

CASO NÚM. 2699

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA  
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de Uruguay**

**presentada por**

- la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)**
- la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) y**
- la Organización Internacional de Empleadores (OIE)**

*Alegatos: las organizaciones querellantes 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 núm. 18566 y consideran que la misma viola los Convenios núms. 98 y 154*

**1281.** La presente queja figura en una comunicación de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) y de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) del 10 de febrero de 2009. Posteriormente, las organizaciones querellantes enviaron informes complementarios por comunicación de 16 de octubre de 2009.

**1282.** El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de 29 de diciembre de 2009 y 11 de enero de 2010.

**1283.** Uruguay ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

## A. Alegatos del querellante

**1284.** En su comunicación de 10 de febrero de 2009, la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) indican que se dirigen al Comité de Libertad Sindical por el incumplimiento del Gobierno de la República Oriental del Uruguay de las obligaciones adquiridas al ratificar los Convenios núms. 87, 98, 144 y 154. Las organizaciones querellantes consideran que el proyecto de ley de negociación colectiva remitido al Parlamento en octubre de 2007, repartido núm. 1085 de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes carpeta núm. 2159, de 2007, contiene disposiciones que violan lo dispuesto en los convenios mencionados según el desarrollo que se efectuará.

**1285.** Asimismo, consideran importante destacar que todo el proceso de modificación de la legislación del trabajo en Uruguay a partir del año 2005, se ha realizado con absoluta prescindencia de la opinión y aporte del sector empleador estando ausente el diálogo social y el tripartismo que impulsa la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que se halla consagrado en el Convenio núm. 144 y Recomendación núm. 152.

**1286.** La CIU es la entidad empresarial más representativa del sector industrial del país, constituida el 12 de noviembre de 1898 con el objeto de promover los intereses de la industria nacional, la defensa de sus derechos y estimular el desarrollo industrial del país. Su organización se basa en una estructura profundamente democrática. En su seno se hallan representadas las industrias más importantes del país, así como el más modesto de los talleres que desarrolla actividad industrial. Siempre ha sido el interés de la CIU mantener un diálogo constante con las autoridades de Gobierno, buscando que el sector privado y el sector público puedan seguir mancomunados en un solo objetivo: la tranquilidad, felicidad y prosperidad de todo el país.

**1287.** Los principales objetivos de la CIU — en consonancia con los más altos intereses del país y la Constitución de la República — son los siguientes: *a)* ejercer la defensa de los derechos y legítimos intereses de la industria nacional; *b)* estimular por todos los medios a su alcance el desarrollo de la actividad industrial y su creciente perfeccionamiento; *c)* promover la creación y desarrollo de empresas industriales y de servicios conexos, poniendo a disposición de los emprendedores todas las herramientas técnicas y servicios de asistencia que sea posible; *d)* mejorar progresivamente la productividad y la condición de los trabajadores; *e)* fomentar la internacionalización de las empresas industriales, y *f)* promover la afiliación a la CIU de aquellas organizaciones con las cuales se comparten objetivos e intereses.

**1288.** La CIU agrupa a 48 gremiales y a más de 1.100 empresas afiliadas. La CIU es sin duda alguna la organización más representativa del sector empresarial de Uruguay, en forma conjunta con la CNCS, y es miembro de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) única organización que representa en el plano internacional los intereses del empresariado en el ámbito de la política sociolaboral.

**1289.** La CNCS es el órgano de representación gremial de la Bolsa de Comercio, fundada en el año 1867, fecha desde la cual representa al sector empresarial comercial y más recientemente, por su desarrollo también al sector servicios. Actualmente, cuenta con 15.000 socios aproximadamente y 115 gremiales, 22 de las cuales representan intereses empresariales del interior del país, cubriendo por lo tanto todo el territorio de la República. La CNCS conjuntamente con la CIU son las dos instituciones empleadoras reconocidas por la OIT en Uruguay, asistiendo en forma permanente a su Conferencia anual.

**1290.** Las organizaciones querellantes consideran que el proyecto de ley de negociación colectiva remitido al Parlamento en octubre de 2007 repartido núm. 1085 de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes carpeta núm. 2159, de 2007, contiene disposiciones que violan lo dispuesto en los convenios mencionados según lo que se expondrá. Señalan los querellantes que a efectos de su más clara comprensión dividirán su petición según los temas que se aborden.

