JORGE ROSENBAUM
ABOGADO

Dr. JORGE ROSENBAUM RIMOLO
Dra. PATRICIA ROSENBAUM CARLI
Dra. RUTH FURTENBACH DOMENECH
Dra. MARIA DEL LUJAN RIAÑO MONTERO
Dra. VIRGINIA CUTINELLA AVELINO
Proc. FEDERICO ROSENBAUM CARLI

Brandzen 1961 Escs. 408 y 705
Edificio "TORRE URUGUAY"
Tel-fax 409 37 33 409 05 60
Email: jrosen@adinet.com.uy
MONTEVIDEO - URUGUAY

PRIMERA PARTE

Un sistema de negociación colectiva. Comentarios a la Ley Nº. 18.566

Jorge Rosenbaum Rimolo[1]

1. Introducción

Las instituciones del derecho del trabajo y las relaciones laborales que confluyen en ellas, enfrentan un proceso de transformación profundo, como consecuencia de los cambios acelerados que en la mayor parte de los países han venido operando en todos los campos: desde lo económico y productivo, hasta lo social y cultural.

Contemporáneamente, en el escenario del mundo del trabajo, donde se origina y desenvuelve la interactuación de los actores sociales, se constata que aquellas transformaciones han alcanzado tanto a trabajadores como a empleadores, a sus organizaciones profesionales y al propio Estado. Y, además, el fenómeno trasvasa los planos de las relaciones individuales de trabajo, para acentuarse en el ámbito de las relaciones colectivas.

[1] Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la República

El modelo uruguayo se desarrolló históricamente en base a la acción autónoma de las organizaciones sindicales y de los empleadores y una impronta tipificante ha sido la ausencia de reglamentación jurídico formal de las relaciones colectivas de trabajo en su ordenamiento positivo[2]. Es corriente describir nuestro sistema como un prototipo desregulado, esto es, falto de normas y reglas formales, lo que lo diferencia de la realidad de la mayoría de los países que poseen, en general, un marco normativo consolidado[3]. Sin embargo, nos parece necesario señalar que de esa implicación no es correcto concluir que los regímenes comparados están sometidos a un intervencionismo estatal poco deseable, ni que en el uruguayo haya imperado una auténtica autonomía colectiva en todas las épocas.

En última instancia, los grados de este fenómeno son un resultado más político y social que jurídico.

En dicho contexto, al menos desde la recuperación democrática en 1985, muchas fueron las voces que cuestionaron la validez del modelo tradicional sobre el que se ha vertebrado la negociación colectiva y, más específicamente, si el mismo constituye un instrumento eficaz para dar respuestas adecuadas a los cambios de la posmodernidad[4].

Finalmente, el peso de la realidad se ha impuesto y a partir del año 2009 fueron sancionadas dos leyes sobre negociación colectiva, una para la función pública y la otra dirigida al sector privado de actividad.
La **Ley Nº 18.566** que crea un sistema de negociación colectiva para la actividad privada, se promulgó el 11 de setiembre de 2009, tras un arduo proceso de más de treinta y dos meses de negociaciones, que culminó su trámite legislativo con el apoyo del oficialismo y del Partido Nacional (23 en 25 votos en el Senado), lo que se alcanzó sólo respecto de su texto en general, subsistiendo importantes diferencias en la oposición sobre el contenido o las soluciones de la mayor parte de sus disposiciones.

La norma consta de 21 artículos, ordenados en seis Capítulos. El primero trata de los principios y derechos fundamentales del sistema de negociación colectiva; el segundo del Consejo Superior Tripartito; el siguiente de la negociación colectiva por sector de actividad; el cuarto de la negociación colectiva bipartita; el penúltimo de la prevención y solución de conflictos; finalmente, y sin que se haya determinado su acápite, el sexto regula lo que se ha dado en denominar la cláusula de paz[5].

La temática que se aborda en este trabajo es la contenida en los cuatro capítulos iniciales, referidos concretamente a la negociación colectiva.

