los mismos, incluso pudiendo no contar con personería jurídica¹⁶, pueden establecer la forma por la cual elegirán sus representantes, y celebrar convenios colectivos.

e) Jurisprudencia judicial¹⁷.

La Justicia del trabajo en nuestro país tiene exclusiva competencia en los conflictos individuales de trabajo, quedando excluido todo conflicto originado en conflictos colectivos, que enfrentan al sindicato con la empresa.

Sin embargo, indirectamente la justicia es competente, por imperio de lo estatuido por la ley 17.940, en materia de protección de la libertad sindical.

g) Opinión de los tratadistas.

Importa destacar el importante y trascendente esfuerzo realizado por la doctrina nacional en cuanto a contribuir al desarrollo del derecho colectivo del trabajo.

Babace ha sostenido, que como consecuencia de la escasez normativa que caracteriza a

¹⁶ BABACE, Héctor. *La Representación ...* Pág. 168.

¹⁷ En el desarrollo de cada sub tema cuando sea pertinente se hará alusión a los criterios de la jurisprudencia nacional.

nuestro ordenamiento, la opinión de la doctrina adquiere especial trascendencia¹⁸, “la doctrina ha tenido tradicionalmente gravitante influencia en la legislación del trabajo y puede afirmarse que su papel es particularmente decisivo en la rama colectiva de nuestra disciplina”¹⁹.

En el desarrollo de cada sub tema se remarcará la opinión de la doctrina al respecto.

2. Institucionalidad.

a. La organización sindical.

b. Otras modalidades institucionales de representación de los trabajadores, por ejemplo: delegado del personal, delegado sindical, comisiones de empresa, representantes electos.

c. Grupos de trabajadores coaligados transitoriamente.

En estos tres primeros puntos nos remitimos al desarrollo del segundo subtema referente a organización sindical.

d. Situación de los trabajadores del sector público y de la administración del Estado en particular.

Uruguay es un estado unitario con un Estado que desarrolla diferentes cometidos, y por lo tanto cuenta con un importante número de funcionarios públicos.

Ya nadie discute, que nuestra Constitución consagra un derecho general del trabajo, comprendiendo tanto a trabajadores públicos como privados, y consecuentemente el reconocimiento de determinados derechos, como la libertad sindical a los servidores públicos.

En materia de huelga, luego de un proceso en el cual en sus comienzos existía una marcada resistencia a admitir que los funcionarios públicos pudieran hacer huelga, en la actualidad no se cuestiona que los mismos puedan ejercer dicho derecho, con la único límite de los llamados “servicios esenciales”.

Paradójicamente, en 1934, año en que la Constitución incorporó importantes derechos para los trabajadores mediante el artículo 57, se sancionó un nuevo Código Penal que en su artículo 165 estableció un tipo penal denominado abandono colectivo de funciones, que aún permanece vigente, pero que nadie duda de que es inaplicable, que expresaba que “Los funcionarios públicos que abandonaren colectivamente la función, en número no menor de cinco, con menoscabo de su continuidad o regularidad, serán castigados con pena de tres a dieciocho meses de prisión”.

En la actualidad, superadas las diferencias injustificadas, los funcionarios públicos gozan de derecho de constituir sindicatos, de ejercer el derecho de huelga y de negociar colectivamente.

¹⁸ BABACE, Héctor. *La Representación ...* Pág. 164.

¹⁹ Idem pág. 164.

En el año 2005 el gobierno y las organizaciones sindicales que nuclean a los funcionarios públicos integrantes del PIT-CNT firmaron un acuerdo marco en materia de negociación colectiva.

3. Tutela de la autonomía de representación y de la libertad sindical.

a. Ámbito nacional (sedes judicial y administrativa). Procedimientos judiciales aplicables.

Como expresáramos anteriormente la ley 17.940 significó un gran paso para nuestro país en materia de tutela de la libertad sindical, “declarando absolutamente nula cualquier discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical de los trabajadores en relación con su empleo o con el acceso al mismo”.

La citada ley instaura dos procedimientos diferentes, teniendo en cuenta la calidad del trabajador, un denominado de tutela especial, que procede cuando los actos de discriminación se efectúan contra:

“A) Los miembros (titulares y suplentes) de los órganos de dirección de una organización sindical de cualquier nivel.

B) Los delegados o representantes de los trabajadores en órganos bipartitos o tripartitos.

C) Los representantes de los trabajadores en la negociación colectiva.

D) Los trabajadores que hubieran realizado actividades conducentes a constituir un sindicato o la sección de un sindicato ya existente, hasta un año después de la constitución de la organización sindical.

E) Los trabajadores a los que se conceda tutela especial mediante negociación colectiva”.

El procedimiento a seguir es el que se utiliza en la acción de amparo, conforme a la ley 16.011 en sus artículos 4 a 10.

La legitimación activa para tramitar este procedimiento corresponde al trabajador actuando conjuntamente con su organización sindical, conforme al literal B) del artículo 3 de la ley 17.940, conformando lo que procesalmente se denomina litisconsorcio activo necesario.

En este proceso²⁰ corresponde que el trabajador fundamente por qué sostiene que fue despedido o perjudicado por razones sindicales, y corresponderá al empleador “probar la existencia de una causa razonable, relacionada con la capacidad o conducta del trabajador, o basada en las necesidades de la empresa, establecimiento o servicio, u otra de entidad suficiente para justificar la decisión adoptada”.

El otro procedimiento es el general, por el cual el trabajador que no se encuentra comprendido para tramitar el procedimiento especial, y se sustanciara conforme al procedimiento

²⁰ FERNANDEZ BRIGNONI, Hugo. “Comentarios a un caso judicial sobre la protección de la libertad sindical en el marco de la ley N° 17940”, en Revista Derecho Laboral. Tomo L, N° 226, Abril-Junio 2007. FCU.

ordinario previsto en la ley 18.572 de procedimiento laboral con las modificaciones introducidas por la ley 18.847.

Cuando se constate menoscabo la libertad sindical de un trabajador la consecuencia prescripta por la ley será “la efectiva reinstalación o reposición del trabajador despedido o discriminado, generándose en consecuencia a favor de éste el derecho a percibir la totalidad de los jornales que le hubiere correspondido cobrar durante el período que insuma el proceso de reinstalación y hasta que ésta se efectivicen”.

Con anterioridad a la aprobación de la ley 17.940, la justicia ante casos de esta naturaleza no ordenaba la reinstalación, por ser nulo el despido, sino que recurría a una reparación imperfecta, condenando al empleador al pago de un plus en concepto de despido abusivo, considerando que el mismo se excedió en su derecho de despedir.

Por su parte, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social existe la División Negociación Colectiva, responsable de la conciliación y mediación, de carácter voluntaria, en materia de conflictos colectivos.

Con respecto a la tutela de la representación y la libertad sindical desde el punto de vista administrativo, debemos señalar que el Decreto 186/004 establece como infracción grave a las disposiciones legales, reglamentarias y convenios colectivos en materia laboral el no descontar la cuota sindical cuando medie consentimiento del trabajador, no proporcionar lugar en el establecimiento para reuniones sindicales fuera del horario de trabajo cuando un convenio colectivo lo establezca²¹ y no permitir la colocación y uso de la cartelera gremial. Este tipo de infracciones se sancionan en su grado mínimo con una multa de uno a diez jornales, en su grado medio de once a veinticinco jornales y en su grado máximo de ventiseis a cincuenta jornales por cada trabajador afectado. En caso de reincidencia la sanción podrá duplicarse. De acuerdo a lo que prevé el Decreto se entenderá que hay reincidencia cuando se cometa una infracción análoga a la que motivó la sanción anterior en los 365 días siguientes a la notificación de ésta. A su vez, el Decreto establece como infracción muy grave, el utilizar medios directos o indirectos para dificultar o impedir la afiliación a un sindicato así como su baja en el mismo; despedir a un trabajador o discriminarlo por el hecho de ejercer actividades sindicales y asimismo cualquier acción u omisión de las no señaladas anteriormente que vulnere de manera directa los derechos sindicales de los trabajadores reconocidos en los Convenios Internacionales ratificados por nuestro país, en las disposiciones legales y reglamentarias y en los convenios colectivos. En este caso, la sanción en su grado mínimo será de una multa de cien a ciento diez jornales, en su grado medio de ciento once a ciento veinticinco jornales y en su grado máximo de ciento veintiséis a ciento cincuenta jornales por cada trabajador

²¹ Art. 5 lit. g) en la redacción dada por el Decreto No. 220/004.

afectado, pudiéndose duplicar en caso de reincidencia. Estas sanciones son impuestas por la Inspección General de Trabajo luego de realizar la investigación correspondiente tras recibir la denuncia por parte de los trabajadores.

Segundo subtema: Organización sindical.

1. Modalidades estructurales. 2. Niveles.

Atendiendo a la estructura del sindicato, los mismos suelen clasificarse en horizontales o verticales. Los sindicatos horizontales son los que agrupan trabajadores que se desempeñan en una misma categoría, profesión u oficio (viajantes, vendedores, carpinteros, camioneros, electricistas, etc.) con independencia de la empresa, sector o actividad en que actúan.

Los sindicatos verticales en cambio, prescinden de la profesión, oficio o categoría de los trabajadores para agrupar a aquellos que se desempeñan en un mismo sector o actividad. Se tiene en cuenta la pertenencia del trabajador a alguna de las ramas de la actividad económica, surgiendo así por ejemplo, los sindicatos textiles, metalúrgicos, bancarios, de la construcción, etc. Distintos autores han coincidido plenamente en reconocer que la organización vertical por actividad es la más eficaz en cuanto favorece la unidad y fortaleza del sindicato así como la negociación colectiva, en el sentido de que se establece para cada sector industrial o comercial un único nivel de negociación.

Otra variante de organización vertical está dada por los sindicatos de empresa que agrupan a trabajadores de una misma y única empresa, limitando la dimensión del sindicato a la dimensión de aquella. Se ha observado que estos sindicatos son absolutamente inadecuados en países cuyas empresas son en general de mediana o pequeña dimensión porque en tales circunstancias resultan proclives a la atomización y debilitamiento del movimiento sindical.²²

En Uruguay, siempre han predominado los sindicatos verticales por rama de actividad, lo cual ha llevado a que la negociación colectiva se desarrolle principalmente en este nivel.

3. Unicidad o pluralismo sindical.

a) Participación plural.

Siguiendo las previsiones del Convenio Internacional del Trabajo No. 87, nuestro sistema es de pluralidad sindical. Esto implica que pueden coexistir varios sindicatos en una misma empresa o rama de actividad, sin que cualquiera de ellos tenga primacía sobre otro. En este marco de pluralidad, los trabajadores han optado por un régimen de unidad al crearse una única central sindical (PIT CNT). Sin embargo, esto no debe confundirse con que el sistema sea de unicidad.²³

22 ERMIDA URIARTE, Oscar. Sindicatos en libertad sindical., ob.cit. p. 85-86.

23 LOUSTAUNAU, Nelson. "Consejos de Salarios", 1a edición, junio 2010, p. 63.

b) Sindicato más representativo.

(i) Concepto.

PLA RODRÍGUEZ planteaba que la noción de sindicato más representativo significaba una atenuación del principio de pluralidad sindical, puesto que acordar esta distinción a ciertos sindicatos importantes puede favorecer una suerte de monopolio, lo cual contradice los principios de diversidad e igualdad de los sindicatos. Se trata de una solución transaccional entre el principio de libertad sindical, que exige el respeto de la pluralidad sindical y la protección del interés colectivo de la profesión.²⁴

La ley No. 18.566 referente a la negociación colectiva en el sector privado establece que cuando existe más de una organización que se atribuya la legitimidad para negociar y no medie acuerdo entre ellas, la legitimación para negociar se reconoce a la organización más representativa en atención a los criterios de: a) antigüedad, continuidad, independencia y número de afiliados de la organización. Esta norma se basa en lo establecido en el art. 3 numeral 5 de la Constitución de la OIT, que indica que la designación de los delegados a la Conferencia General deberá hacerse de conformidad con las organizaciones profesionales más representativas de trabajadores y empleadores aunque no establece criterios para definir la mayor representatividad.

La representatividad es un juicio de valor que hace referencia a la idoneidad del sindicato para consensar acuerdos y representar los intereses de colectividades más amplias que las de sus propios afiliados. Anteriormente, la ley No. 13.556 establecía los siguientes criterios a los efectos de determinar cuál era la organización más representativa: a) Resultados de las elecciones de los delegados en los Consejos de Salarios y en las Cajas de Compensaciones de Asignaciones Familiares u otros organismos de integración análoga, b) Antigüedad, continuidad e independencia de la organización.

La doctrina destacó que la enumeración excluía el criterio cuantitativo, es decir, la cantidad de afiliados del sindicato en cuestión. Este criterio cuantitativo quiso ser objetivizado en los resultados electorales y que en caso de ausencia se dio por descartado el mismo para remitirse directamente a los demás criterios manejados por OIT.²⁵ En los hechos, en muchas oportunidades la ley No. 13.566 se tornaba inoperante porque ni los Consejos de Salarios ni las Cajas de Asignaciones Familiares eran integrados mediante elección.

De allí que la ley No. 18.566 introduzca una derogación tácita sobre la ley No. 13.556 al

24 PLA RODRIGUEZ, Américo. Curso de Derecho Laboral. Tomo IV, Vol I, 1999, p. 67.

25 ERMIDA URIARTE, Oscar. Sindicatos en Libertad Sindical. ob.cit, p. 44.

establecer que al momento de considerar una organización más representativa se deberán utilizar los criterios de antigüedad, continuidad, independencia y número de afiliados. De esta manera, se ingresa el elemento cuantitativo contenido en las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo suprimiéndose los relativos a los resultados de los Consejos de Salarios, Cajas de Asignaciones Familiares y organismos análogos.

Algunas interpretaciones señalaban que la norma podría estar estableciendo un orden de prioridad en los criterios, existiendo por ende una predominancia de la antigüedad sobre el número de afiliados.²⁶ Sin embargo, actualmente se entiende en forma mayoritaria que los criterios deben aplicarse en conjunto a diferencia de lo que establecía el art. 1º de la ley No. 13.556.²⁷

(ii) Métodos de determinación y organismos encargados.

Solamente a los efectos de la negociación en los Consejos de Salarios, los cuales serán desarrollados en el sub-tema siguiente, el Consejo Superior Tripartito, designa a las organizaciones de empleadores y trabajadores que participarán en cada ámbito (art. 10 lit. b Ley No. 18.566). Como se analizará oportunamente, el Consejo Superior Tripartito es el órgano rector del sistema de Consejos de Salarios y está integrado por representantes del Poder Ejecutivo, de los trabajadores y de los empleadores. Una vez realizada la clasificación de los grupos de actividad en que se dividirán los Consejos de Salarios, el Consejo Superior designa a las organizaciones que participarán en cada ámbito. La clasificación y las designaciones son incluidas en un informe que se eleva al Poder Ejecutivo. Esta función del Consejo Superior Tripartito ha sido cuestionada por el Comité de Libertad Sindical. Sin embargo, debe señalarse que la experiencia del Consejo Superior viene funcionando desde hace varios años sin normativa legal que la impusiera, y en ningún momento esto implicó cambios en la índole pluralista del sistema de relaciones laborales uruguayo.²⁸

Una vez elegidas las organizaciones, el Poder Ejecutivo designará a los delegados de los trabajadores y empleadores en los Consejos de Salarios, siempre en consulta con las organizaciones más representativas de los respectivos grupos de actividad. En los sectores donde no exista una organización suficientemente representativa, el Poder Ejecutivo designará los delegados que le sean propuestos por las organizaciones que integren el Consejo Superior Tripartito o en su caso adoptará los mecanismos de elección que éste proponga (art. 6 Ley No. 10.449 en la redacción dada por el art. 13 de la Ley No. 18.566).

26 RASO DELGUE, Juan. “La nueva ley de negociación colectiva. Entre autonomía y regulación.” en XX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. FCU, 2009, p. 51.

27 LOUSTAUNAU, Nelson. “Consejos de Salarios”, ob.cit. p. 64.

28 BABACE, Héctor. “La representatividad de los trabajadores en el derecho colectivo uruguayo.” en XXIII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 17 y 18 de noviembre de 2012, p. 178.