**1291.** Señalan los querellantes que Uruguay ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), así como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), en 1954, el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), en 1987. A efectos de establecer un orden, los querellantes se refieren al proceso que ha tenido el dictado de las normas transformadoras del derecho del trabajo desde el año 2005 a la fecha y que culminan con el envío al Parlamento del proyecto de creación de un sistema de negociación colectiva al que nos referiremos.

**1292.** Según las organizaciones querellantes, el Gobierno uruguayo que asumió el 1.º de marzo de 2005 ha encarado una profunda reforma del derecho del trabajo con total prescindencia del sector empresarial, absoluto desconocimiento de los aportes del sector, nulo reconocimiento del derecho de los empleadores en un marco de ausencia de verdadero diálogo social y consulta tripartita efectiva. Es así que se han dictado una serie de normas que avalan lo expuesto y que brevemente se pasarán a detallar:

— Por decreto del Poder Ejecutivo núm. 145, de fecha 2 de mayo de 2005, se derogaron los decretos núm. 512, de 19 de octubre de 1966, y el núm. 286, de 4 de octubre de 2000 que permitían al Ministerio del Interior a través de la fuerza pública, proceder al desalojo de aquellas empresas que fueran ocupadas por sus trabajadores. Es importante destacar que el decreto citado se dictó sin ningún tipo de consulta, comunicación o noticia de ninguna naturaleza o especie, modificando normas que regulaban este particular aspecto, luego de una vigencia de más de 40 años. Esto determinó, como se expresará más adelante, que se llegara a un verdadero «estado de indefensión» de los empresarios que son objeto de esta ilícita medida resuelta por los trabajadores al margen de claras y contundentes disposiciones constitucionales. En efecto, el artículo 7 de la Constitución de la República consagra el derecho a la propiedad privada al establecer que «Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad». El decreto núm. 145/2005 publicado en el *Diario Oficial*, el 6 de mayo de 2005, ordena a las partes en conflicto recurrir a la justicia por cuanto «la contienda entre particulares debe tratarse ante el Poder Judicial». Los considerandos del decreto, parten del falso supuesto de que todas las contiendas o conflictos de intereses los debe resolver la justicia cuando la propia normativa uruguaya reconoce la conciliación obligatoria y preceptiva en sede administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, el considerando III del referido decreto establece que «es pertinente derogar los reglamentos de que se trata, a fin de que los interesados concurren a la vía judicial correspondiente a los efectos de preservar y garantizar los derechos en juego», olvidando que siempre existió y existe la posibilidad de recurrir a la justicia para la solución de un diferendo entre partes. En definitiva, sin articular consensos y traicionando el tripartismo que tanto se ha invocado por parte del Gobierno, se modifican — a más de 40 años — las normas vigentes sin ningún tipo de participación o consulta efectiva, ni se recogen aportes del sector empresarial. Por otra parte, el decreto núm. 145/2005 no advierte que está violando la Constitución al otorgar una primacía del derecho de huelga consagrado en el artículo 57 sobre el derecho de propiedad consagrado en el artículo 7.

— La ley núm. 17930. El artículo 321 de la ley núm. 17930, de fecha 19 de diciembre de 2005 (Ley de Presupuesto Nacional) remitida por el Gobierno al Parlamento y publicada en el *Diario Oficial*, el 23 de diciembre de 2005, dispone la creación en la órbita de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social del Registro de

Empresas Infractoras (esta norma se dictó sin la más mínima consulta al sector empleador).

— La ley núm. 17940. La ley núm. 17940 publicada en el *Diario Oficial*, el 10 de enero de 2006, consagró el fuero sindical, la retención de cuota sindical, licencia sindical y otros derechos de los trabajadores sin consagrar, ni contemplar ninguno de los derechos de los empleadores que el sector había reclamado insistentemente (las breves consultas efectuadas tenían el claro objetivo de «legitimar» una decisión ya tomada del Gobierno).

— En el decreto núm. 66/06, de fecha 6 de marzo de 2006, publicado en el *Diario Oficial*, el 10 de marzo de 2006, se reglamentan las disposiciones de la ley núm. 17940 sobre la actividad sindical (los aportes y sugerencias a que hace referencia y que fueron realizados por el sector empleador no fueron tomados en cuenta en el contenido del decreto referido).