---

[2] **Héctor-Hugo Barbagelata**, "Evolución de la negociación colectiva en el Uruguay", en Estudios sobre la Negociación Colectiva en Homenaje a Francisco De Ferrari, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1973, pág. 477 y sigs.

[3] **Jorge Rosenbaum y Mario Garmendia**, "Comparación entre los modelos de regulación estatal y de arregulación en materia de negociación colectiva", en Rev. Derecho Laboral Nº 178, pág. 184 y sigs.

[4] **Juan Raso Delgue**, "Un marco legal para la negociación colectiva: ¿por qué y para qué?"; **Gustavo Gauthier**, "Contenido de un eventual marco regulador de la negociación colectiva"; **Ariel Nicoliello**, "La regulación legal de la negociación colectiva", en Rev. Derecho Laboral Nº 180, 1995.

[5] "Empresarios disconformes con la nueva cláusula de paz", El País,18.08.2009; **Eduardo Goldstein**, "Primeras reflexiones sobre la cláusula de paz en el proyecto de ley de negociación colectiva para la actividad privada", en Rev. La Ley Nº 38, agosto de 2009

2. ¿Por qué un sistema de negociación colectiva?

El Ministerio de Trabajo elaboró un primer documento abierto, contentivo de un conjunto de bases generales para generar "***un sistema de negociación colectiva***". El mismo fue puesto a consideración de los actores sociales para su discusión en los ámbitos representativos de las organizaciones de cúpula.

En ese ambiente de diálogo, el entonces Ministro de Trabajo, Eduardo Bonomi, declaraba a la prensa lo siguiente: *"creo que lo que realmente se necesita es un sistema nacional de negociación que combine la fijación del Salario Mínimo Nacional en consulta con las partes, el Consejo de Salarios, donde se fija el salario mínimo por categoría en cada rama de actividad, y un tercer piso que establezca la negociación por empresa, con la ley de negociación colectiva como marco. Entiendo que ese sistema nacional de negociación deberá articular esos tres aspectos e institucionalizar un ámbito donde se pueda atender la prevención de conflictos. La negociación por empresa dará un mayor dinamismo a los acuerdos y dará mayores posibilidades como, por ejemplo, la de aumentar el salario por productividad, por planes de producción o por resultado de cada sector. Si alcanzamos ese sistema, significará un salto hacia adelante en lo que refiere a negociación colectiva"*[6].

Transcurridos algunos meses y ante la notoria falta de avances, el Poder Ejecutivo dio un nuevo paso y elaboró un proyecto de ley articulado, el que fue remitido el 15 de octubre de 2007 al Parlamento para su tratamiento legislativo. Habiendo mediado severas críticas de las organizaciones de empleadores, en reunión mantenida con la Presidencia de la República, el gobierno asumió el compromiso de retirar los artículos que reglamentaban las ocupaciones de los lugares de trabajo. No obstante, diversos hechos derivaron en una interrupción del diálogo, frustrándose la participación del sector empresarial en la negociación de la futura ley.

Es en la Exposición de Motivos de aquel proyecto originario que se señalan los fundamentos que llevaron a la elección de un modelo de negociación colectiva como el que finalmente resulta regulado por el texto legal.

En ella se expresa lo siguiente: *"Las relaciones colectivas de trabajo, tal como tradicionalmente se las entiende, conforman una tríada compuesta por la organización sindical, la negociación colectiva y el conflicto. En nuestro caso, durante el transcurso histórico, el sistema fue asentándose en una serie de tradiciones, valores y estilos que lo diferenciaron fuertemente de otros sistemas latinoamericanos, en particular, en lo referente a un marcado abstencionismo legislativo, y una consiguiente y persistente afirmación de la autonomía colectiva. Un "modelo" así configurado fue motivo de profusas investigaciones y estudios en medio de un contexto continental signado por un decidido intervencionismo estatal, que a menudo modulaba y mediatizaba las relaciones colectivas de trabajo al albur de las pretensiones del actor gubernamental. Sin embargo, la consolidada visión nacional sobre la necesidad de preservar estos espacios de autonomía había mostrado algunas deficiencias y debilidades, ya anotadas por una misión de la Organización Internacional del Trabajo que realizó un estudio en la segunda mitad del*

[6] **La República**, 2 de enero de 2007

decenio de 1980".