Tras la designación de los delegados, el Poder Ejecutivo dictará un acto administrativo conteniendo la clasificación de los grupos de actividad en que se desarrollarán los Consejos de Salarios (de acuerdo a lo informado por el Consejo Superior) y los delegados del Poder Ejecutivo, de los trabajadores y empleadores en cada caso. Este acto administrativo podrá ser impugnado mediante los recursos correspondientes. Esto implica que en caso de que exista más de una organización de trabajadores o empleadores en una rama determinada, y una de ellas considere que posee la legitimación para negociar colectivamente de acuerdo a lo analizado en el capítulo precedente, podrá recurrir la resolución del Poder Ejecutivo en caso de no haber sido designada.

Con respecto a los integrantes del Consejo Superior Tripartito, la ley No. 18.566 hace referencia a las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores. Sin embargo, no se establece cuál es el procedimiento para determinarlas. En la práctica, las organizaciones a las que pertenecen los representantes de los trabajadores que integran el Consejo Superior, están afiliadas a la central única. Esta circunstancia pone en duda si podría integrarse el Consejo Superior con un representante de una organización sindical autónoma, no perteneciente a la central. Para que esto ocurriera, debería haber otra central a nivel nacional o interconfederal y la misma debería tener representatividad suficiente a ese nivel como para tener posibilidades de que delegados de algunas de sus organizaciones de nivel sectorial afiliadas, integrara el Consejo. Como fuera mencionado, a nivel de los trabajadores, actualmente existe sólo una central sindical. Sin perjuicio de ello, puede concluirse que si bien el Consejo Superior Tripartito puede pronunciarse sobre cuestiones de representatividad a nivel de rama de actividad, esta competencia no alcanza a las cuestiones de representatividad que puedan suscitarse para integrar el propio Consejo Superior.²⁹

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

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

Algunos consideran que esta competencia también recae sobre el Consejo Superior Tripartito, en atención a que el art. 10 literal d) de la ley, le confiere competencia para "...pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación bipartita y tripartita." Esta norma ha sido cuestionada aduciendo que limita la libertad sindical. Para este sector de la doctrina, ello no ocurre porque la ley lo que hace es establecer un mecanismo para determinar la mayor representatividad, lo que otorga garantías a los administrados porque se requiere el dictado de

29 BABACE, Héctor. "La representatividad de los trabajadores..." ob.cit. p. 182-183.

un acto administrativo del Poder Ejecutivo que es susceptible de impugnación si carece de fundamento o incurre en abuso o en desviación de poder.³⁰

Quienes se oponen a esta solución, señalan que en este caso el sindicato seleccionado como más representativo podría ser juez y parte de esta contienda en virtud de que alguno de sus representantes podría ser integrante del Consejo Superior Tripartito. Ante ello, consideran que el órgano competente debe ser la Dirección Nacional de Trabajo por cuanto el art. 20 inc. 1º de la ley No. 18.566 le asigna como competencia la de ser el órgano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social encargado de la mediación y conciliación en casos de conflictos colectivos incluidos los conflictos intersindicales. La resolución que se adopte podrá impugnarse mediante los recursos correspondientes.³¹

Otros señalan que la intervención de la Dirección Nacional del Trabajo en este aspecto constituiría un acto de injerencia y por eso consideran que el asunto debería dilucidarse ante la justicia civil en razón de su competencia residual. La intervención de la justicia laboral queda descartada en atención a que solamente puede intervenir en conflictos individuales de trabajo (art. 2 ley No. 18.572). Esta tesis también cuenta con opositores en el sentido de que los conflictos intersindicales son conflictos colectivos atípicos que como tales, no deberían someterse a la jurisdicción de los jueces.³²

Por otra parte, también se ha afirmado que la determinación del sindicato más representativo debería tener en cuenta la autonomía de los grupos que actúan en el derecho colectivo del trabajo. Por este motivo, otros consideran que en respeto a la autonomía de los sindicatos, se impone que sean ellos quienes definan la cuestión mediante un procedimiento interno.³³

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

(iii) ¿Derechos exclusivos y permanentes de representación?

El hecho de que una organización sea reconocida como la más representativa, no otorga derechos exclusivos ni permanentes de representación. En nuestro ordenamiento, la determinación de la organización más representativa solamente se realiza a los efectos de designar a los representantes de los trabajadores y empleadores en el Consejo Superior Tripartito y en el caso de la negociación bipartita para determinar quien debe negociar colectivamente en caso de que haya más

30 BABACE, Héctor. “La representatividad de los trabajadores...” ob.cit. p. 187.

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

32 DIESTE, Juan Francisco. “La representación sindical.” ... ob.cit. p.168.

33 BABACE, Héctor. La representación sindical. ob.cit. p. 78 y 92.

de una organización y no exista acuerdo entre ellas. De esta manera, nuestra legislación está en línea con los criterios del Comité de Libertad Sindical quien señala que: “es necesario que una distinción de este género (entre organización más representativa y organización minoritaria) no tenga como consecuencia conceder a la organizaciones más representativas privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los gobiernos o incluso en materia de designación de los delegados ante organismos internacionales.” En definitiva, los privilegios de la organización más representativa son tres: a) suscribir los convenios colectivos con carácter erga omnes, b) poder ser órganos de consulta del gobierno, c) integrar delegaciones ante organismos internacionales.³⁴ Estos privilegios no son permanentes ya que la condición de mayor representatividad no constituye un estado inmutable. Los elementos que se toman en cuenta para determinar la mayor representatividad de una organización: antigüedad, continuidad, independencia y número de afiliados, pueden variar a lo largo del tiempo. La antigüedad está asociada a la continuidad. Generalmente, si bien los sindicatos no desaparecen, los mismos pueden tener períodos de alta y baja. Por otra parte, la independencia que debe observarse no solamente ante los empleadores sino frente al Estado, puede variar a lo largo del tiempo. Un sindicato que pudo haber sido heroico en determinadas circunstancias puede volverse claudicante o complaciente. En cuanto al número de afiliados, el mismo indudablemente puede modificarse en distintas épocas. Por este motivo, la mayor representatividad de una organización podrá variar en la medida en que se modifiquen los criterios señalados.³⁵

(iv) Derechos de los sindicatos minoritarios.

Toda organización sindical, independientemente de su grado de representatividad, tiene derecho según la normativa de la OIT, nuestra Constitución y las reglas vigentes en materia de negociación colectiva, a ser reconocida en el ejercicio de los siguientes derechos: a) derecho al ejercicio de toda actividad sindical, b) derecho a organizar su sindicato, c) derecho a elegir sus autoridades según los criterios que considere más oportunos, d) derecho a la comunicación y discusión con el empleador y/o el Estado, e) derecho a representar a sus afiliados ante la dirección de la empresa o de la organización de empleadores o ante el Estado, f) derecho de huelga, g) derecho de reivindicación, derecho al fuero sindical, derecho a no ser objeto de prácticas desleales y actos de injerencia, h) derecho a la retención de la cuota sindical de sus afiliados, i) facilidades para el ejercicio de la actividad sindical, j) licencia sindical, k) derecho de información, l) derecho a tener

34 RASO DELGUE, Juan. “La representatividad del sindicato minoritario.” en XXIII Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, 2012, p. 231.

35 DIESTE, Juan Francisco. “La representación sindical.” ... ob.cit. p.169-170.

facilidades para el ejercicio de la libertad sindical.³⁶ Debe destacarse que la existencia de sindicatos minoritarios, no era tan frecuente en nuestro país hasta hace algunos años. Al existir una central única de trabajadores desde el año 1964, en la mayoría de las empresas y organismos públicos existía solamente un sindicato, el cual a su vez era afiliado a la central. A partir del año 2005, con la nueva convocatoria a los Consejos de Salarios y la aprobación de las leyes de promoción de la actividad sindical, aumentaron las organizaciones sindicales y las afiliaciones a las mismas. De esta manera comenzaron a surgir nuevas organizaciones en algunas empresas y organismos. La existencia de un modelo tradicional de “unidad sindical en un espacio de pluralidad” ha llevado a que en gran parte, los sindicatos minoritarios sean vistos con “desconfianza” tanto por los sindicatos mayoritarios como por los empleadores.³⁷ Sin lugar a dudas, se trata de una cuestión en la que nuestro país deberá seguir profundizando.

(v) Mecanismos de revisión y periodicidad.

En nuestro ordenamiento, no existe un mecanismo formal de revisión de la mayor representatividad de una organización. Es evidente que en caso de que una organización plantee una contienda alegando su mayor representatividad podrá producirse una revisión en alguno de los ámbitos señalados anteriormente. Sin embargo, formalmente, no existe un mecanismo de revisión periódica.

4. Funciones de la asamblea sindical y de los representantes sindicales.

a. Requisitos de elegibilidad. b. Procedimientos de elección, duración en el cargo y reelección. c. Funciones de representación y su naturaleza. Derechos y deberes.

No existe regulación heterónoma en estos temas, quedando dicha facultad a la auto regulación que los propios sindicatos se impongan.

d. Protección de su autonomía e independencia. El fuero. e. Efectos del despido antisindical o violatorio del fuero. Modalidades procesales.

Nos remitimos a lo analizado en el primer sub tema.

f. Facilidades para el ejercicio de sus funciones. Permisos, remuneraciones, seguridad social,

36 RASO DELGUE, Juan. “La representatividad del sindicato minoritario.” ... ob.cit. p. 232.

37 RASO DELGUE, Juan. “La representatividad del sindicato minoritario.” ... ob.cit. p. 227-228.

acceso a los lugares de trabajo y reuniones.

Básicamente, la ley 17.940 establece algunos mecanismos de facilitación a los trabajadores a los efectos del ejercicio de sus derechos sindicales:

1) En su artículo 4 “Se reconoce el derecho a gozar de tiempo libre remunerado para el ejercicio de la actividad sindical”, lo que muchos sindicatos habían logrado por la vía de la negociación colectiva bipartita, ahora es regulado heterónomamente.

2) El artículo 6 de la multicitada ley establece lo referente a la retención de la cuota sindical, a los efectos de que “Los trabajadores afiliados a una organización sindical tendrán derecho a que se retenga su cuota sindical sobre los salarios que el empleador abone, debiendo manifestar su consentimiento por escrito en forma previa”.

3) Por su parte el artículo 8, cuyo *nomen juris* expresamente es “Facilidades para el ejercicio de la actividad sindical”, establece que “Los representantes de los trabajadores, que actúen en nombre de un sindicato, tendrán derecho a colocar avisos sindicales en los locales de la empresa en lugar o lugares fijados de acuerdo con la dirección de la misma y a los que los trabajadores tengan fácil acceso.

La dirección de la empresa permitirá a los representantes de los trabajadores que actúen en nombre de un sindicato, que distribuyan boletines, folletos, publicaciones y otros documentos del sindicato entre los trabajadores de la empresa. Los avisos y documentos a que se hace referencia deberán relacionarse con las actividades sindicales normales, y su colocación y distribución no deberán perjudicar el normal funcionamiento de la empresa ni el buen aspecto de los locales”.

Tercer Sub-tema: Negociación colectiva.

1. Titularidad del derecho de negociación colectiva.

La ley No. 18.566 en su artículo 14 establece que son sujetos legitimados para negociar y celebrar convenios colectivos, un empleador, un grupo de empleadores, una organización o varias organizaciones representativas de empleadores, por una parte y una o varias organizaciones representativas de los trabajadores por otra. Cuando exista más de una organización que se atribuya la legitimidad para negociar y no medie acuerdo entre ellas, la legitimación para negociar se reconoce a la organización más representativa.

De esta manera, el único colectivo legitimado para negociar en representación de los trabajadores es el sindicato. En nuestro país, la negociación colectiva no puede desarrollarse con el gremio o con un grupo de delegados electos por los trabajadores sino que necesariamente debe

realizarse con una organización sindical. En el caso del sector empleador, la negociación puede realizarse ya sea con una organización de empleadores o con el empleador individualmente considerado.

Cuando exista más de una organización que se atribuya la legitimidad para negociar y no medie acuerdo entre ellas, la legitimación para negociar se reconoce a la organización más representativa en atención a los criterios de: a) antigüedad, continuidad, independencia y número de afiliados de la organización tal como se analizara en el capítulo correspondiente al segundo sub tema.

Otra cuestión importante es que a nivel de empresa , cuando no exista organización de los trabajadores, la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa de nivel superior (art. 14 Ley No. 18.566). La ley No. 13.556, recogiendo los criterios del Convenio Internacional del Trabajo No. 98 y de la Recomendación Internacional del Trabajo No. 91 determinaba que en caso de ausencia de sindicato los trabajadores debían elegir sus representantes con las formas y garantías de la ley de Consejos de Salarios. La nueva ley impide que la negociación se realice mediante delegados electos cuando no exista organización sindical con lo cual, como fuera señalado, el sindicato pasa a ser el único sujeto hábil en nuestro sistema para celebrar convenios colectivos en representación de todos los trabajadores.

Algunos autores consideraban que en este caso se le debería haber dado a los trabajadores la posibilidad de elegir entre el sindicato de rama o la elección de representantes.³⁸ Sin embargo, se optó por legitimar al sindicato de rama lo cual lleva a fortalecer al sindicalismo organizado por sectores de actividad. Parte de la doctrina, señaló que existiendo organización sindical, es legítimo que ésta sea la única legitimada para negociar, sin embargo, en caso de ausencia de organización, consideran que debió haberse mantenido la solución de la ley No. 13.556 otorgando la posibilidad de elegir delegados para la negociación, flexibilizando el procedimiento de elección para hacerlo más sencillo. A su entender se estaría violando la libertad sindical negativa al no darle la posibilidad de negociar a aquellos trabajadores que no han formado un sindicato y que tampoco desean afiliarse al sindicato de rama.³⁹ A su vez, se planteó que para el Comité de Libertad Sindical, constituye una intromisión en la autonomía y libertad de la negociación colectiva que el legislador le imponga al empleador cuál es el sujeto con el cual debe negociar a nivel de la empresa y que ante la ausencia de un sindicato constituido en ese nivel sólo se pueda negociar con el sindicato de rama de actividad, que no tiene implantación en el ámbito inferior. Para el Comité, la preferencia o prioridad de la

38 COZZANO, Beatriz. “La ley de negociación colectiva para el sector privado: ¿Una oportunidad para generar un país con crecimiento económico y justicia distributiva.” en XX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 5 y 6 de diciembre de 2009, FCU, p. 22.

39 SLINGER, Leonardo. “La regulación legal de la negociación colectiva.” en XX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 5 y 6 de diciembre de 2009, FCU, p. 32.

negociación recae sobre el sindicato de empresa y si este no existe subsidiariamente puede acudirse a los representantes de los trabajadores siempre que sean libremente elegido por estos últimos.⁴⁰

Para otro sector de la doctrina, la opción que realiza la ley al recurrir al sindicato de rama es adecuada en atención a que los trabajadores no sindicalizados estarán en una posición más débil frente al empleador a la hora de negociar. En este sentido, ERMIDA URIARTE señala que el sindicato de rama, por razones de escala, es más fuerte y por consiguiente más eficaz en sus funciones de autotutela y de contrapoder, y está más alejado de la presión patronal tanto desde el punto de vista psicológico como moral y cultural entre otros.⁴¹

Al ratificarse el Convenio Internacional del Trabajo No. 135 que admite la existencia de representantes no sindicales electos por los trabajadores, parte de la doctrina consideró que podía haber una derogación tácita de la ley No. 18.566 en este aspecto. El Convenio Internacional, fue ratificado el 2 de octubre de 2009, es decir con posterioridad a la ley No. 18.566 que fue promulgada el 11 de setiembre de 2009. Sin embargo, parecería que la intención no fue la de derogar la ley No. 18.566 en este aspecto sino complementarla.⁴² Por ello entienden que el art. 14 in fine de la ley No. 18.566 debe armonizarse con los arts. 3 y 5 del Convenio Internacional del Trabajo No. 135 por lo que en las negociaciones de empresa, cuando no existe organización de trabajadores pero hay representantes electos de la misma, éstos tendrán derecho a participar en las negociaciones promovidas por la organización más representativa de nivel superior.⁴³ Esta posición, no es la mayoritaria. Si bien este Convenio admite la existencia de representantes o delegados libremente electos por los trabajadores de la empresa, su actuación se encuentra limitada y no se los habilita a negociar convenios colectivos. El art. 14 de la ley No. 18.566, que es una norma especial, solamente reconoce la legitimación para negociar a los sindicatos⁴⁴, y precisamente el art. 3 del Convenio Internacional No. 135 establece que los representantes electos, son aquellos elegidos libremente por los trabajadores de la empresa y cuyas funciones no se extiendan a actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos. En consecuencia, los mismos no podrán negociar colectivamente ni suscribir convenios colectivos.