— El decreto núm. 263/06, de 7 de agosto de 2006, publicado en el *Diario Oficial*, el 16 de agosto de 2006, que reglamenta el Registro de Empresas Infractoras creado por ley núm. 17930 (sin ninguna consulta previa al sector empleador).

— La ley núm. 18091 publicada en el *Diario Oficial*, el 19 de enero de 2007, por la que se aumenta el periodo de prescripción de los créditos laborales (sin ninguna consulta previa al sector y en el mismo momento en que se había creado y se integraba una Comisión con el Gobierno para la discusión de los temas laborales).

— La ley núm. 18172, de fecha 31 de agosto de 2007 de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal correspondiente al ejercicio 2006 que en su artículo 346 consagra la responsabilidad solidaria de los dueños, socios administradores o directores o sus representantes legales del incumplimiento de normas de seguridad y prevención, en el mismo momento en que se integraba la Comisión con el Gobierno para la discusión de otros temas mencionados en el numeral anterior. Se trata también de otra norma dictada con absoluta prescindencia de la opinión del sector empresarial.

— La ley núm. 18099, de fecha 28 de diciembre de 2007, referente a la intermediación, subcontratación e intermediación de mano de obra en franca oposición a la propuesta del sector empleador y sin que la misma recoja los planteos formulados.

— El decreto núm. 291/2007 publicado en el *Diario Oficial*, el 20 de agosto de 2007, reglamentario del Convenio núm. 155 de la Organización Internacional del Trabajo se dicta con la oposición expresa del sector empresarial que luego de largos meses solicitó se tomaran en cuenta varios aportes que no fueron tomados por la citada norma.

— La ley núm. 18251, de fecha 6 de enero de 2008, que modifica la ley núm. 18099. Una vez más esta norma es dictada en franca oposición a lo solicitado por el sector empresarial y no recoge ningún aporte significativo careciendo las consultas efectuadas de los principios que según la propia OIT deben presidir las mismas, que sean efectivas y de buena fe.

— Con fecha 15 de octubre de 2008, se remitió al Parlamento un proyecto de ley de creación de un sistema de relaciones laborales y negociación colectiva sin ningún tipo de consulta previa y conteniendo normas en clara violación a los Convenios núms. 87, 98 y 144 según explicitará más adelante.

**1293.** Señalan las organizaciones querellantes que el Gobierno se ha caracterizado por la convocatoria ligera e ineficaz para la conformación de algunos ámbitos de carácter tripartito, los que se han integrado por el sector empleador con la esperanza siempre frustrada de que se recogieran y respetaran sus aportes. Lejos de ello, la incidencia del sector empresarial en la formación de las normas ha sido y es nula. Estos ámbitos o comisiones no recogen de forma alguna las aspiraciones del sector, ni los derechos de los empleadores estableciendo inequidades, arbitrariedades y en consecuencia peligrosos desequilibrios para el sistema. En consecuencia, lamentan constatar en Uruguay la ausencia de diálogo social genuino y consultas tripartitas efectivas a pesar de los constantes esfuerzos e interés manifestado en los últimos años por las cámaras querellantes para fortalecer las relaciones y la colaboración con el Gobierno.



**1294.** El relato que se ha efectuado respecto de las normas dictadas por esta administración y los profundos cambios que ella implica en el derecho del trabajo y en las relaciones laborales, determinan necesaria e imperiosamente la consulta tripartita efectiva. Las organizaciones querellantes sostienen y acreditan que lo que ha habido en Uruguay es un diálogo limitado a la convocatoria y realización de reuniones que no pretenden ni persiguen el logro de acuerdos ni la recepción de aportes. Afirman que en muchos casos, la convocatoria a consulta es realizado con sólo 24 horas de anticipación y sobre la base de documentos de trabajo ya elaborados por el Gobierno, con nula posibilidad material de analizar reflexivamente el mismo, efectuar consultas e introducir las sugerencias y aportes del sector empleador. En definitiva, las normas relacionadas y que implican una gran transformación, han sido dictadas sin la realización de consultas oportunas y calificadas al sector empleador.