La argumentación del gobierno concluye que: *"Se trata en este proyecto de activar una normativa que ponga en manos de los actores de las relaciones laborales una serie de procedimientos para posibilitar la negociación en los diversos niveles en un marco de seguridad jurídica, procediendo de paso a ajustar y actualizar la Ley Nº 10.449 sobre Consejos de Salarios, que constituyó hasta el momento el único sostén institucional de la negociación colectiva en su faz salarial"*[7].

3. Los principios y derechos fundamentales del sistema de negociación colectiva

3.1. El punto de partida del ordenamiento del sistema de negociación colectiva articula un conjunto de principios y derechos, efectuando una remisión expresa a los derechos fundamentales reconocidos internacionalmente.

Si bien la norma legal no lo prevé en forma explícita, creemos necesario señalar que otro de los ejes centrales de la negociación colectiva está conformado por el bloque de constitucionalidad, en el más amplio alcance que deriva de la vigencia de los arts. 7 y 332 de la Carta, así como de sus normas específicas que conciernen a los derechos de la persona, los derechos sociales y los derechos colectivos del trabajo.

3.2. El **derecho a negociar colectivamente** es el primero de los enunciados legales (art. 2); el mismo reconoce su fundamento en el **principio de la autonomía colectiva** de las partes, asumiéndose la esencialidad del sujeto colectivo del lado de los trabajadores (una o varias organizaciones de trabajadores) y por la parte empleadora, indistintamente, del sujeto individual (los empleadores) o del sujeto colectivo (las organizaciones de empleadores).

Conforme a ello, los actores poseen una capacidad normativa asentada en la libertad de negociar y acordar sobre condiciones de trabajo y empleo, y regular su inter relacionamiento. Si bien la norma no le dispone en forma expresa, este principio debe complementarse con el enunciado del CIT núm. 98 en cuanto a que este derecho implique el pleno desarrollo y uso de procedimientos de **negociación voluntaria** (art. 4 del CIT), es decir, enteramente facultativa.

3.3. Asimismo, se garantiza el **libre ejercicio de aquella negociación en todos los niveles**, lo que condice con las estipulaciones del RIT núm. 163 (art. 4, num. 1 de la RIT).

Tal ejercicio, según la ley, **será promovido por el Estado** a través de la adopción de medidas adecuadas para facilitar la actividad negocial de los actores sociales. Si bien el enunciado permanece en un plano programático -sin especificarse actuaciones concretas, con excepción de lo que refiere a las acciones de formación- es necesario recordar que al tenor de aquella misma RIT (art. 7), para el futuro tales medidas **deberán ser objeto de consultas previas y**, cuando sea posible, **de acuerdos** entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

---

[7] **Comisión de Legislación del Trabajo**, Repartido Nº 1085, Carpeta 2159 de octubre de 2007

3.4. En lo atinente a la mencionada **formación para la negociación colectiva**, el art. 6 de la ley faculta a las propias partes a adoptar medidas que puedan resultar convenientes para la preparación, adiestramiento y aprendizaje de las personas que negocian en nombre, cualquiera sea el nivel en que ello transcurra. El texto legal prácticamente reproduce los términos del lit. 4 del Cap. II (Medios para fomentar la negociación colectiva) de la RIT núm. 163. En concordancia con ello, se ha previsto que las autoridades públicas -entendemos que a través de la DINATRA- prestarán asistencia cuando las organizaciones interesadas así lo requieran, aunque respetándose la autonomía de éstas, tanto respecto del contenido como de la supervisión de los programas formativos. En todo caso, ha de mantenerse como principio el pleno derecho de las organizaciones de empleadores y trabajadores a designar sus negociadores, más allá de cualquier exigencia de calificación.