2 . *El reconocimiento de las organizaciones más representativas.*

40 Informe del Comité de Libertad Sindical – Caso 2699, marzo de 2010 citado por CASTELLO, Alejandro. “Ley No. 18.566 sobre negociación colectiva: intervención de fomento o soporte de la negociación colectiva centralizada.” en XXI Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 27 y 28 de noviembre de 2010, FCU p. 53.

41 ERMIDA URIARTE, Oscar. “Crítica de la libertad sindical.” en rev. Der. Lab. Tomo LIV, No. 242, Abril – Junio 2011, FCU, p. 248 - 249

42 RASO DELGUE, Juan. “Particularidades del sistema negocial uruguayo a partir de la aprobación de la ley No. 18.566.” en rev. Der. Lab. Vol. LV, No. 246, p. 274.

43 RASO DELGUE, Juan. “La representatividad del sindicato minoritario.” ob.cit. p. 235.

44 DIESTE, Juan Francisco. “La representación sindical.” ob.cit. p.171.

Como fuera analizado al desarrollar el sub-tema precedente, las organizaciones más representativas son las que integran el Consejo Superior Tripartito con sus delegados. A su vez, en el caso de la negociación colectiva bipartita, cuando exista más de una organización que se atribuya la legitimación para negociar y no exista acuerdo entre ellas, la legitimación para negociar se reconoce a la organización más representativa en atención a los criterios de antigüedad, continuidad, independencia y número de afiliados de la organización (art. 14 ley No. 18.566). Como ya se se señalara, el reconocimiento de la organización más representativa se realiza solamente a los efectos de la negociación colectiva. Por este motivo, las organizaciones que no revistan esta calidad, si bien no podrán negociar colectivamente en caso de que no haya acuerdo, mantendrán todos los derechos que hacen a la libertad sindical (ver segundo sub-tema, punto 3 b) y c))

3. Determinación del sindicato o sindicatos habilitados para negociar.

Como se analizara en el sub-tema precedente, en el caso de la negociación en los Consejos de Salarios, quien designa a las organizaciones que participarán en cada ámbito es el Consejo Superior Tripartito. La clasificación de los grupos y las designaciones son incluidas en un informe que se eleva al Poder Ejecutivo. Una vez elegidas las organizaciones, el Poder Ejecutivo designará a los delegados de los trabajadores y empleadores en los Consejos de Salarios, siempre en consulta con las organizaciones más representativas de los respectivos grupos de actividad. En los sectores donde no exista una organización suficientemente representativa, el Poder Ejecutivo designará los delegados que le sean propuestos por las organizaciones que integren el Consejo Superior Tripartito o en su caso adoptará los mecanismos de elección que éste proponga (art. 6 Ley No. 10.449 en la redacción dada por el art. 13 de la Ley No. 18.566).

Tras la designación de los delegados, el Poder Ejecutivo dictará un acto administrativo conteniendo la clasificación de los grupos de actividad en que se desarrollarán los Consejos de Salarios (de acuerdo a lo informado por el Consejo Superior) y los delegados del Poder Ejecutivo, de los trabajadores y empleadores en cada caso. Este acto administrativo podrá ser impugnado mediante los recursos correspondientes. Como se destacara oportunamente, este procedimiento se realiza para determinar los delegados y las organizaciones que participarán en los Consejos de Salarios. Sin embargo, no existe unanimidad con relación a la forma de designación de la organización que tendrá la legitimidad para negociar en caso de que no exista acuerdo entre ellas para el caso de la negociación colectiva bipartita (ver segundo sub-tema, punto 3, b), ii))

4. *Derechos de los sindicatos minoritarios.*

(ver sub tema 2, No. 3, b), iv) Los sindicatos minoritarios podrán negociar colectivamente y celebrar convenios, solamente si existe acuerdo con la organización más representativa (art. 14 Ley No. 18.566). De esta manera, en caso de que exista este acuerdo podrá desarrollarse una negociación e incluso suscribirse un convenio en forma conjunta con ambas organizaciones. A su vez, podría ocurrir que el acuerdo implique que el sindicato minoritario pueda celebrar un convenio por su parte. En este caso, el ámbito de aplicación del convenio no será erga omnes sino que se aplicará solamente a los trabajadores afiliados a dicha organización. Esto se debe a que el convenio suscrito por un sindicato minoritario, no tiene la vocación de aplicarse a todos los trabajadores de la empresa o del organismo como si lo tiene aquel que ha sido suscrito por el sindicato más representativo.

5. *La negociación colectiva con representantes no sindicales.*

(ver sub-tema 3, punto 1). Como fuera analizado en el punto 1 del presente sub-tema, la posición mayoritaria en nuestro país entiende nuestra legislación no admite la negociación colectiva con representantes no sindicales. El art. 14 de la ley No. 18.566 señala que la negociación colectiva deberá desarrollarse necesariamente con una o varias organizaciones representativas de trabajadores y en el caso de la empresa, cuando no exista organización, la misma deberá desarrollarse con la organización representativa de nivel superior. De esta manera, no se admite la negociación con representantes no sindicales o delegados electos por los trabajadores. Sin perjuicio de ello, esto no impide las coaliciones o varios delegados electos, puedan realizar movilizaciones o actos de autotutela.⁴⁵

Un área en la que se ha discutido la obligatoriedad de la presencia de representantes sindicales es en las comisiones de salud. Nuestro país ha ratificado el Convenio Internacional del Trabajo No. 155 relativo a la seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, el cual ha sido reglamentado mediante el Decreto No. 291/007. Dentro de las distintas áreas y temáticas que dicho acto regula, uno de sus capítulos se refiere a la gestión de las acciones preventivas de riesgos laborales a nivel de empresa. De esta manera, el art. 5° del Decreto dispone que en cada empresa se creará una instancia de cooperación entre empleadores y trabajadores a los efectos de propender a ciertos cometidos. Estas instancias son conocidas con la denominación de comisiones de salud, mencionándose a los delegados que representan tanto a trabajadores como a los empleadores

45 BABACE, Héctor. "La representatividad de los trabajadores..." ob.cit. p. 171.

delegados de salud. En la práctica, los sindicatos a nivel de empresa, reivindican que sus representantes son los únicos legitimados para participar en estas comisiones como delegados de los trabajadores. Evidentemente, la sindicalización tiene como meta instaurar una apropiada defensa de los intereses legítimos de los trabajadores, y dentro de estos intereses se encontraría todo lo referente a la salud laboral, prevención de accidentes de trabajo, medio ambiente de trabajo, etc. Sin embargo, algunos han señalado que ni el Convenio Internacional No. 155, ni el Decreto 291/007 prevén instancias de representación de los trabajadores sin hacer referencia directa o indirecta a los sindicatos y/o a sus representantes. Esta ha sido la posición de la Inspección General del Trabajo en un caso puntual ante un planteo realizado por un grupo de trabajadores no afiliados a ningún sindicato. En la resolución la Inspección señaló que la afiliación o no al sindicato, no tiene relación con la conformación del ámbito de seguridad y salud sino que todos los trabajadores pueden postularse para integrar la Comisión de Seguridad y Salud. La elección de los delegados debe realizarse en la forma más transparente y participativa posible, procurando se cumplan las garantías necesarias de un normal proceso eleccionario.⁴⁶

6. Modalidades de negociación colectiva.

Tradicionalmente, el sistema uruguayo de relaciones colectivas se ha caracterizado por la virtual ausencia de regulación jurídico formal. Esto se ha debido al origen anarquista del movimiento sindical, la resistencia a la intervención gubernamental en estos temas, la desconfianza en la regulación estatal, etc. Esta situación comenzó a cambiar a partir del año 2005 al introducirse una serie importante de cambios normativos en el derecho individual y colectivo del trabajo.⁴⁷ El pensamiento jurídico nacional dio forma a una cultura partidaria de la no regulación de los fenómenos del derecho colectivo y hasta explicó esta particularidad con una serie de explicaciones concurrentes, defendiendo la autonomía sindical a ultranza. De esta forma, la perspectiva doctrinaria confluyó con una política afín de los sectores sociales en poner límite a todo intento de regular los sindicatos, la huelga y la negociación. En un momento, esta situación cambió y comenzó a hacerse sentir en la práctica de las relaciones laborales una fuerte demanda con miras a dar un marco jurídico a la protección a la libertad sindical y a la negociación colectiva en tanto y al parecer el modelo demostraba algunas falencias que no podían ser suplidas por los mecanismos de autotutela.⁴⁸ Sin embargo, ERMIDA URIARTE señala que si bien históricamente se ha sostenido

46 GOLDSTEIN, Eduardo. “Libertad sindical, representación y comisiones de seguridad y salud en el trabajo en el Convenio Internacional No. 155 y el Decreto No. 291/07 en XXII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, 2011, p.79,80,83,84.

47 SLINGER, Leonardo. “La regulación legal de la negociación colectiva.” ob.cit. p, p. 25 y 26.

48 BARRETTO, Hugo. “Innovación y Tradición en la Ley de Negociación Colectiva No. 18.566.” en Las Nuevas Relaciones Laborales en Uruguay, FCU, 1a edición abril 2010, p. 204 – 205.

que el Derecho Colectivo del trabajo es abstencionista o arregulado, ya antes de la aprobación de la ley No. 17.940 de protección a la actividad sindical, la doctrina nacional había comenzado a cuestionar esta idea. Si bien desde sus orígenes, se desarrolló un prototipo de negociación de carácter bilateral, autónomo y no institucionalizado, en la que intervienen generalmente una organización sindical de empresa, de rama o sector de actividad, oficio o profesión y un empleador o una organización patronal; en forma simultánea, surgió un segundo cauce de negociación, claramente diferenciado de la modalidad anterior cuando a partir de la sanción de la Ley No. 10.449 se instalan en el país los Consejos de Salarios.⁴⁹ Con el correr del tiempo comenzó a percibirse que los Consejos de Salarios habían funcionado como el verdadero soporte o apoyo de la sindicación y de la negociación colectiva. Esto se demostraría por el hecho de que toda vez que fueron convocados, los Consejos de Salarios provocaron el aumento o conservación del salario real, incremento del poder sindical, tasa de sindicación, cobertura de la negociación colectiva, etc. De esta manera, el juicio sobre la intervención o autonomía del sistema de relaciones colectivas comenzó a relativizarse.⁵⁰ En este sentido, se planteó que la intervención más o menos directa del Estado ha asumido una forma tan natural y espontánea que su presencia manifiesta su importancia precisamente cuando el Estado se retira, provocando una situación conmovedora de una estructura consolidada precisamente a partir de esa clase de intervención.⁵¹

La nueva ley No. 18.566 de negociación colectiva, presenta un cierto grado de control o intervención de la autonomía colectiva. Si bien la norma asegura espacios para su más amplio desarrollo por los actores sociales, sujeta sus productos a la regla de la progresividad ascendente. Esto ocurre respecto a la legitimación de las organizaciones de nivel superior al de la empresa cuando no existe sindicato en ese ámbito y respecto a la inderogabilidad de los mínimos adoptados en los convenios colectivos de nivel superior. Por otro lado, la ley organiza tres grandes niveles de negociación colectiva estableciendo normas para su coordinación orgánica y aplicativa, se regulan las materias que han de ser objeto de negociación y resolución y se atribuye efecto erga omnes a las decisiones de los Consejos de Salarios dentro de su respectivo grupo de actividad.⁵² Por este motivo, algunos autores consideran que atendiendo al mecanismo en que la ley estructura los tres niveles de

49 CASTELLO, Alejandro. "Negociación Colectiva. Diversas modalidades de intervención de terceros. Niveles y articulación." ponencia presentada en el IV Encuentro Peruano – Uruguayo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. p. 3-4.

50 ERMIDA URIARTE, Oscar. "Intervención y autonomía en el derecho colectivo del trabajo." en XXI Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, 2010, p. 14-15.

51 ROSENBAUM, Jorge y GARMENDIA, Mario. "Comparación entre los modelos de regulación estatal y arregulación en materia de negociación colectiva" en rev. Der. Lab. Tomo XXXVIII, No. 177, Enero – Marzo 1995, p. 202 y CASTELLO, Alejandro. "Ley No. 18.566 sobre negociación colectiva: intervención de fomento o soporte de la negociación colectiva centralizada." en en XXI Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, 2010, p. 50.

52 ROSENBAUM, Jorge. "Intervención estatal y autonomía en materia de negociación colectiva." en XXI Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, 2010, p. 24 y sig.

negociación, el derecho que los sujetos colectivos tienen de negociar en forma libre y voluntaria las condiciones de trabajo queda limitado.⁵³ Mientras tanto, otros plantean que debería analizarse si el grado de intervención pública en la negociación establecido en la ley constituye un quiebre o una ruptura en el modelo preexistente o si se trata de enfatizar simplemente algunos de sus elementos. A su entender, tanto los principios y la atribución de niveles de la negociación reproducen las concepciones tradicionales de libertad sindical y reordenan lineamientos generales de la forma de negociar que ya se encontraban presentes en las prácticas laborales. Los principios y la estructuración de niveles de la negociación demuestran que el corrimiento hacia el polo intervencionista no implica una ruptura relevante con el curso del derecho colectivo nacional aunque la posición de la autoridad pública no es del todo previsible. De acuerdo a esta perspectiva, algunas demostraciones del corrimiento hacia formas de intervencionismo amortiguado son las siguientes: la estructura de negociación en tres niveles se limita simplemente a institucionalizar el Consejo Superior Tripartito, a modificar algunas disposiciones de la ley No. 10.449 y a proporcionar algunas soluciones a la negociación bipartita. Sin perjuicio de ello, se reconoce que existen transformaciones relevantes en lo relativo a la designación de los representantes de las partes en la negociación tripartita y en las reglas que se fijan para los convenios colectivos (efectos, alcance, sujetos, deber de paz, etc.).⁵⁴

La estructura negocial es organizada sobre la base de tres niveles principales:

- a) Un nivel macro de diálogo y negociación en la cúspide (Consejo Superior Tripartito).
- b) Un nivel intermedio, de negociaciones múltiples por ramas o sectores de actividad (las cuales pueden desarrollarse en los Consejos de Salarios o a través de negociaciones bilaterales).
- c) Un nivel micro, que básicamente contempla la negociación en la empresa.

a) Nivel superior:

El art. 7 de la ley No. 18.566 crea el Consejo Superior Tripartito como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales. Si bien el texto habla de la creación del Consejo Superior Tripartito, su existencia encuentra antecedentes de larga data, desde que operó en los hechos un Consejo Superior de Salarios durante la primera convocatoria del gobierno democrático posterior a la dictadura y fue incorporado por el Decreto 105/005 al convocarse nuevamente los Consejos de Salarios luego de una década y media sin actuación. La gobernanza

53 AMEGLIO, Eduardo. "La intervención del Estado en la negociación colectiva." en XXI Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, 2010, p. 29.