**1295.** Señalan los querellantes que han expresado en reiteradas oportunidades que era necesario crear un verdadero sistema de relaciones laborales y en cambio el Gobierno ha persistido en la peligrosa idea de generar una serie de normas aisladas, asistémicas, genéricas y por tanto provocadoras de incertidumbre jurídica que perjudican directamente a los empleadores. Por otro lado, se pretende regular sólo algunos aspectos parciales referidos a las relaciones laborales consagrando derechos a una sola de las partes, los trabajadores, ignorando los derechos de los empleadores.

**1296.** Desde que el Gobierno, el 1.º de marzo de 2005, comunicó su intención de efectuar profundas reformas laborales, las cámaras empresariales comparecientes han estado en todo momento dispuestas a mantener un diálogo serio, productivo y efectivo, con el objetivo de que se recogieran en la normativa a dictarse las aspiraciones de los interlocutores sociales contemplando equitativa y equilibradamente tanto los derechos de los trabajadores como los derechos de los empleadores. En ese sentido y desde un principio se manifestó el interés en cumplir lo que ordena nuestra Constitución en su artículo 57 que reconoce y declara que la huelga es un derecho gremial, estableciendo que será la ley la que reglamentará su ejercicio.

**1297.** El proyecto de ley remitido al Parlamento Nacional por el Gobierno sobre negociación colectiva merece una especial atención. En general y por lo que se dirá, si el proyecto referido se transforma en ley se comprometen los poderes de organización y dirección de la empresa, afecta la eficiencia y la productividad, así como el crecimiento del aparato productivo, sin que ello beneficie a los trabajadores. Como se expresó, el proyecto no fue sometido a la consideración o consulta tripartita de las organizaciones de empleadores, violentando así principios básicos de la OIT.

**1298.** Según los querellantes, de acuerdo con lo que se establece en la exposición de motivos del proyecto de ley enviado al Parlamento, el mismo pretende la creación de un «Sistema Nacional de Negociación Colectiva». En consecuencia, es tan importante lo que el mismo consagra, como las «expresas omisiones» que la misma norma revela en un país como Uruguay regido por una escasísima regulación del derecho colectivo del trabajo. En la exposición de motivos se expresa que «Las relaciones colectivas de trabajo, tal como tradicionalmente se las entiende, conforman una triada compuesta por la organización sindical, la negociación colectiva y el conflicto». Pues bien, el proyecto nada expresa respecto al primer pilar de esta triada, y sí lo hace respecto de la negociación colectiva y el conflicto. En definitiva resulta claro que el objetivo perseguido por la norma es el de regular la negociación colectiva y el conflicto pero no el tercer componente de la mencionada «triada», es decir, la organización sindical. Esto produce un desequilibrio en perjuicio directo de los empleadores.

**1299.** Como se expuso, la norma que pretende crear un «sistema», nada dice o expresa respecto a la protección del derecho de propiedad que comprende el derecho a la propiedad de los



medios de producción y en especial del producto de la actividad de los factores que intervienen en el proceso. Nada expresa respecto al derecho a la protección de los bienes de la empresa. Omite referirse a la libertad de comercio e industria que comprende la libertad de constituir una empresa, así como el derecho de organización y dirección del empleador que implica a su vez el derecho a dirigir la empresa y el derecho a procesar los cambios. Nada se ha dicho respecto al derecho a tomar medidas de autotutela ante medidas que no configuran el derecho de huelga. La norma nada expresa respecto de los derechos y obligaciones de las organizaciones o de las responsabilidades de las organizaciones o sus representantes.

**1300.** No se consagran normas que se refieran al sistema de adopción de decisiones de conflicto o a la correspondiente obligación de responsabilidad patrimonial de daños y perjuicios por el no cumplimiento de los acuerdos. Nada se expresa respecto del deber de paz, o del preaviso ante la adopción de determinadas medidas, ni del derecho al trabajo de aquellos trabajadores que no estuvieran de acuerdo con determinadas medidas. En definitiva, se pretende crear un sistema omitiendo cumplir el mandato constitucional establecido en el artículo 57 de la Constitución de la República que ordena reglamentar el ejercicio del derecho de huelga. Por otra parte se expresa en la exposición de motivos 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», pero no parece razonable creer que los artículos 21 al 24 permitan o posibiliten la negociación. No creen que una violación del derecho de propiedad «permita o posibilite» la negociación.