3.5. La norma legal busca promover la comprensión mutua y las buenas relaciones laborales entre los tres actores principales del sistema (las organizaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores y las autoridades públicas), con el fin último 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 (art. 5). Para ello centraliza los instrumentos en **la colaboración y la consulta**, acogiendo textualmente como normas de derecho interno, las previsiones de la RIT núm. 113 (1960) que, por su naturaleza, no es ratificable como lo son -en cambio- los convenios de la OIT. En esa diracción es que se resaltan como finalidades explícitas **el examen conjunto de cuesiones que resulten de mutuo interés** y **el compromiso del Estado de recabar opiniones, asesoramiento y asistencia** de las organizaciones sociales para: **(a)** la formulación de la legislación laboral; **(b)** la creación y funcionamiento de órganos en materia de empleo, formación profesional, seguridad e higiene en el trabajo, productividad y seguridad social; y **(c)** la elaboración y puesta en práctica de planes de desarrollo económico y social.

3.6. Finalmente, el legislador introduce dos principios básicos de la negociación colectiva, y para ello el art. 4 dispone como deberes recíprocos para las partes los siguientes:

- El **deber de negociar de buena fe**[8], lo que -tal como lo han señalado los órganos de contralor del cumplimento de normas y el Comité de Libertad Sindical de la OIT- requiere la realización efectiva de esfuerzos por ambas partes para llegar a un acuerdo.

Tratándose de una regla de conducta, no es sencillo valorar su observancia en forma objetiva; pese a ello, son varias las pautas concretas que procuran determinarla: la celebración de negociaciones verdaderas y constructivas, el establecimiento de una relación de confianza mutua, evitar retrasos injustificados, el cumplimiento, respeto y mantenimiento de los compromisos asumidos (al menos mientras dure el convenio), entre otros.

[8]Ver **Eduardo Ameglio**, "La negativa a negociar la celebración de un convenio colectivo como forma de práctica antisindical", en Rev. Derecho Laboral Nº 146, pág. 359 y sigs.; **Hugo Fernández Brignoni**, "La obligación de negociar", en Veintitres Estudios sobre Convenios Colectivos, cit, pág. 351 y sigs.; **Gustavo Gauthier**, "La obligación de negociar en el ordenamiento jurídico uruguayo", en Siete Estudios de Derecho Colectivo de Trabajo,Cuaderno No. 21, FCU, 1994, pág. 33 y sigs.

En concreto, la ley exige (y presume) la existencia de mandato suficiente conferido a los negociadores por sus representados para conducir las negociaciones y concluir acuerdos, admitiéndose la reserva de la consulta a sus respectivas organizaciones. Asimismo, para garantizar la efectividad de los intercambios, las posiciones que las partes adopten en los procesos de negociación, requerirán ser debidamente fundadas.

- El **deber de intercambiar informaciones**, mecanismo facilitador del desarrollo normal de las negociaciones, en especial cuando resulte necesario dilucidar, cuantificar, demostrar o fundamentar propuestas, peticiones o respuestas entre las partes. El Comité de Libertad Sindical ha señalado ejemplos concretos sobre el particular: informaciones sobre la situación económica de la empresa o sector, en materia de salarios y condiciones de trabajo en otras unidades análogas y sobre la situación económica general.

Uno de los obstáculos que plantea este deber es la exigencia de confidencialidad, lo que la ley procura resguardar estipulando que "la comunicación lleva implícita la obligación de reserva". Se dispone, asimismo, que su incumplimiento hará incurrir en responsabilidad[9].

[CONTINUARÁ]

[9] Ver **Héctor Zapirain**, "El derecho de información y las recientes leyes de negociación colectiva", en Rev. Derecho Laboral Nº 237, enero – marzo 2010, pág. 117 y sigs.