54 BARRETTO, Hugo. "Innovación y Tradición..." ob.cit. p. 209 – 210.

hace referencia con la acción y efecto de gobernar y gobernarse y si bien en principio han de verse como sinónimos, en los últimos años, el término “gobernanza” sugiere cierta modalidad horizontal de gestión del poder horizontal opuesta a la noción de gobierno como proveniente del Estado en tanto representante del interés general.⁵⁵ Se vincula con una toma de decisiones colectivas, basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas junto a una necesaria coordinación de estos en pos de un mínimo de eficacia. El término identifica nuevas prácticas colectivas fundadas ya no en la dominación ni en la violencia legítima sino en la negociación y la cooperación con base en ciertos principios sometidos a consenso.⁵⁶ De esta manera, la ley incorpora un modelo que busca promover una administración participada del sistema de negociación colectiva, partiendo del diseño de una pirámide trunca, en cuyo corte superior han de estar presentes las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, cuya opinión y criterio servirán para orientar las decisiones que en definitiva y desde el vértice de la estructura adopte el Poder Ejecutivo. Debe destacarse que si bien no se trata de un órgano destinado a producir acuerdos colectivos, nada obsta su legitimación como ámbito negociador de posibles convenios colectivos de cúpula, que siendo bipartitos, adquirirían validez y eficacia plenas.⁵⁷

Originalmente, el Consejo estaba integrado por 9 delegados del Poder Ejecutivo, 6 de las organizaciones más representativas de trabajadores y 6 de las organizaciones representativas de empleadores. A raíz de una queja presentada por la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Nacional de Comercio del Uruguay (CNCS) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) la composición desigual fue observada por el Comité de Libertad Sindical en el Informe No. 356, el cual señaló que “en lo que respecta a la integración del Consejo Superior Tripartito (art. 8) el Comité considera que podría preverse un número igual de miembros por cada uno de los tres sectores y la presencia de un presidente independiente, preferentemente nombrado por las organizaciones de trabajadores y de empleadores conjuntamente, que pudiera desempatar en caso de una votación.” (Caso No. 2699).⁵⁸ En el Informe, el Comité de Libertad Sindical solicitó al Gobierno que realizara intercambios con los interlocutores sociales sobre la modificación de la ley en este aspecto. Esta observación parece irrelevante si se tiene en cuenta que en la práctica ninguna de las delegaciones vota por separado, por lo tanto en los hechos siempre existirán 3 votos independientemente de la cantidad de delegados con que cuente cada una de las partes. Sin embargo, a los efectos de cumplir con las directivas del Comité, el Ministerio de Trabajo y

55 BARRETTO, Hugo. “Innovación y Tradición...”ob.cit. p. 215.

56 GRAÑA, Francois. “Diálogo Social y Gobernanza en la Era del Estado Mínimo. Cinterfor/OIT, 2005, citado por BARRETTO, Hugo. “Innovación y Tradición ...” ob.cit.p. 215.

57 ROSENBAUM, Jorge. “Un sistema de negociación colectiva. Comentarios a la ley No. 18.566.”ob.cit. p. 53-54.

58 AMEGLIO, Eduardo. “La intervención del Estado en la negociación colectiva.” en XXI Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 27 y 28 de noviembre de 2010, FCU, p. 31.

Seguridad Social mantuvo intercambios con los trabajadores y empleadores a los efectos de buscar una alternativa a la redacción de la ley. Finalmente, en diciembre de 2012, se aprobó la ley No. 19.027, la cual sustituye el art. 8 de la ley No. 18.566 estableciendo que el Consejo Superior Tripartito estará integrado por 6 delegados del Poder Ejecutivo, 6 delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y 6 delegados de las organizaciones más representativas de trabajadores.

El Consejo Superior Tripartito puede ser convocado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de oficio o preceptivamente a propuesta de cualquiera de las partes.

Según lo previsto por el art. 10 sus competencias son las siguientes: a) Expedirse en forma previa al establecimiento, aplicación y modificación del salario mínimo nacional y del que se determine para los sectores de actividad que no puedan fijarlo por procedimientos de negociación colectiva. b) Efectuar la clasificación de los grupos de negociación tripartita por rama de actividad o cadenas productivas, designando, en su caso, las organizaciones negociadoras en cada ámbito. c) Asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo en caso de recursos administrativos dictados contra resoluciones referidas a diferencias ocasionadas por la ubicación de empresas en los grupos de actividad para la negociación tripartita.

d) Considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita. e) Estudiar y adoptar iniciativas en temas que considere pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales.

Con la atribución señalada en el literal a) se superan las observaciones que la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT había formulado a nuestro país por no cumplir con ciertos extremos del Convenio Internacional No. 131 sobre salarios mínimos.

b) Nivel intermedio.

Como fuera señalado, la negociación colectiva a nivel de rama o de cadenas productivas puede realizarse por negociación colectiva bipartita o a través de la convocatoria de los Consejos de Salarios. De esta manera, la nueva ley no hace más que convalidar uno de los causes de negociación con mayor tradición e importancia en el país: la negociación colectiva atípica.

i) Negociación colectiva atípica.

Históricamente, los Consejos de Salarios han sido el soporte de la negociación colectiva en nuestro país. Su propia alternancia a lo largo del tiempo, no ha hecho más que reafirmar que una sustitución de estos ámbitos no parece resultar ni efectiva ni realista, ya que el país no ha conocido hasta el presente un modelo alternativo para el funcionamiento auténtico de la negociación colectiva y del cumplimiento de sus funciones sustantivas: normativa, redistributiva en lo económico,

participativa y componedora del conflicto.⁵⁹

Los Consejos de Salarios fueron establecidos por la ley No. 10.449 como órganos de integración tripartita cuyo principal cometido es la fijación de salarios mínimos por rama de actividad y categoría, así como actualizar las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada. La composición tripartita de estos órganos, observa el tripartismo promovido por la OIT en todos los ámbitos de negociación que se vinculan a las relaciones laborales.⁶⁰

Los orígenes de los Consejos de Salarios que se establecieron en la ley 10.449 se encuentran en las leyes que Australia y Nueva Zelandia dictaron a partir del año 1890 a raíz de una huelga marítima, con el fin de estatuir un sistema que le permitiera “asegurar al trabajador un nivel decoroso de vida, fijando con ese fin periódicamente, el mínimo que los empleadores podían pagar como retribución de los servicios prestados.”⁶¹

La implementación de estos órganos no estuvo exento de críticas. Para DE FERRARI, la adopción de este modelo en nuestro país implicó la implementación de un método anacrónico. En su opinión, era un error fijar el salario de los obreros sindicalizados con arreglo al mismo método aplicable en el resto del mundo, a la regulación del salario mínimo de los trabajadores sin organización. Para este prestigioso autor, el legislador había querido resolver todos los problemas del trabajador con ayuda del salario de contratación, sin advertir que los nuevos niveles de vida de la clase obrera dependían fundamentalmente del salario social, de la política de vivienda, de la organización de la seguridad y de la organización del tiempo libre.⁶²

A pesar de esto, como veremos más adelante, los Consejos de Salarios constituyeron un motor importante para mejorar el nivel de vida de los trabajadores. Sin lugar a dudas, desde el punto de vista de las relaciones individuales, los Consejos de Salarios implicaron una dignificación de la posición de los trabajadores en la empresa desde el momento que su remuneración dejó de quedar librada a la arbitrariedad de sus empleadores.⁶³

De acuerdo a lo establecido por la nueva redacción dada al art. 5 de la ley No. 10.449 mediante el art. 12 de la ley No. 18.566 de negociación colectiva en el sector privado, el art. 4 de la ley No. 17.940 y el art. 177 de la ley No. 13.728, los cometidos de los Consejos de Salarios son los siguientes:

a) Fijar el monto mínimo de los salarios por categoría laboral y por rama de actividad o cadena

59 ROSENBAUM, Jorge. “Un sistema de negociación colectiva...ob.cit. p. 56.

60 LOUSTAUNAU, Nelson. “Consejos de Salarios”... ob.cit. p. 42

61 DE FERRARI, Francisco. “El salario mínimo y el régimen de los Consejos de Salarios en el Uruguay”, Ediciones Sela, p. 162

62 DE FERRARI, Francisco. “El salario mínimo...”, op.cit. p. 242

63 BARBAGELATA, Héctor-Hugo, “Consejos de Salarios y salarios mínimos” en rev. Der. Lab. Tomo LI, No. 229, Enero – Marzo 2008, p. 221.

productiva del sector privado.

- b) Fijar la descripción de las categorías laborales por rama de actividad de la actividad privada.
- c) Actualizar las remuneraciones de todos los trabajadores de la actividad privada.
- d) Acordar condiciones de trabajo siempre que medie acuerdo entre trabajadores y empleadores.⁶⁴
- e) Fijar las licencias sindicales por cada rama de actividad de la actividad privada.
- f) Actuar como órgano de conciliación en materia de conflictos colectivos.
- g) Crear fondos de vivienda.

Los Consejos de Salarios se organizan por rama de actividad. De esta manera se observa que existe un Consejo para la rama del comercio, otro para la industria frigorífica, para el sector del transporte, la metalúrgica, la madera, etc. Actualmente, existen 24 Consejos de Salarios por rama de actividad, los cuales se subdividen a su vez en Sub-Grupos, Capítulos y Bandejas. Cada Consejo está integrado por 3 representantes del Poder Ejecutivo, 2 representantes de los trabajadores y 2 de los empleadores. El primero de los representantes del Poder Ejecutivo presidirá el Consejo.

Su convocatoria puede realizarse de oficio por el Poder Ejecutivo o preceptivamente si mediare solicitud de organizaciones representativas del sector de actividad correspondiente en cuyo caso deberá convocarlo dentro de los 15 días de presentada la petición (art. 5 Ley No. 10.449 en la redacción dada por la ley No. 18.566). Como plantean varios autores, la posibilidad de que los Consejos de Salarios deban ser convocados preceptivamente a solicitud de los trabajadores o empleadores, es la modificación más importante establecida por la nueva ley de negociación colectiva No. 18.566.⁶⁵

Anteriormente, la ley No. 10.449 en su inciso 2º, disponía que en cualquier época el Poder Ejecutivo *“podrá convocar de oficio o a petición de parte... la constitución del Consejo de Salarios”*. Tradicionalmente, la administración se basaba en la expresión “podrá” para considerar que la convocatoria a los Consejos de Salarios era una facultad discrecional del Poder Ejecutivo. De esta manera, cada gobierno decidía cuando convocarlos o no de acuerdo a su política económica. Esta posibilidad absolutamente libre, podía contravenir el Convenio Internacional del Trabajo No. 131, como en los hechos fue señalado por diversos órganos de contralor de la OIT.⁶⁶

Lo que pudo observarse es que cuando la convocatoria no se realizaba, la negociación disminuía notoriamente llegando a ser nula en varios sectores, lo cual conllevaba a su vez a una disminución de la sindicalización y una desmejora en las condiciones de trabajo.⁶⁷

64 En principio, los acuerdos referentes a las condiciones de trabajo y empleo deben realizarse en el marco de la negociación bilateral. Para que puedan fijarse condiciones de trabajo tiene que haber un acuerdo de los empleadores y trabajadores sin intervención estatal.

65 RASO DELGUE, Juan. “La nueva ley ...” ob.cit. p. 54.

66 LOUSTAUNAU, Nelson. “Consejos de Salarios”... ob.cit. p. 59-62.

67 ERMIDA URIARTE, Oscar. “El Protagonismo de los Consejos de Salarios.” en rev. Der. Lab. Tomo LI, No. 229, p.

En los años 90, la práctica demostró que las empresas, al no existir una convocatoria a negociar, no realizaban acuerdos con los sindicatos para establecer aumentos o categorías salvo algunas excepciones. De hecho, en la mayoría de los casos, hubo un estancamiento salarial que comenzó a revertirse recién con la nueva convocatoria realizada en el año 2005. Según la encuesta del Instituto Nacional de Estadística, en el período 1984 a 1992 el aumento de salario real mientras funcionaron los Consejos de Salarios fue del 26.3% mientras que de 1992 a 1999 sin la convocatoria el mismo fue de solo 7,2%. La negociación bipartita sólo logró mantenerse en los sectores con fuerte presencia sindical como era el caso de la banca, los frigoríficos, la bebida, Fábrica Nacional de Papel y algunas empresas rurales y de lácteos. Esto, sumado a los sectores que mantuvieron la negociación por convocatoria estatal (salud, construcción, transporte) hizo que el total de trabajadores con negociación fuera de 114 mil, lo que equivalía aproximadamente al 16.28%⁶⁸

Esta disminución de la negociación unida al debilitamiento sindical y a la individualización de las relaciones laborales, pusieron de manifiesto la verdadera significación del sistema de Consejos de Salarios. No se trataba simplemente de un mecanismo de fijación de salarios mínimos por categorías sino que se trataba de la única legislación de promoción, soporte y apoyo de la negociación colectiva existente hasta ese momento. Al caer ese soporte, cayó a su vez la negociación y con ella la sindicalización y las condiciones de trabajo.⁶⁹

De esta manera, al establecerse la posibilidad de que la convocatoria se realice a iniciativa de los trabajadores o empleadores y no solamente del Poder Ejecutivo se asegura el mantenimiento de esta herramienta fundamental en las relaciones colectivas e individuales de trabajo.

De acuerdo a la ley No. 18.566, las decisiones que se adopten en el marco de los Consejos de Salarios, ya no serán recogidos en Decretos del Poder Ejecutivo sino que adquirirán valor y eficacia jurídica una vez que sean aprobados por mayoría simple por el Consejo y sean publicados en el Diario Oficial sin necesidad de homologación de clase alguna.

ii) Negociación colectiva típica.

La segunda vertiente negocial, es la que tiene lugar bajo la forma de una negociación colectiva típica. Esta modalidad abarca aquellos procesos de discusión e intercambio de carácter bilateral, autónomo y no institucionalizado, participando en calidad de sujetos celebrantes, por un lado, una organización gremial de rama, industria, actividad, oficio o profesión o una organización profesional superior que resulten representativas del sector involucrado, cuyo objeto será concertar

29 y 31.

68 OLESKER, Daniel. "Consecuencias económicas de la actuación de los Consejos de Salarios y situación creada por su no convocatoria" en "Los Consejos de Salarios – una mirada actual", F.C.U., 2004, p. 105-106.

69 ERMIDA URIARTE, Oscar. "El Protagonismo de los Consejos de Salarios." ob. cit. p. 31

un convenio colectivo para toda la rama. A diferencia de lo que ocurre en el caso de los Consejos de Salarios, esta vía negocial, no tiene otras limitaciones que las que se imponen en razón del principio de legalidad, del carácter prohibitivo de las leyes, del orden público y de las buenas costumbres. De esta manera, podrá negociarse cualquier aspecto vinculado al salario, condiciones de trabajo, empleo, etc. Como se señalara precedentemente, en el caso de los Consejos de Salarios, los acuerdos referentes a las condiciones de trabajo deben realizarse solamente entre trabajadores y empleadores. No se excluye la negociación de las condiciones de trabajo del ámbito de los Consejos de Salarios pero se las somete al acuerdo exclusivo de los representantes de los trabajadores y empleadores sin que el Estado pueda intervenir. Su regulación, solamente puede ingresar al ámbito de la resolución o laudo tripartito con efectos frente a terceros, únicamente en el caso de que medie acuerdo entre los interlocutores.⁷⁰ De esta forma, se respeta lo previsto por el Convenio No. 98 en el art. 4, el cual impone la adopción de medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario para estimular y fomentar entre los empleadores y trabajadores el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones de empleo.

c) Nivel inferior.

Sin perjuicio de la más amplia libertad de negociación en los distintos niveles y colectivos, la preeminencia de una estructura sindical a nivel de actividad, ha determinado que en el Uruguay predomine el nivel de negociación por rama o actividad. El convenio por empresa, adquiere una relevancia menor y accesorio, tanto en lo cuantitativo (por su número y por funcionar solamente en empresas grandes o respecto de grupos sin convenios sectoriales), como en lo cualitativo (por su contenido limitado a temas puntuales, a adaptaciones concretas o a regulaciones no previstas en los convenios generales, o por perseguir la superación de los niveles de protección alcanzados en los convenios por actividad.)⁷¹

En el caso de la negociación colectiva del sector público, la misma funciona en dos grandes módulos según lo dispuesto por la Ley No. 18.508.

- El primero de estos módulos se refiere a la negociación colectiva en el Poder Ejecutivo y en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado.

70 ROSENBAUM, Jorge. "Un sistema de negociación colectiva.. ob.cit. p. 59.

71 RASO DELGUE, Juan. "La nueva ley ... ob.cit. p. 49.

Éste funciona en tres niveles:

a) General o de nivel superior - Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público.

El Consejo está integrado por dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, uno de los cuales presidirá el Consejo, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes de la Oficina Nacional de Servicio Civil y ocho representantes de las organizaciones sindicales más representativas de funcionarios públicos de mayor grado a nivel nacional quienes podrán ser asistidos por asesores técnicos. En la práctica, la delegación sindical en el Consejo Superior incluye la totalidad de los trabajadores estatales abarcando a los representantes sindicales de la administración central, entes autónomos, servicios descentralizados y también gobiernos departamentales y entes de la enseñanza.⁷²

El Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público tiene a cargo la negociación colectiva de nivel superior y funciona a pedido de cualquiera de las partes que lo integran actuando por consenso. Sus cometidos son: propender a alcanzar acuerdos de máximo nivel en las materias de negociación y todas aquellas que las partes definan y que no impliquen limitación o reserva constitucional o legal.

b) Sectorial o por rama - Mesas de negociación establecidas en función de las particularidades o autonomías.