**1301.** El proyecto de ley contiene un capítulo I referido a los «Principios y Derechos Fundamentales del Sistema de Negociación Colectiva». Este capítulo I no es más que una mera y simple declaración de principios sin el más mínimo respaldo en los hechos tal y como se ha expresado y quedará fielmente acreditado. El artículo 4 del proyecto establece al consagrar la «obligación de negociar de buena fe», 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». Consideran los querellantes que este artículo altera el necesario equilibrio entre las partes.

**1302.** En efecto, se consagra a texto expreso la «obligación de información». Sin perjuicio de que esto era parte de una agenda de discusión y negociación que estaba coordinada con el Gobierno, se introduce este aspecto en el proyecto, olvidando que esta obligación de negociación de buena fe y de brindar información, sólo es posible si las partes están estructuradas en una organización transparente y regulada o reglamentada por los motivos que más adelante se explicitarán.

**1303.** Indican los querellantes que la mayoría de la información de la empresa es confidencial pues de ella se desprenden los planes estratégicos que la misma ha diseñado para la colocación de sus productos o servicios. No es posible garantizar la «obligación de reserva», que la misma norma impone, si la organización sindical no es capaz de tener responsabilidad jurídica por la violación o la omisión en el cumplimiento de esta obligación. En el derecho interno al no estar reglamentado el derecho de huelga tal y como ordena la Constitución en su artículo 57, no es posible garantizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los trabajadores, pues la organización sindical no tiene personería jurídica y por tanto existencia jurídica. En consecuencia, no resulta posible responsabilizar a los trabajadores o al sindicato para el caso de violación de la «obligación de reserva». En definitiva y de acuerdo con el proyecto, el empleador no tiene garantizado ni el cumplimiento, ni la reparación o indemnización y ni siquiera la certeza de poder iniciar acciones judiciales para la reparación del eventual daño.

**1304.** El capítulo II del proyecto crea un órgano que según los querellantes merece serios reparos por cuanto violenta uno de los principios rectores del tripartismo y altera profundamente el necesario equilibrio entre las partes creando peligrosos desequilibrios que atentan contra un sano sistema de relaciones laborales. Se crea el Consejo Superior Tripartito como «órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales». El mismo estará integrado por «nueve miembros delegados del Poder Ejecutivo, seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores, y seis delegados de las organizaciones más representativas de trabajadores». Se cuestiona profundamente la integración de este consejo y ello por varios motivos.

**1305.** En primer lugar y como se expresa en los propios considerandos de la norma enviada al Parlamento, se le otorga una potestad amplia, en la medida que podrá «considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita (artículo 10, literal *d*), con lo cual el consejo, situado a la cabeza del sistema deberá tener una mirada omnicompreensiva del fenómeno de la negociación colectiva en todas sus dimensiones». Lo expuesto significa claramente que el consejo se habrá de erigir en el rector de la negociación colectiva en todas sus dimensiones, olvidándose que la negociación colectiva es por definición bipartita, libre y voluntaria. El proyecto revela aquí una marcada visión «intervencionista y dirigista» de las relaciones laborales. Sin duda que un intervencionismo del Gobierno en las relaciones laborales tal como es planteado en el proyecto, no sólo no fomenta la negociación colectiva libre y voluntaria violando convenios suscritos por el país, sino que, por otra parte, se afecta seriamente la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación colectiva.

**1306.** Sostenemos los querellantes que las competencias asignadas a este órgano violan el principio de libertad de acción de los empleadores ya que se faculta al Gobierno a «pronunciarse» sin que ello haya sido requerido o solicitado por los mismos. En segundo lugar, el Gobierno a través de sus representantes cuenta con un mayor número de votos que los actores sociales, nueve en total, en tanto que empleadores y trabajadores cuentan con seis representantes.

**1307.** Pero más trascendente aún es que la norma permite que el consejo, se expida «en forma previa», sobre el «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» (artículo 10 competencias, literal *a*). Tal y como está redactada esta competencia, puede parecer que su redacción es vaga e imprecisa y por tanto difusa e ilimitada. No obstante lo expuesto, la lectura no deja lugar a dos opiniones. Implica que el intervencionismo y el dirigismo del Gobierno llega a la fijación de salarios para cualquier sector de actividad en el que no se arribe a un acuerdo en la negociación bipartita. La negociación colectiva no será libre y voluntaria, ya que se realizará bajo la amenaza que este artículo consagra. En definitiva, se le está concediendo al Gobierno el mecanismo para la arbitrariedad que significa la sustitución de la negociación bipartita por la tripartita, como mecanismo previo a una directa intervención del Gobierno en la negociación colectiva entre la empresa y sus trabajadores.