En primer lugar, debe señalarse que el concepto de rama de actividad es importado de la actividad privada⁷³ y no refleja en forma exacta las características de estas mesas, las cuales se organizan de acuerdo a la naturaleza jurídica de los organismos involucrados (administración central, entes autónomos y servicios descentralizados). Estas mesas estarán integradas por dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil, dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y ocho delegados designados por la organización representativa de los funcionarios públicos del respectivo sector o rama. En el caso de los entes autónomos y servicios descentralizados, el ámbito de negociación podrá integrarse además con representantes de las referidas instituciones. La negociación a nivel sectorial o por rama tiene

72 DELGADO SOARES NETTO, Fernando. "Algunas novedades de la negociación colectiva en el sector público." en La reglamentación del trabajo en los Consejos de Salarios y Convenios Colectivos. Estudio de 13 Sectores. FCU, 2012, p. 85.

73 DELGADO SOARES NETTO, Fernando. "Algunas novedades de la negociación colectiva en el sector público."...ob.cit. p. 85.

por cometido propender a alcanzar acuerdos de segundo nivel.

En diciembre de 2010 y enero de 2011 se suscribieron convenios quinquenales en la Administración Central y la Mesa de Entes respectivamente.

C) Por inciso u organismo - Mesas de negociación entre las organizaciones sindicales representativas de base y los respectivos organismos.

Este nivel funciona a través de las mesas de negociación integradas por las autoridades del inciso u organismo y las organizaciones sindicales representativas de base. A su vez, podrán participar representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina Nacional del Servicio Civil, así como delegados de las organizaciones sindicales representativas de rama.

- El segundo módulo comprende la negociación colectiva en el Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos de la Enseñanza Pública y Gobiernos Departamentales. Para la negociación en este módulo, se constituyen mesas de negociación atendiendo las particularidades reconocidas por la Constitución de la República.

Las mismas estarán integradas por dos representantes del organismo correspondiente, tres delegados designados por la organización más representativa de los funcionarios y por un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que actuará en su rol de conciliación y mediación. A su vez, podrán participar como asesores, delegados de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la Oficina Nacional del Servicio Civil y del Ministerio de Economía y Finanzas. Cada mesa de negociación define los ámbitos y niveles de funcionamiento según las necesidades y particularidades de cada organismo.

7. Articulación de los niveles de negociación.

Recogiendo los criterios más recibidos por la doctrina, la ley No. 18.566 establece la regla de la conservación de la norma mínima obligatoria, disponiéndose a texto expreso que los acuerdos colectivos de nivel inferior, no pueden disminuir los mínimos adoptados en los convenios de nivel superior (art. 15). Esta disposición, establece una presunción neta en cuanto a que la norma considerada como más favorable es aquella que proviene del acuerdo pactado en un plano

jerárquicamente superior.⁷⁴ Se consagra el criterio de jerarquía ascendente, lo que significa que en caso de colisión entre convenios de diferentes niveles, prevalece el negociado a nivel más alto, siempre que recoja condiciones más favorables. De esta manera, se refuerza la opción del legislador de otorgar preferencia o preeminencia a la negociación colectiva centralizada y por rama de actividad, en relación a cualquier otra modalidad, jerarquizando al sindicato de rama sobre el sindicato de empresa.⁷⁵ Cualquier excepción a esta regla, deberá contar con el acuerdo previo del Consejo de Salarios respectivo. De esta manera, queda vedada la posibilidad de descuelgue del convenio colectivo del nivel superior, o de una decisión del Consejo de Salarios, salvo que el propio Consejo lo autorice.

El art. 15 de la ley No. 18.566 prevé exclusivamente el caso en que un convenio colectivo inferior establezca condiciones menos favorables que el convenio colectivo superior, haciendo prevalecer el segundo. Sin embargo, no establece qué sucede si el convenio colectivo superior y posterior en el tiempo, establece una solución menos favorable que la recogida por el convenio inferior. Como regla general, esta clase de conflicto debería ser resuelta aplicando el criterio de la norma más favorable. Para algunos, la excepción sería en aquellos casos en que de modo claro y expreso y con carácter posterior en el tiempo, el convenio de nivel superior introduce una solución menos favorable que la negociada en el nivel inferior, estando fundada la misma en razones de interés general.⁷⁶

En el caso de la negociación colectiva en el sector público, la ley No. 18.508 no establece en forma expresa un mecanismo específico de articulación. En la práctica lo que ha ocurrido es que desde año 2010, una de las definiciones del Poder Ejecutivo a nivel central ha sido la de concretar acuerdos salariales y discutir cuestiones vinculadas a la carrera administrativa a nivel de rama. Esta definición, ha llevado a que la negociación de estos temas centralice en este nivel sin que exista margen suficiente para discutir los mismos en cada organismo. En definitiva, las discusiones a nivel de organismo están sujetas a lo que se acuerde a nivel central.

8. Características y naturaleza jurídica de la convención colectiva.

PLÁ RODRÍGUEZ define a los convenios colectivos como los acuerdos celebrados entre un empleador, un grupo de empleadores o una entidad gremial de empleadores con un sindicato de trabajadores para fijar las condiciones a las que deben ajustarse los contratos individuales de

74 ROSENBAUM, Jorge. “Un sistema de negociación colectiva.. ob.cit. p. 62.

75 CASTELLO, Alejandro. “Negociación Colectiva. Diversas modalidades de intervención de terceros...” ob.cit. p. 25.

76 CASTELLO, Alejandro. “Negociación Colectiva. Diversas modalidades de intervención de terceros...” ob.cit. p. 26-27.

trabajo. En esta definición, el autor incluye los tres elementos esenciales que no pueden faltar en la definición de los convenios colectivos: a) son acuerdos, b) entre representaciones de los dos sectores de la relación laboral, c) para fijar las condiciones de trabajo a las que han de ajustarse las relaciones singulares de trabajo. PLA RODRÍGUEZ señala que ante todo, los convenios son acuerdos de voluntad. Esto implica a su entender que los mismos tienen naturaleza contractual. Este elemento supone que para que surja el convenio debe existir el consentimiento de las dos partes que lo celebran ya que sin la voluntad de ambas partes, el convenio no puede formarse. Otra cuestión importante, es que el convenio colectivo no pacta trabajo sino que fija las condiciones de trabajo a las que deben someterse los contratos individuales de trabajo. Por ello se los suele definir como contratos normativos. En lugar de dirigirse a hacer un acto de cambio, determina los contenidos de una futura producción contractual.⁷⁷

Si bien parte de la doctrina, se ha afiliado a la tesis que considera a los convenios colectivos como contratos, actualmente la gran mayoría considera a los mismos como fuente del derecho del trabajo. Nuestro derecho positivo ha reconocido a través del art. 1º de la ley 13.556 el carácter de fuente formal objetiva a los convenios colectivos. Este reconocimiento surge del hecho de que las cláusulas normativas de dichos convenios se aplican no solamente a los sindicatos sino a todos los trabajadores afectados. La fuente de producción de estas normas reside en la voluntad conjunta de los sindicatos y las organizaciones empresariales, lo que constituye un derecho negociado. Ya dentro de las fuentes propias del Derecho del Trabajo cabe señalar que el convenio colectivo ha sido señalado como la fuente autónoma por excelencia junto con los usos y costumbres profesionales, en tanto tienen su origen en los propios actores sociales.⁷⁸

9. Efectos de la convención colectiva. 10. Extensión de las convenciones colectivas. 11. Ultra actividad de la convención colectiva.

La ley No. 18.566 incorpora regulaciones expresas en materia de efectos del convenio colectivo. Con respecto al carácter vinculante u obligatorio y su inderogabilidad, el art. 16 sienta el principio de que el convenio colectivo es inmodificable por el contrato individual del trabajo en perjuicio del trabajador. En términos estrictos, el legislador ha acogido las reglas enunciadas por la Recomendación No. 91 de la OIT que en su art. 3 prevé: 1) el efecto obligatorio, 2) la nulidad de la cláusula in pejus de un contrato individual y su sustitución de oficio, 3) la admisibilidad únicamente

77 PLA RODRIGUEZ, Américo. “La definición de los convenios colectivos.” en Veintitres estudios sobre convenios colectivos, FCU, 1988, p. 11 y 15.

78 SERE, Jorge. “El convenio colectivo como fuente en el derecho del trabajo.” en Veintitres estudios sobre convenios colectivos, FCU, 1988, p. 68-69.

del mejoramiento de las condiciones del convenio colectivo. En el art. 17 de la ley, se establece el efecto automático o de incorporación y a la ultra actividad del convenio colectivo. Implícitamente, la norma sienta el principio de que las cláusulas de los convenios rigen las relaciones individuales de trabajo comprendidas por el alcance de la unidad de negociación correspondiente o de aquel ámbito al que resulta aplicable por extensión de la propia ley. La nueva ley deja librado al acuerdo de las partes la duración del convenio en lo que se refiere a su vigencia, validando jurídicamente la pactación de los mecanismos expresos o tácitos de prórroga de su plazo y hasta el procedimiento para su denuncia. Lo que se agrega es que cuando el término del convenio colectivo estuviese vencido, mantendrán plena vigencia todas sus cláusulas. Al hacer referencia a todas las cláusulas, se están incluyendo tanto las cláusulas normativas como las obligacionales. La norma no es absoluta en este sentido sino que se admite la atemperación de la ultra actividad legal. En primer lugar, se autoriza a las partes a establecer que todo el contenido del convenio perderá su vigencia al final del acuerdo. En segundo lugar, se prevé expresamente un límite para la extensión legal de la vigencia del convenio: la negociación de un nuevo acuerdo que lo sustituya. El tercer aspecto vinculado con los efectos de los convenios colectivos es el relativo a su alcance erga omnes.⁷⁹ Al ser celebrado por la única organización sindical o por la más representativa en caso de que haya más de una, el convenio colectivo se aplicará a todos los trabajadores de la empresa o de la rama según el nivel de negociación de que se trate independientemente de que sean afiliados al sindicato firmante o no. El alcance subjetivo obligatorio, comprende a todas las empresas y empleadores así como a todos los trabajadores pertenecientes al nivel respectivo. La única exigencia formal para que esto ocurra es que el convenio sea registrado y publicado por el Poder Ejecutivo (art. 16).⁸⁰

Por otra parte, el art. 21 de la ley No. 18.556 establece que durante la vigencia de los convenios que se celebren, las partes se obligan a no promover acciones que contradigan lo pactado ni aplicar medidas de fuerza de ningún tipo por este motivo. A su vez, el art. 21 prevé que “esta cláusula” es de aplicación a todos los temas que integraron la negociación y que hayan sido acordados en el convenio suscrito. De esta manera el artículo reproduce la cláusula de paz establecida en distintos convenios colectivos. Los autores ubican a la cláusula de paz dentro del ámbito obligacional del convenio en tanto refiere a la reglamentación de las relaciones entre los sujetos de la negociación siendo su alcance limitado a estos. En nuestro país, su validez tradicionalmente siempre fue admitida en la medida que la misma se haya estipulado en forma expresa por las partes en virtud de su autonomía colectiva y se fijen los límites de su alcance a las

79 ROSENBAUM, Jorge. “Un sistema de negociación colectiva... ob.cit. p. 63-65.

80 ROSENBAUM, Jorge. “Un sistema de negociación colectiva... ob.cit. p. 59.

materias contenidas en el convenio colectivo o en su caso a alguno o algunos de ellos.⁸¹

Sin embargo, en este caso el deber de paz surge de una previsión legal y no de la autonomía colectiva por lo que la misma constituye una clara limitación al ejercicio del derecho de huelga previsto en el art. 57 de la Constitución en el sentido de que no reglamenta “su ejercicio y efectividad” sino que lo limita en forma heterónoma.⁸² Como plantea BARBAGELATA, una cosa es aceptar que las organizaciones de trabajadores que conciertan un convenio colectivo se abstengan voluntariamente por un tiempo determinado de ejercer derechos constitucionales como el de la huelga y otra muy diferente es que la ley los prive de ellos como condición para que pueda llevarse a buen término una negociación.⁸³

Por otra parte, la ley prevé que en los casos en que se alegue el incumplimiento de la obligación de mantener la paz y a falta de un procedimiento fijado por las partes, se puede llegar a la rescisión del convenio “ante la justicia laboral”. Para BARBAGELATA, la adecuada integración de este artículo al entramado de la ley debería haber conducido a prever la resolución de estos conflictos remitiéndose a lo dispuesto en el capítulo V de la misma ley. Por el contrario, se creó un procedimiento específico, en el que sin perjuicio de dar cabida y aparente prioridad a la negociación directa y al procedimiento fijado por las partes, no se hace mención a los Consejos de Salarios como tribunales de conciliación y arbitraje sino que se determina que la declaración de la rescisión del convenio deberá promoverse ante la justicia laboral. Sin embargo, conforme a la previsión constitucional y lo dispuesto por el propio capítulo V, tales casos deberían en el último extremo conducir a la intervención de tribunales de conciliación y arbitraje y a ninguna otra magistratura. El pasaje a la justicia laboral de cuestiones que están constitucionalmente asignadas a los tribunales de conciliación y arbitraje lesiona la libertad sindical de los trabajadores y sus organizaciones y entrega indirectamente a la justicia ordinaria la competencia para determinar cuando una huelga está justificada. De todas formas, el art. 2 de la ley No. 18.572, ajustándose a lo previsto en la Constitución, establece que “los tribunales de la jurisdicción laboral entenderán en los asuntos originados en los conflictos individuales de trabajo” lo cual excluye de su competencia la dilucidación de los conflictos colectivos y las medidas concernientes.⁸⁴

Como fuera señalado, el art. 21 prevé que la obligación de paz será de aplicación a todos los temas que integraron la negociación y que hayan sido acordados en el convenio suscrito. Tras la

81 GOLDSTEIN, Eduardo. “Análisis del art. 21 de la ley No. 18.566 de negociación colectiva de la actividad privada.” en XX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 5 y 6 de diciembre de 2009, FCU, p. 110.

82 GOLDSTEIN, Eduardo. “Análisis del art. 21...” ob.cit. p. 111.

83 BARBAGELATA, Héctor-Hugo. “La imposición de cláusulas de paz en los convenios colectivos y la intervención de la justicia laboral en los eventuales conflictos. (El artículo 21 de la Ley No. 18.566).” en rev. Der. Lab. Tomo LII, No. 236, Octubre – Diciembre 2009, p. 742

84 BARBAGELATA, Héctor-Hugo. “La imposición de cláusulas...” ob.cit. p. 742, 747 y 749.

aprobación de la ley, algunas interpretaciones señalaron que esta obligación era aplicable a todos los temas que hubieran integrado la negociación sin importar que los mismos se hubieran incluido finalmente en el convenio. Sin embargo, al hacerse referencia a los temas “que integraron la negociación y que hayan sido acordados en el convenio suscrito” se ha entendido mayoritariamente que la aplicación se extiende solamente a los temas que se hayan acordado expresamente en el convenio.

12. Titularidad y derechos referidos a la administración de las convenciones colectivas.

De acuerdo a lo establecido en el art. 438 de la Ley No. 16.170, los convenios colectivos de trabajo deberán inscribirse en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la Dirección Nacional de Trabajo. La falta de inscripción y registro de los convenios, hará pasible a los empleadores de una multa equivalente al importe de uno a treinta jornales mínimos nacionales por cada trabajador involucrado, duplicándose en caso de reincidencia.

Cuarto Subtema: Huelga.

1. Clasificaciones de la huelga.

En primer lugar, debemos señalar que en nuestro país no existe una clasificación de la huelga a nivel legal sino que todas las clasificaciones son de carácter doctrinario.

Couture y Plá se referían a la juridicidad de la huelga, según que el ordenamiento jurídico la acepte o no. La huelga sería jurídica cuando es aceptada por el ordenamiento jurídico y antijurídica cuando el ordenamiento no la prevé. En segundo término, se refieren a la huelga legal e ilegal, según que la misma cumpla o no con los requisitos formales, de procedimiento, de preaviso, etc. que pueda establecer la legislación nacional. Por otra parte, estos autores también distinguían entre huelga legítima o ilegítima según que el objeto de la huelga y los medios utilizados, fueran aceptados o no por la legislación. Finalmente, también se refieren a la huelga justa e injusta. Este criterio, hace referencia a un problema sustancial, político o económico y no jurídico. Una huelga, puede ser jurídicamente válida pero injusta desde el punto de vista axiológico o viceversa. Como plantea ERMIDA URIARTE, con el correr del tiempo, estas clasificaciones han perdido parte de su actualidad. En primer lugar, la mayoría de los regímenes jurídicos admiten la huelga por lo que hablar de la huelga jurídica o no jurídica según que el régimen la admita o no, no tiene relevancia. A su vez, las formas legítima e ilegítima, legal e ilegal de la huelga, generalmente se engloban en la idea de huelga lícita e ilícita, según cumpla o no con los requisitos formales, sustanciales, etc., que

prevé el régimen jurídico.⁸⁵

Otras clasificaciones, poseen un interés más actual. La primera, es la que divide a las huelgas por razones económicas y huelgas por motivos jurídicos. La huelga por motivos jurídicos es aquella que se produce porque el empleador no cumple con determinadas obligaciones establecidas por la normativa. Mientras tanto, la huelga por motivos económicos, no parte de un incumplimiento jurídico sino que pretende crear una nueva norma o una nueva situación, basándose en una razón de mérito o equidad, de hecho y no de derecho. El ejemplo típico de huelga por razones económicas es aquella que se efectúa para procurar un aumento de salarios. Otra clasificación es la que teniendo en cuenta la finalidad de la huelga, las divide en huelgas reivindicativas y políticas. La huelga reivindicativa es la huelga clásica que se desarrolla por motivos gremiales o profesionales. Por su parte, la huelga política está dirigida contra un determinado acto de gobierno. La doctrina moderna, ha eliminado del concepto de huelga la exigencia de posea una finalidad estricta, profesional o reivindicativa. Otra clasificación es la que distingue la huelga contra el empleador y la huelga contra el Estado. La huelga típica es la que se hace contra el empleador, para obtener un aumento de sueldos o para obtener una mejor condición de trabajo, una limitación de la jornada, etc. Sin embargo, a veces la huelga que por definición se hace en la empresa, no va dirigida contra el empleador sino contra el Estado o el gobierno a los efectos de obtener un aumento salarial oficial por ejemplo. También en atención a la finalidad de la huelga se distingue entre las huelgas producidas por un problema propio de la empresa o por un problema ajeno a la empresa. Un ejemplo de huelga originada en un problema ajeno a la empresa es el de la huelga política. Dentro de las clasificaciones de las huelgas atendiendo a su finalidad, ha surgido modernamente un nuevo tipo que se ha llamado huelga de poder, la cual tiene por objetivo obtener que una cierta clase de decisiones que normalmente emanan del empleador, se adopten con participación sindical o con participación de los trabajadores. Otra clase moderna de huelga, es la huelga salvaje. La huelga salvaje es aquella que se realiza contra la decisión del sindicato. El sindicato decide no hacer huelga o poner fin a un conflicto, y sin embargo, los trabajadores miembros de ese sindicato, de todas formas continúan la huelga. En el ordenamiento jurídico uruguayo, el problema no se plantearía porque la normativa otorga la titularidad del derecho de huelga al gremio y no al sindicato. Pero en aquellos sistemas en que es el sindicato el titular del derecho de huelga, se plantea la ilicitud o ilicitud de esta llamada huelga salvaje. Otra de las formas o clases modernas de huelga es la llamada huelga de solidaridad. La huelga de solidaridad es la decretada por determinado gremio, no por un problema propio sino en apoyo o en solidaridad con otro gremio que está en conflicto. La tendencia actual es clara en el sentido de admitir la licitud de la huelga solidaria, lo que se inscribe en la ya

85 ERMIDA URIARTE, Oscar. Apuntes sobre la huelga. ob.cit., p. 64-65.

mencionada conceptualización amplia del derecho de huelga y la consecuente eliminación de limitaciones en lo referido a las finalidades de la misma. Junto a la huelga de solidaridad se presentan dos modalidades que son la huelga de solidaridad internacional y la huelga multinacional.⁸⁶ Debe señalarse que el sistema jurídico uruguayo, no prevé limitaciones derivadas del objeto, finalidad o fines perseguidos por la huelga resultando lícitas las huelgas originadas en conflictos de derecho, las de solidaridad y las huelgas con un fin político.

Otra distinción de gran interés es la de la huelga típica y atípica. La huelga típica es aquella que implica una suspensión continua del trabajo por acto colectivo de los trabajadores con finalidad reivindicativa y de protesta. Este concepto deja afuera todas las formas atípicas de la huelga que son aquellos casos de trabajo irregular o de alteración del trabajo normal: los paros intermitentes o paros parciales, el trabajo a reglamento, trabajo a desgano, etc. Anteriormente, el Decreto No. 622/973 art. 44 calificaba a todas estas formas atípicas de la huelga como conductas ilícitas. La ley No. 13.720 en cambio no establece nada al respecto sino que solamente hace referencia a requisitos formales. Por este motivo, se entiende que las modalidades atípicas de la huelga son aceptadas. Esto no podría ser de otra manera ya que si el art. 57 de nuestra Constitución reconoce la huelga sin ninguna limitación, ésta no podría ser introducida por la ley reglamentaria. La posición mayoritaria es la de que salvo el sabotaje, que supone daño directo en objetos ajenos, cualquier otra forma de lucha gremial puede ser vista como una manera de huelga.⁸⁷ De esta manera, se recoge una noción amplia de huelga que incluye no solamente la omisión o abstención de trabajar, sino también las modalidades de reducción o alteración del trabajo, siempre que las mismas no pierdan su carácter pacífico.⁸⁸

Debe señalarse que desde hace ya bastante tiempo los sindicatos han cambiado sus estrategias de conflicto y en muchos casos adoptan medidas de presión y protesta, que no necesariamente implican la cesación total y permanente del trabajo sino que cada vez más frecuentemente se recurre a la alteración o reducción de la prestación del trabajo u otras formas de distorsión de la actividad normal de la empresa, cuya finalidad es anular o disminuir la pérdida salarial y, en contrapartida, tratar de que el daño económico que sufre el empleador sea igual o mayor que el que recibiría si las medidas de huelga fuesen las clásicas o tradicionales.⁸⁹

Algunas de las modalidades atípicas que suelen observarse con mayor frecuencia en nuestro país son las siguientes:

86 ERMIDA URIARTE, Oscar. Apuntes sobre la huelga. .. ob.cit. p. 65-70.

87 ERMIDA URIARTE, Oscar. Apuntes sobre la huelga. .. ob.cit. p. 70.

88 CASTELLO, Alejandro. "El derecho de huelga. Principales características del modelo uruguayo." en II Encuentro Chileno – Uruguayo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Noviembre 2010, p. 8.

89 CASTELLO, Alejandro. "El derecho de huelga...ob.cit. p. 7

- *La no colaboración o trabajo a reglamento:* Esto implica la realización estricta de las tareas descritas en los perfiles de labor correspondiente y suele vincularse a la negativa de trabajar horas extras o a realizar prestaciones personales a clientes o directivos que aún sin ser obligatorias, normalmente se efectúan en el marco de la colaboración que emana de la relación laboral.
- *La huelga de brazos caídos o el trabajo a desgano:* Supone una abstención o enlentecimiento superior al resultante de trabajar con apego a los reglamentos.
- *La huelga turnante o rotativa:* Implica la realización de paralizaciones parciales que no afectan simultáneamente a toda la empresa ni a todos los trabajadores sino que se concentran sucesivamente en diversos sectores.
- *La huelga intermitente:* Consiste en alternar paros más o menos breves con lapsos de trabajo.
- *La huelga parcial:* Afecta a un solo sector, actividad o tarea de los múltiples que forman parte de la prestación laboral completa. Esta huelga puede paralizar una determinada sección o actividad de la empresa o de la rama afectada o puede recaer sólo sobre una de las actividades personales del trabajadores.
- *La huelga neurálgica o huelga trombosis:* se trata de una huelga parcial concentrada en un determinado sector más o menos estratégico cuya inactividad paraliza a otros (ej. clearing de un banco)⁹⁰
- *Ocupación de los lugares de trabajo:* La ocupación de los lugares de trabajo ha sido vista en nuestro país, tanto por la jurisprudencia como por la doctrina como una modalidad del derecho de huelga (forma atípica) y no como una extensión de la misma. Con respecto a la licitud de este fenómeno, DE FERRARI, ya señalaba en su momento que frente a la evolución sufrida por la idea de huelga, la ocupación de los lugares de trabajo no debía considerarse como un acto reñido con el derecho ya que se trata de una consecuencia de la huelga.⁹¹ La ocupación de los lugares de trabajo puede perseguir distintos fines: impedir el ingreso de los no huelguistas, impedir la contratación de nuevos trabajadores, hacer cesar la actividad económica, darle efectividad al derecho de huelga o forzar el encuentro de una solución convencional.⁹²
- Quienes afirman la ilicitud de la ocupación de los lugares de trabajo sostienen que la misma vulnera otros derechos fundamentales como el derecho de propiedad, a la libertad de trabajo y al derecho al trabajo. Con respecto a esta tesis, ERMIDA URIARTE señala que la propiedad no se ve afectada por la ocupación de los lugares de trabajo, sea entendida ésta como modalidad del derecho

90 ERMIDA URIARTE, Oscar. Apuntes sobre la huelga. .. ob.cit. p. 87-88.

91 DE FERRARI, Francisco. Derecho del Trabajo. Volumen IV, Segunda Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1971, p. 301.

92 PLA RODRÍGUEZ, Américo. Curso de Derecho Laboral, Tomo IV, Vol. 2, Editorial Idea, Montevideo, 2001.

de huelga o como forma de acción sindical. En primer lugar, esto se debe a que el empleador no siempre es propietario de los bienes ocupados. El empleador puede utilizar el local a título de arrendatario, poseedor, usuario, etc. en cuyo caso serían otros los derechos eventualmente afectados. En otro orden, debe señalarse que toda vez que el derecho de propiedad es aplicado a la generación de lucro, recibe un gran número de limitaciones que le vienen impuestas por el ordenamiento jurídico, por múltiples razones que van desde las necesidades de convivencia, hasta el respeto de otros derechos (autorizaciones administrativas, seguros obligatorios, etc). Lo mismo sucede en el ámbito del trabajo: cuando se contrata a un ser humano para laborar para otro, no se contrata a un ser despojado de derechos sino a un trabajador que ya viene con limitación de la jornada, descanso semanal, vacaciones anuales, libertad sindical, negociación colectiva y derecho de huelga. Estos y otros derechos, todos limitativos de los derechos patrimoniales del empleador están impuestos por las normas de jerarquía superior y no ceden ante el contrato de trabajo. Por otra parte, la primacía de los derechos sociales sobre los patrimoniales corresponde a la naturaleza de las cosas o a la esencia y a la dogmática de los derechos humanos. En efecto, los derechos sociales nacen como limitaciones o frenos de los derechos patrimoniales, por ello se les oponen e imponen. De lo contrario, no cumplirían su función. En otras palabras, decir que la ocupación vulnera el derecho de propiedad, sería tanto como decir que la limitación de la jornada, el derecho al descanso, el salario mínimo, la limitación del despido entre otros violan el derecho de propiedad. Los recientes avances en materia de dogmática de los derechos humanos, los sistematizan en derechos fundamentales propiamente dichos o derechos de libertad por una parte, y derechos individuales de contenido patrimonial por otra. Los primeros priman sobre los segundos, porque los derechos de libertad son universales e incluyentes, mientras que los individuales de contenido patrimonial son particulares y excluyentes. Con respecto a la afectación a libertad de trabajo y de empresa, ERMIDA URIARTE señala que la libertad de trabajo se refiere a la proscripción del trabajo forzoso y a la posibilidad teórica de escoger dónde trabajar, o en todo caso a la facultad de negarse a aceptar determinado trabajo. Nada de esto parece verse afectado por el derecho de huelga ni por su modalidad de ocupación. Por este motivo, el autor plantea que se incurre en grave confusión conceptual cuando se sostiene que la huelga con ocupación afecta la libertad de trabajo de los trabajadores no huelguistas. Mientras tanto, en lo que se refiere a la afectación del derecho al trabajo o al empleo de los trabajadores no ocupantes, el autor plantea que lamentablemente, nuestra Constitución hace una formulación sumamente programática del derecho al trabajo. Está claro, que el programa no se cumple, habida cuenta de las tasas de desempleo y sub empleo por lo cual no se ve con claridad qué sentido tiene la pretensión de hacer prevaler un derecho programático sobre otro perfecto y autoejecutable como el de la huelga. Por otra parte, tampoco está claro que el derecho al trabajo

suponga, además del derecho a tener un trabajo, el derecho a laborar todos los días. Es necesario subrayar que dado el carácter esencialmente provisional de la huelga, la ocupación no afecta el derecho al empleo en sí sino solamente la posibilidad de trabajar determinados días, por definición limitados. Otra relativización de la eventual afectación del derecho al trabajo por la ocupación viene dada por la relación entre derechos colectivos y derechos individuales. En efecto, en el Derecho del trabajo se daría cierta preeminencia de lo colectivo sobre lo individual. Finalmente, sobre este punto, aún en el caso de que se considerara que el derecho al trabajo es un derecho pleno y directamente exigible, estaríamos ante la colisión de dos derechos fundamentales de la misma jerarquía y naturaleza. En tal caso, no sería posible postular la primacía de uno sobre otro sino que aquí sí estaríamos ante derechos de la misma jerarquía y naturaleza, por lo que será necesario buscar la armonización de ambos a través del criterio de la proporcionalidad. Esta armonización estaría dada por el carácter esencialmente provisional de la huelga. El derecho al trabajo queda intacto en sí mismo (el empleo se mantiene plenamente, aunque se ve suspendida su ejecución específica y concreta durante el lapso de ocupación).⁹³

– El Decreto 165/006 sobre prevención y solución de conflictos colectivos y ocupación en ejercicio del derecho de huelga, establece un procedimiento para la desocupación de los lugares de trabajo. El art. 4 prevé que la ocupación parcial o total de los lugares de trabajo es una modalidad de ejercicio del derecho de huelga y que deberá realizarse en forma pacífica, lo que recoge exactamente lo que señala la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria. Esta norma establece que una vez producida la ocupación, se deberá dejar constancia documentada del estado de los bienes muebles e inmuebles y que la organización más representativa de los trabajadores ocupantes deberá adoptar las medidas que considere apropiadas para prevenir daños en las instalaciones así como para prevenir o corregir actos de violencia. La disposición que ha generado mayores críticas es la que faculta al Ministerio de Trabajo actuando conjuntamente con la cartera competente a intimar en un plazo perentorio de 24 hs bajo apercibimiento del uso de la fuerza pública, la desocupación inmediata de la empresa o institución ocupada. Transcurrido el plazo previsto sin que se haya producido la desocupación se solicitará al Ministerio del Interior el desalojo de los ocupantes. Esta facultad procede cuando fracasados los mecanismos autónomos y heterónomos de solución de conflictos, la continuación de la ocupación pusiere en grave riesgo la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población o afectare seriamente el orden público. El cuestionamiento que se genera es si la desocupación policial puede ser habilitada por decreto o requiere necesariamente de una ley. En la medida en que la disposición supone una limitación del derecho de huelga parece necesario que sea

93 ERMIDA URIARTE, Oscar. Apuntes sobre la huelga. .. ob.cit. p. 194-199.

establecida en una ley en sentido formal.⁹⁴⁹⁵

– Debe señalarse que este Decreto no ha tenido mayor aplicación. Ante la adopción de una medida de ocupación por parte de los trabajadores, las empresas generalmente recurren a la acción de amparo por vía judicial a los efectos de solicitar la desocupación. Luego de un largo período en que el Poder Judicial se declaró incompetente para dirimir el conflicto colectivo de trabajo, en el año 2006 se dicta una sentencia judicial en la justicia civil que conoce en el asunto por competencia residual que ampara el derecho del empleador accionante y de los trabajadores no huelguistas ordenando la desocupación del lugar de trabajo. Este es el primer fallo judicial que dispone la desocupación de un lugar de trabajo en el caso de una huelga. Hasta ese momento todas las acciones habían sido desestimadas por los jueces.⁹⁶ La acción de amparo en estos casos se fundamenta en la colisión de derechos reconocidos por la constitución como son el derecho a la propiedad, la libertad de comercio e industria, el derecho al trabajo de los no huelguistas y el derecho a la huelga. Al momento de analizar la procedencia o no de la acción de amparo, los jueces suelen tomar en cuenta que se trata de una acción residual reservada exclusivamente para aquellas situaciones en que la inoperancia de otros medios legales ponen en peligro la salvaguarda de derechos fundamentales. La indicación legal de que no existan otros medios judiciales o administrativos que permitan obtener el mismo resultado, es el aspecto que le da al amparo su carácter de residual.⁹⁷

– En el caso de las ocupaciones en el sector público, el Decreto 354/010 prohíbe su realización. En los considerandos del Decreto, se señala que dentro de los cometidos principales del gobierno se encuentra el mantenimiento y protección de la totalidad de los derechos humanos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho a la vida, a la seguridad tanto colectiva como individual, a la salud, el acceso a la justicia, etc. A su vez, se destaca que la mayoría de los inmuebles donde tiene asiento la Administración Nacional y Departamental se encuentra destinada a oficinas que tienen por objeto la promoción, desarrollo y salvaguarda de esos derechos y que su ocupación por parte de huelguistas interfiere y hasta eventualmente hace nulo el desarrollo de los mismos. En atención a ello, se establece que ocurrida una ocupación por parte de trabajadores de una dependencia pública, cualquiera sea la naturaleza jurídica de esta, se procederá por el jerarca de la misma a solicitar el desalojo de dicha dependencia al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

94 ERMIDA URIARTE, Oscar. Apuntes sobre la huelga. .. ob.cit. p. 201-203.

95 SERE, Jorge Ubaldo. “La ocupación de lugares de trabajo y el Decreto No. 165/006.” en XVII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.” FCU, 2006, p. 352.