**1308.** Por otra parte, este pronunciamiento del consejo integrado con mayor número de delegados del Gobierno altera el equilibrio entre las partes y se transforma en los hechos en un arbitraje obligatorio para cuestiones en las que el Gobierno debe permanecer totalmente ajeno.

**1309.** El capítulo III del proyecto mencionado establece que la negociación colectiva podrá hacerse a través de la convocatoria a los consejos de salarios que podrán ser convocados por el Poder Ejecutivo «de oficio o preceptivamente si mediare solicitud de organizaciones representativas del sector de actividad correspondiente» (artículo 12, competencias, segundo párrafo). Este artículo, al igual que otros de los citados, son claramente violatorios



del principio de la negociación libre y voluntaria recogidos en los convenios referidos así como en numerosos pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical.

**1310.** En otras palabras, la convocatoria e instalación del consejo de salarios a solicitud de los trabajadores o del propio Gobierno en consonancia con el mayor número de integrantes por parte de la delegación del Gobierno y la posibilidad que el consejo se pronuncie por votación mayoritaria transforma la negociación colectiva en un arbitraje obligatorio. Resulta meridianamente claro que el artículo 4 del Convenio núm. 98 se refiere a la negociación libre y voluntaria y excluye la coacción y el Comité de Libertad Sindical ha considerado que para que la negociación colectiva sea eficaz debe tener carácter voluntario.

**1311.** Los consejos de salarios tal y como están funcionando en Uruguay y como se pretende reglamentar en la norma proyectada, han estado en franca violación de los convenios citados teniendo el Gobierno un papel intervencionista y dirigista de la negociación colectiva, olvidando el Gobierno que el Comité ha establecido que la sola o mera intervención de un representante de la autoridad pública en la simple redacción de los convenios colectivos, si no se limita a un papel de mera ayuda técnica, es inconciliable con el espíritu del artículo 4 del Convenio núm. 98.

**1312.** El capítulo IV referido a la negociación colectiva bipartita también merece serios reparos y los consideramos también claramente violatorios de los convenios citados. Consideran los querellantes que el citado proyecto tiene tres déficits importantes que deberían merecer atención: déficit de representatividad, de adaptación y de seguridad jurídica. El artículo 14 establece que «... En la negociación colectiva de empresa, cuando no exista organización de los trabajadores, la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa del nivel superior...». Es posible que «... la inexistencia de una organización (con todo lo que esa palabra lleva consigo), no signifique la inexistencia de relaciones colectivas en el interior de la empresa...». Además la organización de rama de actividad puede «... ser representativa y fuerte a nivel de rama pero no tallar a nivel de empresa...». En el proyecto prima el criterio jerárquico y esto, en opinión del profesor Pérez del Castillo que compartimos plenamente «... conspira contra la función del convenio colectivo de ser un traje a medida de la realidad para la cual se hacen las reglas...». Sostiene que el nivel superior puede ser un promedio de las empresas que lo componen, pero es «... muy distinto al nivel inferior concreto de una empresa determinada». Coincidimos que la norma proyectada deja de lado el «interés colectivo representado».

**1313.** Asimismo, el «control administrativo de la representatividad y consulta» para testarla está ausente del proyecto en cuestión. El déficit de adaptación se refiere a la imposibilidad que la norma establece respecto a la inoperatividad de la norma legal que impide que el convenio sea un verdadero «traje a medida». El déficit de seguridad jurídica se refiere a que «... nos se prevé un procedimiento jurisdiccional rápido para el incumplimiento de obligaciones contraídas en el Convenio, cláusulas de paz, violación de confidencialidad de las informaciones, soluciones de conflictos sobre cuestiones de representatividad...», lo que determina graves carencias del proyecto inconsulto.

**1314.** Al referirse a la vigencia del convenio colectivo en su artículo 17, el proyecto establece que «el convenio colectivo cuyo término estuviere vencido, mantendrá la plena vigencia de todas sus cláusulas hasta que un nuevo acuerdo lo sustituya». Al respecto debemos recordar que como lo ha dicho el Comité, toda extensión de convenios colectivos debería realizarse previo análisis tripartito de las consecuencias que ella habrá de producir en el sector al cual se la extiende.