96 Sentencia No. 59 del 21/9/2006, Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 5to Turno, confirmada por Sentencia No. 159 del 6/10/2006 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5to Turno. Cfr. FERNANDEZ BRIGNONI, Hugo y MOREIRA ROCCA, Danubio. “La huelga como un derecho fundamental y sus posibilidades de conflicto con otros derechos fundamentales de los ciudadanos.” en rev. Der. Lab. Tomo LV, No. 248, Octubre-Diciembre 2012, p. 723.

97 COLOTUZZO, Natalia. “Ocupación de los lugares de trabajo: Estudio y evolución de este fenómeno.” en XVII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. FCU, 2006, p. 337.

Esta cartera de Estado procederá en forma perentoria a una conciliación, sujeta a condición de que los ocupantes dejen sin efecto la medida en forma inmediata. En caso de que la conciliación resulte inútilmente tentada, el Ministerio de Trabajo, procederá a intimar la desocupación inmediata de los ocupantes bajo apercibimiento del uso de la fuerza pública. Luego de cumplirse estas etapas y de persistir la situación se solicitará al Ministerio del Interior el desalojo inmediato de los trabajadores. Este procedimiento también se aplicará para aquellos casos en que los ocupantes no fueren funcionarios de la dependencia pública ocupada. Mientras se mantenga la ocupación, la organización sindical a cargo deberá dejar constancia del estado de los bienes muebles e inmuebles. A su vez, la organización sindical más representativa de los trabajadores ocupantes debe adoptar las medidas que considere apropiadas para prevenir daños en las instalaciones, maquinarias, equipos y bienes de la Administración.

2. Titularidad del derecho de huelga.

El art. 57 de nuestra Constitución establece que la huelga es un derecho gremial. Esto implica que el titular de su ejercicio, no debe ser necesariamente un sindicato sino que basta con que exista un grupo de trabajadores, una coalición o una asamblea. La manifestación colectiva del derecho de huelga no es privilegio del sindicato entendido como una organización con determinadas características y sujeta a determinadas formalidades. El titular colectivo del derecho de huelga, puede ser cualquier clase de organización, permanente o transitoria, formal o informal.⁹⁸ Por otra parte, el hecho de que la Constitución consagre a la huelga como un derecho gremial implica que si bien se trata de un derecho que recae sobre el trabajador individualmente considerado, su ejercicio debe ser necesariamente de carácter colectivo.

Se trata de un derecho atribuido a toda clase de trabajador sin ningún tipo de distinción y sin importar el vínculo laboral con el empleador (temporal, permanente), su jerarquía o el sector de actividad en que se desempeña.⁹⁹

Con respecto a la huelga de los funcionarios públicos, la discusión acerca de su legitimidad hoy en día se encuentra superada. Históricamente, entre otros argumentos, se señalaba que la visión estatutaria del funcionario público impedía el ejercicio de este derecho. A su vez se planteaba que los arts. 53 a 57 de la Constitución se referían a los trabajadores privados, mientras que los arts. 58 y siguientes se refieren a los trabajadores públicos. En consecuencia, el art. 57 se referiría en cuanto a la huelga sólo a los trabajadores privados. Actualmente, no hay duda de que los funcionarios públicos son titulares del derecho de huelga en atención a que ni los Convenios Internacionales del

98 MANTERO, Osvaldo. Derecho sindical. FCU, reimpresión, marzo 2004, p. 207.

99 CASTELLO, Alejandro. "El derecho de huelga...ob.cit. p. 5.

Trabajo No. 87 y 98 ni el art. 57 de la Constitución realizan ninguna distinción al respecto.

Si bien no existe norma constitucional o legal al respecto, la doctrina y la jurisprudencia aceptan que las únicas excepciones deberían ser aquellas admitidas por el Comité de Libertad Sindical. En función de ello, se ha señalado que el derecho de huelga podría no abarcar a tres clases de funcionarios públicos: a) aquellos que actúan como órganos del poder público, esto es, aquellos que expresan la voluntad del Estado (legisladores, ministros, jueces, etc.) b) los militares; y, c) los policías. Precisamente, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que “el derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en la función pública sólo en el caso de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado” o 2) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción pone en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”. Tratándose de policías, de acuerdo a lo que dispone el art. 9 del CIT N° 87, 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”, se ha entendido que aquellos pueden organizar sindicatos y gozar de la protección y prerrogativas y facilidades sindicales previstas en la Ley N° 17.940 de 2006. Actualmente, existen varios sindicatos de policías funcionando en Uruguay.¹⁰⁰ Con respecto al ejercicio del derecho de huelga, su ejercicio no está prohibido pero presenta límites estrictos derivados del carácter esencial de los servicios que prestan.¹⁰¹

3. Funciones de las organizaciones sindicales, comisiones negociadoras, comisiones de huelga.

Ver subtema quinto punto 1.

4. Reemplazo de los trabajadores en huelga.

De acuerdo a lo que ha señalado el Comité de Libertad Sindical, en nuestro país el reemplazo de los trabajadores en huelga es considerado un acto antisindical. La única situación en la que se admite la sustitución de los huelguistas es ante la declaración de un servicio esencial, siempre que se cumplan las condiciones que se analizarán oportunamente.

5. Efectos de la huelga.

El hecho de que la huelga sea un derecho, impide entender a la misma como una forma de incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de trabajo, que justifique su rescisión.

100 CASTELLO, Alejandro. “El derecho de huelga...ob.cit. p. 5.

101 FERNANDEZ BRIGNONI, Hugo y MOREIRA ROCCA, Danubio. “La huelga como un derecho fundamental ... ob.cit. p. 722.

Por el contrario, el despido originado en el hecho de que el trabajador haya hecho huelga, constituye un acto sindical prohibido según lo prevé el Convenio Internacional del Trabajo No. 98 y la ley No. 17.940. Siempre se ha entendido que la huelga implica una suspensión del contrato individual de trabajo, originada en el ejercicio de un derecho potestativo de los trabajadores. Durante la huelga se suspende la obligación de trabajar y por consiguiente, cesa la obligación patronal de abonar el salario por el tiempo no trabajado.¹⁰² En el caso de los trabajadores de la Administración Central, el Decreto No. 401/008 establece que cuando se adopten medidas gremiales que supongan la disminución de tareas en el horario habitual (huelga atípica), se procederá a descontar el salario de forma proporcional.

Al tratarse de una suspensión del contrato de trabajo y no de una terminación, hay una voluntad de reiniciar la relación de trabajo y por ello la antigüedad se mantiene. A su vez, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 8 de la ley No. 12.590, también se genera licencia durante este período. Con respecto al seguro de paro, el Decreto-ley No. 15.180 establece que el trabajador en huelga no tiene acceso al seguro de paro en atención a que lo que cubre este seguro es la desocupación forzosa y no la desocupación voluntaria. El huelguista, es un desocupado circunstancial voluntario, no trabaja por acto de voluntad.¹⁰³ A su vez, el envío al seguro de desempleo de los trabajadores huelguistas puede ser considerado como acto antisindical.

6. Limitaciones al derecho de huelga. Servicios esenciales.

La limitación al derecho de huelga en nuestro ordenamiento, se deriva estrictamente del concepto de servicios esenciales. La noción de abuso de derecho en nuestro país es inaplicable al derecho de huelga, en cuanto éste tiene como función esencial o insita a su naturaleza la de provocar daño. Como instrumento de autotutela, la huelga es una medida que busca reequilibrar las fuerzas de los actores sociales, concediendo al más débil la posibilidad de presionar al otro con el daño económico que puede causarle al alterar, omitir o reducir su prestación de actividad.¹⁰⁴ El condicionamiento de la huelga a requisitos formales, está limitado al preaviso establecido en la ley No. 13.720 cuyo alcance es discutido por la doctrina y la jurisprudencia. Durante mucho tiempo, la limitación del derecho de huelga en Uruguay, se concentró en la prohibición de su ejercicio por los funcionarios públicos y los empleados u obreros adscriptos a un servicio público. A partir de mediados de siglo, el derecho uruguayo, tal como otros similares, comenzó a abandonar el criterio de limitación del derecho de huelga en base a la calidad de funcionarios públicos de determinados

102 MANTERO, Osvaldo. Derecho sindical... ob.cit. p. 220-221.

103 ERMIDA URIARTE, Oscar. Apuntes sobre la huelga. ... ob.cit. p. 48-49.

104 FERNANDEZ BRIGNONI, Hugo y MOREIRA ROCCA, Danubio. "La huelga como un derecho fundamental ... ob.cit. p. 727.

trabajadores y a adoptar el de limitación en base al concepto de servicio esencial.¹⁰⁵

La limitación del derecho de huelga en determinadas circunstancias se admite estrictamente con la finalidad de proteger otros derechos fundamentales de igual o superior jerarquía. De todas formas, esta limitabilidad tiene fronteras precisas. La primera de ellas es que la limitación del derecho de huelga no puede suponer, en ninguna circunstancia la imposición de trabajo forzoso. En esta materia rigen los Convenios No. 29 y 105 de OIT, ambos ratificados por Uruguay e incorporados a su derecho positivo. Por otra parte, la protección de los servicios esenciales tampoco puede conducir a la negación de toda forma de autotutela de los trabajadores que en ellos trabajan. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical ha señalado siempre que las restricciones a la huelga en los servicios esenciales deben ir acompañadas de ciertas garantías compensatorias.¹⁰⁶

En Uruguay, la ley 13.720 en su art. 4 prevé limitaciones a la huelga en los servicios esenciales sean prestados por el Estado o por particulares pero sin brindar una definición de los mismos y atribuyendo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la facultad de determinarlos en cada caso concreto. Esta facultad que no fue utilizada por el gobierno durante el primer año de gestión democrática a partir de la reinstitucionalización, comenzó sí a ser ejercida a partir de fines de mayo de 1986. Desde entonces se declararon esenciales ciertos servicios portuarios, aduaneros frigoríficos, de seguridad social, de combustibles, de correo, de gas, de transporte y de salud. Tal aplicación fue en todos los casos conflictiva, ya que las organizaciones sindicales consideraron que ninguno de esos servicios era realmente esencial con excepción del último. Efectivamente, de dichos servicios, solamente el último coincide con alguno de los que el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos ha considerado como esenciales. Esta situación fue modificándose a lo largo del tiempo y más recientemente los servicios que han sido declarado esenciales son la salud, el control de tránsito aéreo y la recolección de residuos hace algunos años cuando la interrupción se prolongó durante un cierto período de tiempo.

El carácter de servicio esencial de la actividad en que se ejerce el derecho de huelga produce distintos efectos. En primer lugar, desde que se tiene conocimiento de la huelga, el Ministerio cuenta con cinco días para formular cuales son los servicios esenciales que deberán ser mantenidos por turnos de emergencia. El señalamiento de estos servicios debe tomarse en el sentido estricto del término, es decir ordenando que se mantengan solamente aquellos servicios que resulten imprescindibles para el mantenimiento de la vida, la seguridad o la salud de las personas. En el caso de que un mismo servicio público prestara servicios que pueden considerarse esenciales en sentido estricto y otros que no lo son el mantenimiento de turnos de emergencia debería limitarse a los

105 MANTERO, Osvaldo. Derecho sindical... ob.cit. p. 230-231.

106 MANTERO, Osvaldo. Derecho sindical... ob.cit. p. 232.

primeros.

En caso de que los huelguistas no cumplan con los turnos de emergencia y se produzca la interrupción de la prestación de los servicios esenciales podrá recurrirse a la utilización de bienes y la contratación de personas para prestar los servicios interrumpidos. Como fuera señalado, ésta es la única hipótesis en que se admite la contratación de trabajadores para sustituir a aquellos que se encuentran realizando huelga.

La declaración de los servicios esenciales y la imposición de los turnos de emergencia tiene como contrapartida el ofrecimiento de un ámbito de conciliación para zanjar las diferencias que ocasionaron el conflicto. Mediante esta contrapartida, se pretende cumplir con lo que señala el Comité de Libertad Sindical en el sentido de que cuando el derecho de huelga ha sido limitado o suprimido en empresas o servicios considerados esenciales, los trabajadores deben gozar de una protección adecuada de suerte que se les compensen las restricciones impuestas a su libertad de acción durante los conflictos que puedan surgir en dichas empresas o servicios.

Quinto Subtema: Sistema de solución de conflictos colectivos.

1 . Conciliación.

La ley No. 10.449 que crea los Consejos de Salarios, estableció que dichos órganos tenían competencia para actuar como organismos de conciliación en los conflictos entre patronos y obreros del grupo para el que fueron constituidos. Durante todos los períodos en que los Consejos de Salarios fueron convocados por el Poder Ejecutivo cumplieron ampliamente esa función conciliadora. A su vez, la propia tarea de determinar periódicamente salarios mínimos para los diferentes oficios o categorías laborales de cada rama de actividad puede ser considerada como un mecanismo de composición de conflictos colectivos de interés.¹⁰⁷

La ley No. 13.720 creó nuevos medios de composición de conflictos colectivos. A estos efectos creó una comisión tripartita a la que atribuyó calidad de órgano de conciliación en situaciones conflictuales colectivas de carácter laboral que le sean planteadas y estableció que ninguna medida de huelga o lock out será considerada lícita si el problema que la origina y la decisión de recurrir a tales medidas no han sido planteadas con no menos de siete días de anticipación a la Comisión (este preaviso siempre careció de eficacia en la práctica). Después de instalado el gobierno de facto que disolvió las organizaciones de trabajadores y prohibió toda forma de acción sindical, se dictó el Decreto-ley No. 14.791 que confirió al Poder Ejecutivo actuando con el Ministerio de Economía y Finanzas y en su caso con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

107 MANTERO, Osvaldo. Derecho sindical... ob.cit. p. 181.

las competencias que la ley No. 13.720 había conferido a la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos. El art. 9 de este decreto ley deroga expresamente la ley No. 13.720 pero exceptúa de dicha derogación las previsiones de los arts. 3 apartado f, 4 y 5 de la citada ley No. 13.720 y agrega que la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos establecidos por dichas disposiciones serán de la competencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De esta manera, las funciones de actuar como órgano de conciliación, de tomar determinadas medidas ante la interrupción de servicios esenciales, etc. son ejercidas directamente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En consecuencia esta cartera de Estado es competente para actuar como órgano de conciliación en situaciones conflictuales colectivas de carácter laboral que le sean planteadas.