**1315.** En cuanto al capítulo V sobre prevención y solución de conflictos, afirman los querellantes que los artículos 21 al 24 son claramente violatorios de los convenios internacionales





suscriptos por el Uruguay (estos artículos se referían a la ocupación del lugar de trabajo durante la huelga; estos artículos fueron retirados por el Gobierno).

**1316.** Las organizaciones querellantes indican que en definitiva, el proyecto no consagra un sistema, sino un conjunto de normas que regulan parcialmente algunos aspectos a favor de una sola de las partes. Afirman que el proyecto en cuestión contiene omisiones expresas: regula sólo derechos de los trabajadores, no les determina obligaciones de ninguna naturaleza o especie, no refiere a los derechos de los empleadores, otorga rango legal a una acción manifiestamente ilícita y violatoria de derechos consagrados en la Constitución, y confiere al Poder Ejecutivo un máximo grado de intervención en la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores, todo lo que termina provocando desequilibrios peligrosos para el sistema, soluciones parciales y por tanto arbitrarias. En conclusión, consideran los querellantes que el Gobierno actúa al margen y contraviniendo lo establecido en los convenios internacionales que ha suscrito a saber Convenios núms. 87, 98, 144 y 154.

**1317.** En su comunicación de 16 de octubre de 2009, las organizaciones querellantes informan de la aprobación el día 18 de agosto de 2009 por parte del Parlamento Nacional, de la Ley de Negociación Colectiva objeto de este caso, y llaman la atención del Comité de Libertad Sindical por el incumplimiento del Gobierno de la República Oriental del Uruguay de las obligaciones adquiridas al ratificar los Convenios núms. 87, 98, 144 y 154 ante la efectiva sanción del proyecto de ley objeto del caso.

**1318.** Afirman los querellantes que la recientemente sancionada norma legal, no obstante algunos determinados cambios producidos en la misma, viola flagrantemente los convenios internacionales suscriptos por el Uruguay. Indican que como se ha expuesto, no han habido «consultas francas», «detalladas», de «buena fe», dentro de un «marco de confianza» y «respeto mutuo» con «suficiente tiempo para expresar sus puntos de vista y discutirlos en profundidad con el objeto de poder llegar a un compromiso adecuado».

**1319.** El proyecto de ley sancionado por el Parlamento y promulgado por el Poder Ejecutivo como ley núm. 18566 consagra la directa intervención del Gobierno en la negociación colectiva de acuerdo a lo que resulta de los artículos que se dirán. El artículo 7 de la norma citada, crea el Consejo Superior Tripartito como «órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales». En referencia a su integración, se establece que dicho órgano estará integrado por nueve delegados del Poder Ejecutivo, seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y seis delegados de las organizaciones más representativas de trabajadores.

**1320.** Según los querellantes, lo expuesto merece las siguientes reflexiones. En primer lugar, se trata de un órgano que directamente tendrá injerencia («coordinación y gobernanza») en el principal aspecto de las relaciones laborales como es el de la negociación colectiva. En segundo lugar, el mayor número de integrantes de delegados del Poder Ejecutivo aseguran en la votación nominal una segura resolución de acuerdo a los intereses y visiones del Gobierno. En efecto, el artículo 9 establece una mayoría absoluta de integrantes y como se dijo, en él los sectores no tienen una representación igualitaria al Gobierno. Sin dudas se trata de una violación al tripartismo, principio rector de la OIT.

**1321.** Pero uno de los aspectos más preocupantes para las organizaciones querellantes, es que dicho órgano tiene una convocatoria preceptiva lo que unido al quórum, transforma a este órgano en un poderoso ejecutor de las políticas que el Gobierno desee implementar. Sin perjuicio de lo expuesto, merece una atención especial lo establecido en el artículo 10 que refiere a las competencias del consejo. Las organizaciones querellantes señalan que cabe detenerse especialmente en lo dispuesto por los literales *d)* y *e)*. En efecto, el literal *d)* establece que el consejo tendrá entre sus competencias «Considerar y pronunciarse sobre cuestiones



relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita». Asimismo, el literal e), establece que podrá «estudiar y adoptar iniciativas en temas que considere pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales».