Es importante destacar que en la práctica de las relaciones laborales en nuestro país, tienen especial importancia las formas de composición de conflictos colectivos creadas por las propias partes. Por este motivo, es normal que en cada convenio colectivo de trabajo se prevean formas de conciliación tanto para conflictos colectivos como individuales. Para ello suelen crearse órganos paritarios. En muchos casos, esos órganos aparecen jerarquizados en distintos niveles de manera tal que si fracasa la conciliación a nivel de empresa, deba recurrirse ante un organismo paritario a nivel de rama de actividad.¹⁰⁸ El Decreto No. 165/006 apela justamente al establecimiento de medios de prevención y solución de conflictos a través de la autonomía colectiva. Esto se inscribe en la tendencia moderna de Derecho comparado de concertación de Acuerdos Marco de solución de conflictos.¹⁰⁹

2. Mediación.

Como fuera señalado, la forma normal de composición del conflicto colectivo, es mediante negociaciones autónomas. Sin embargo, es corriente que en esta forma de composición participen mediadores o conciliadores aún cuando como ya señalamos, la conciliación previa a la huelga no se cumple. En primer lugar, la mediación puede estar dada por el Ministerio de Trabajo. La función conciliadora de esta cartera de Estado tiene una larga tradición que se remonta aún al período anterior de creación del propio Ministerio, cuando era ejercida por el Instituto Nacional del Trabajo, organismo del Ministerio de Industrias. La ley No. 14.489, de creación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, atribuyó al mismo competencia en la solución de conflictos colectivos. Hoy en día, esta función se cumple a través de la Dirección Nacional de Trabajo la cual actúa tanto de oficio como a solicitud de parte, sin ceñirse a las normas previstas en la ley No. 13.720 y sin excederse de la función meramente conciliatoria. El Decreto 165/2006 referente a las ocupaciones en el sector privado y a la solución de conflictos colectivos, reitera y ordena las atribuciones que en materia de

108 MANTERO, Osvaldo. Derecho sindical... ob.cit. p. 181, 182, 186.

109 ERMIDA URIARTE, Oscar. Apuntes sobre la huelga. .. ob.cit. p. 207.

conciliación y mediación voluntarias poseen tanto el Ministerio de Trabajo como los Consejos de Salarios. A su vez, existe una antigua tradición en el sentido de que la Comisión de Legislación del Trabajo, tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados cumpla también una función conciliatoria en los conflictos colectivos de trabajo. En estos casos aparece una sucesión de medios de composición. En una primera etapa, el órgano del Poder Legislativo actúa como conciliador o mediador, procurando la autocomposición del conflicto. En algunas oportunidades, ante el fracaso de las fórmulas conciliatorias, el Poder Legislativo dictó una ley solucionando en forma heterónoma el conflicto. Este mecanismo no ha sido utilizado con gran frecuencia en los últimos años aunque existen sindicatos que recurren a la Comisión a trasladar sus planteos. Antes del período de facto, en los casos en que se dictaron leyes para solucionar en forma heterónoma los conflictos, las mismas fueron impugnadas de inconstitucionalidad invocando su falta de generalidad.¹¹⁰

En algunos casos recientes, la propia Central de Trabajadores (PIT CNT) ha actuado como mediador en ciertos conflictos.

3. Arbitraje voluntario. 4. Arbitraje obligatorio.

El arbitraje obligatorio u otras formas de composición heterónoma no se utilizan prácticamente entre nosotros. La admisibilidad del arbitraje facultativo se encuentra ratificada por el art. 6 del Convenio Internacional del Trabajo No. 154 según el cual “las disposiciones del presente convenio no obstaculizarán el funcionamiento de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva tenga lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes de la negociación colectiva.” El arbitraje facultativo podría ser aceptado si se dan requisitos tales como: a) libertad sindical, b) sindicatos autónomos, auténticos y fuertes, c) árbitros realmente independientes y d) disponibilidad por las partes de las mismas posibilidades de expresión. El arbitraje obligatorio, en cambio, no es aceptado por cuanto desconoce la libertad sindical, la autonomía sindical y la preeminencia de la autocomposición como solución de principio, pudiendo llegar a ser una limitación del derecho huelga.¹¹¹ Desde su sanción en 1934, la Constitución de la República contiene una norma programática que hace referencia a la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Varios autores, entre ellos BARBAGELATA, entienden que estos tribunales fueron concretados a través de los Consejos de Salarios.

110 MANTERO, Osvaldo. Derecho sindical... ob.cit. p. 184-185.

111 FERNANDEZ BRIGNONI, Hugo y MOREIRA ROCCA, Danubio. “La huelga como un derecho fundamental ... ob.cit. p. 731.

Sexto subtema: Mecanismos de diálogo social.

1. Intensidad de diálogo (información, consulta, negociación, concertación). 2. Materias. 3. Niveles. 4. Institucionalización (organismos y procedimientos específicos o generales) 5. Eficacia jurídica de los acuerdos de diálogo social y mecanismos para darles cumplimiento.

Ermida Uriarte delimita los contornos del dialogo social en las relaciones de trabajo, incluyendo “a todas las formas de relación entre los actores, distintas al conflicto abierto. En efecto, como se sabe, el sistema de relaciones laborales está compuesto por tres actores principales (las organizaciones de trabajadores, los empleadores y sus organizaciones y el gobierno), que se relacionan entre sí, de dos maneras: por el conflicto y por la negociación en sentido amplio o diálogo. Desde esta perspectiva, la noción de diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo distintas al conflicto abierto: información, consulta, negociación colectiva, participación, concertación social, etc.”¹¹².

Por su parte Fernandez Brignoni, expresa que en nuestro país la expresión dialogo social está asociada a negociación, “es aceptada por las organizaciones de trabajadores y empleadores, cuando hay negociación”. “El dialogo social en este país es un procedimiento con “agenda a negociar” y “con pretensiones de cierre”. Las propuestas gubernamentales de consulta o simple información (modalidades de baja intensidad) son recibidas con menos entusiasmo por los actores sociales de éste país. En este sentido, existe una idea, muy defendida y utilizada, sobre todo por los sindicatos, que implica vincular el aspecto positivo de la expresión diálogo social como el concepto de negociación colectiva. El diálogo, en este caso es considerado positivo, en primera instancia, cuando a través de la participación se busca el consenso y en segundo lugar, cuando ese consenso se logra y opera, como norma o como contenido de la acción posterior. El concepto de diálogo social se nutre de la concertación social y ésta de la negociación colectiva en sentido amplio. Sin esta relación de conceptos entrelazados, el diálogo social en el sistema de relaciones laborales uruguayo no tendría mayores adeptos ni defensores”¹¹³.

Sin perjuicio de lo anterior no se debe perder de vista algunas consideraciones que en nuestro país a desarrollado al respecto Barretto, alertando que la expresión dialogo social puede provocar un cambio negativo para las relaciones laborales, desvirtuando la negociación propiamente

¹¹² ERMIDA URIARTE, Oscar. “Diálogo Social: Teoría y Práctica”, en *IUSlabor* 1/2006, <http://www.upf.edu/iuslabor/012006/Latinoamerica.OscarErmida1.htm> (15-3-2013).

¹¹³ FERNANDEZ BRIGNONE, Hugo. “Luces y sombras del Dialogo Social en Uruguay”, en *Relaciones Laborales*. N° 15 – Diciembre de 2007. Pag. 90 a 116.

dicha¹¹⁴.

Realizada dicha aclaración, conforme expresa Fernandez Brignoni en nuestro país, una de las características actuales del dialogo social es la regla del consenso.

El marco normativo constitucional en esta materia, tiene como principal referencia el artículo 206, el cual encomienda a la ley la creación de un Consejo de Economía Nacional. Recientemente y en cumplimiento a la norma pre citada, de aprobó la ley 17.935, por la cual se crea dicho Consejo, pudiendo ser oído por el Poder Ejecutivo al momento de la elaboración de presupuestos, y pudiendo emitir informes referentes a temas económicos y sociales.

Otro artículo de la norma madre a tener en cuenta es el 230 que establece la posibilidad de creación de Comisiones Sectoriales de Planeamiento, contando con representación tanto los trabajadores como las empresas públicas y privadas, que dependan de la Presidencia de nuestro país.

Importancia a destacar constituye que el Banco de Previsión Social, conforme a la disposición transitoria M, tenga en su integración de su Directorio, no solo representantes del gobierno, sino también de activos, pasivo y de la empresas contribuyentes.

Debemos mencionar nuevamente el artículo 65 de la Constitución que establece que “La ley podrá autorizar que en los Entes Autónomos se constituyan comisiones representativas de los personales respectivos, con fines de colaboración con los Directores para el cumplimiento de las reglas del Estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestal, la organización de los servicios, reglamentación del trabajo y aplicación de las medidas disciplinarias”.

A nivel reglamentario y legal, y sin ánimo de agotar la lista, existen normas que reflejan experiencias de diálogo social:

i) Ley 12.156. Se crea la Comisión de Vendedores y Viajantes de Plaza, integrada por representantes de trabajadores, empleadores y Estado.

ii) Decreto 83/96. Que crea el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

iii) Decreto 111/90 y 89/05. Comisión Tripartita de la Construcción.

iv) Sin lugar a dudas los Consejos de Salario, ha sido un ámbito natural de diálogo social, y y el Consejo Superior Tripartito creado por la ley de negociación colectiva 18.566.

v) Los ámbitos de negociación creados por la ley 18.508, en el ámbito de las relaciones de trabajo en el sector público.

vi) Decreto 365/99. Por el cual se crea la Comisión Tripartita de igualdad de oportunidades y trato en el empleo.

vii) Decreto 460/00, que crea el Comité nacional para la erradicación del trabajo infantil.

¹¹⁴ BARRETTO, Hugo. ¿Interlocutores y diálogo social o sindicatos y negociación? (una pregunta y otras cuestiones sobre ética, derechos, y mundo del trabajo), en Gaceta Laboral, volumen 11 N° 1. Maracaibo, abril 2005.

Séptimo subtema: Intervención del Estado y Empleadores.

1. Deber de buena fe.

La reciente ley 18.566 por la cual se crea un sistema de negociación colectiva, del 11 de setiembre de 2009, expresamente en su artículo 4 establece el deber de negociar de buena fe, debiendo las fundamentar en forma suficiente las posiciones que asuman en la negociación.

Estableciendo expresamente en el inciso segundo de dicho artículo que “Las partes deberán asimismo intercambiar informaciones necesarias a fin de facilitar un desarrollo normal del proceso de negociación colectiva. Tratándose de información confidencial, la comunicación lleva implícita la obligación de reserva, cuyo desconocimiento hará incurrir en responsabilidad a quienes incumplan”.

Se suma a lo anterior que el artículo 5 regula especialmente lo referente a colaboración y consultas entre las partes, debiendo las mismas “tener como objetivo general el fomento de la comprensión mutua y de las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones, a fin de desarrollar la economía en su conjunto o algunas de sus ramas, de mejorar las condiciones de trabajo y de elevar el nivel de vida.

Tal colaboración y consultas deberán tener como objetivo, en particular:

A) Permitir el examen conjunto, por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de cuestiones de interés mutuo, a fin de llegar, en la mayor medida posible, a soluciones aceptadas de común acuerdo.

B) Lograr que las autoridades públicas competentes recaben en forma adecuada las opiniones, el asesoramiento y la asistencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto de cuestiones tales como:

i) La preparación y aplicación de la legislación relativa a sus intereses.

ii) La creación y funcionamiento de organismos nacionales, tales como los que se ocupan de organización del empleo, formación y readaptación profesionales, protección de los trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, productividad, seguridad y bienestar sociales.

iii) La elaboración y aplicación de planes de desarrollo económico y social.

2. Actos de discriminación antisindical. 3. Actos de injerencia.

4. Prácticas desleales y prácticas antisindicales. Sanciones y procedimientos administrativos y judiciales.

Nos remitimos a lo desarrollado en el primer sub-tema.

5. Observaciones de los órganos de control de la OIT en el período 2007-2012.

A continuación detallamos la nomina de casos presentados al Comité de Libertad Sindical de OIT en el período comprendido entre los años 2007 y 2012 y las resoluciones adoptadas por el Comité en cada uno de ellos:

i) Caso 2876:

Fecha de presentación de la queja: 16 de junio de 2011. El Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) alega que el Poder Ejecutivo envió al Poder Legislativo un proyecto de presupuesto en 2010 sin haber negociado o acordado las condiciones de trabajo de los funcionarios del Estado con la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE); asimismo, la organización querellante alega que el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto 319/2010 sin tener en cuenta las observaciones que la Confederación de Obreros y Funcionarios del Estado (COFE) formuló al respecto.

El Comité mediante el informe definitivo N° 363 de marzo de 2012, invito “al Consejo de Administración a que decida que el presente caso no requiere un examen más detenido”.

ii) Caso 2839:

Fecha de presentación de la queja: 23 de febrero de 2011. La Asociación de Funcionarios Aduaneros (AFA) alega el incumplimiento de un acuerdo colectivo por parte de la Dirección Nacional de Aduanas y la modificación unilateral de las condiciones de empleo; asimismo, la organización querellante objeta la decisión de solicitar a los trabajadores que informen sobre su participación en una huelga y alega que se efectuaron descuentos arbitrarios a los trabajadores por su participación en la huelga.

El Comité mediante el informe definitivo N° 363 de marzo de 2012, invito al Consejo de Administración a que apruebe la recomendación siguiente: “En cuanto a los alegatos según los cuales los descuentos por los días de huelga en la Dirección Nacional de Aduanas se practicaron de manera arbitraria, sin guardar relación con los paros, el Comité toma nota de la apertura del Gobierno para revisar todo descuento que por error haya sido superior o inferior al que corresponde, e invita a la organización querellante a que en caso de detectar alguna irregularidad en el descuento comunique a la administración los datos necesarios para que se compense a los trabajadores

adecuadamente”.

iii) Caso 2779:

Fecha de presentación de la queja: 27 de mayo de 2010. El Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE) y Asociación de Funcionarios de Ganadería, Agricultura y Pesca (AFGAP) alegan que tres dirigentes sindicales fueron suspendidos, con pérdida de salarios, por su actuación en el marco de un conflicto (publicación de un comunicado de prensa).

El Comité mediante el informe definitivo N° 360 de junio de 2011, invito “al Consejo de Administración a que decida que el presente caso no requiere un examen más detenido”.

iv) Caso 2699:

Fecha de presentación de la queja: 10 de febrero de 2009. La Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) y Organización Internacional de Empleadores (OIE) alegan que a instancia del Gobierno se han dictado una serie de normas laborales sin tener en cuenta los aportes del sector empleador; asimismo, objetan el contenido de la Ley de Negociación Colectiva 18.566 y consideran que la misma viola los Convenios Internacionales 98 y 154.

El Comité mediante informe N° 356 de marzo de 2010, invito al Consejo de Administración a que a que apruebe la recomendación siguiente: el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:

“a) en cuanto al mencionado decreto núm. 145 de 2005 por medio del cual según los querellantes se derogaron dos decretos — uno de ellos vigente desde hace más de 40 años — que permitían al Ministerio del Interior proceder al desalojo de las empresas que fueran ocupadas por los trabajadores, el Comité estima que el ejercicio del derecho de huelga y la ocupación del lugar del trabajo deben respetar la libertad de trabajo de los no huelguistas, así como el derecho de la dirección de la empresa de penetrar en las instalaciones de la misma. En estas condiciones, el Comité pide al Gobierno que vele por el respeto de estos principios en las normas reglamentarias que se dicten y en la práctica;

b) el Comité pide al Gobierno que, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, tome medidas para modificar la ley núm. 18566, a efectos de dar curso a las conclusiones formuladas en los párrafos anteriores y de asegurar la plena conformidad con los principios de la negociación colectiva y los convenios ratificados por Uruguay en la materia.

El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto, y

c) el Comité señala este caso a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”.

Producto de estas recomendaciones es que el gobierno dio aprobación a la ley 19.027 (12-12-2012) por la cual se modifica la integración del Consejo Superior Tripartito.

Por su parte, en el parlamento se encuentra un proyecto de ley, para su tratamiento, por el cual se modifica la ley 18.566 (Sistema de negociación colectiva), dando cabida a algunas de las anteriores recomendaciones del Comité de Libertad Sindical.

v) Caso 2631:

Fecha de presentación de la queja: 28 de enero de 2008. La Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE) objeta la resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por la que se dispuso declarar servicio esencial el control de tráfico aéreo y que se debía determinar por el Ministerio de Defensa Nacional los servicios que debían ser cumplidos durante la huelga.

El Comité mediante el informe definitivo N° 353 de marzo de 2009, invito “al Consejo de Administración a que decida que el presente caso no requiere un examen más detenido”.

6. Evolución de la legislación y la práctica nacional.

Estos temas fueron desarrollados en el primer sub tema.