**1322.** La preocupación de las organizaciones querellantes halla su fundamento en que este novedoso órgano podrá pronunciarse sobre cualquier cuestión relacionada con los niveles de negociación, y adoptar iniciativas para el desarrollo de las relaciones laborales. Tal y como está concebido, con convocatoria preceptiva, mayor número de integrantes del Poder Ejecutivo, votación nominal y competencias definidas en forma amplia, ambigua, confusa y con escasa definición, se trata sin duda de un órgano cuyo objetivo es claro, la intervención y el dirigismo estatal en las relaciones laborales, la negociación colectiva, violando así la autonomía de los actores y partes y el principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el Convenio núm. 98. En definitiva, lo preceptuado en los citados artículos es además contrario a los numerosos pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical que establecen que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir para evitar limitar el derecho de las partes a la negociación libre.

**1323.** El artículo 17 de la norma aprobada, establece que «el convenio colectivo cuyo término estuviese vencido, mantendrá la plena vigencia de todas sus cláusulas hasta que un nuevo acuerdo lo sustituya, salvo que las partes hubiesen acordado lo contrario». Es claro que se establece allí una prolongación obligatoria de la validez de los convenios colectivos circunstancia de la que resulta una injerencia en la libre negociación. En el artículo 12, cuando se refiere a los consejos de salarios de integración tripartita y cuyo funcionamiento ha sido observado según informe a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2009, establece que «las decisiones de los consejos de salarios surtirán efecto en el respectivo grupo de actividad una vez que sean registradas y publicadas por parte del Poder Ejecutivo». El requisito de la publicación para que un convenio pueda entrar en vigor, no está en plena conformidad con los principios de la negociación voluntaria establecidos en el Convenio núm. 98 según lo ha expresado claramente el Comité.

**1324.** Pero lo más importante es que esta ley termina consagrando lo que expresamente ha constituido motivo de observación por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 2008 al examinar la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) por parte de Uruguay. Según los querellantes, la observación de la Comisión de Expertos adquiere especial relevancia pues fue en respuesta a consideraciones del propio Gobierno. En definitiva, la ley termina consagrando la intervención y la injerencia de las autoridades públicas en clara violación a los convenios internacionales citados. En conclusión, según las organizaciones querellantes, definitivamente aprobada por el Parlamento Nacional la Ley de Negociación Colectiva se ha consagrado la violación de los convenios citados.

## **B. Respuesta del Gobierno**

**1325.** En su comunicación de 29 de diciembre de 2009, el Gobierno manifiesta que procede a responder el procedimiento de queja promovida por la Organización Internacional de Empleadores, la Cámara de Industrias del Uruguay y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay por presuntas violaciones a los Convenios núms. 87, 98, 144 y 154. Afirma el Gobierno que el centro de la queja se vincula al proyecto de ley sobre negociación colectiva presentado por el Poder Ejecutivo ante el Parlamento Nacional y que asimismo las organizaciones querellantes consideran que el proceso de modificación de la legislación laboral uruguaya iniciado en 2005 se ha realizado con la absoluta prescindencia y aporte del sector empleador, estando ausente el tripartismo y diálogo social.

**1326.** Indica el Gobierno que demostrará lo incierto de la acción, así como las eventuales bondades del proyecto, el cual como es natural a todo proceso democrático sufrió

innumerables modificaciones desde su presentación hasta su definitiva sanción por el Parlamento Nacional, el cual es un crisol de todas las fuerzas políticas existentes en nuestro país y donde fueron recibidos los diferentes sectores a los efectos de exponer sus posiciones.

**1327.** Señala el Gobierno que previo al análisis del proyecto debe formularse una precisión que los querellantes han omitido realizar. Oportunamente, el Presidente de la República se comprometió ante el sector empleador y la opinión pública (en la medida que fue comunicado a la prensa), a retirar del proyecto original los artículos 21 a 24, esto es, aquellos que referían a las ocupaciones de los locales de trabajo. Asimismo, el propio Ministro de Trabajo y Seguridad Social, transmitió esa decisión en más de una oportunidad ante las autoridades parlamentarias (Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados), múltiples encuentros con empleadores y la prensa en general. No debieron en consecuencia, los empleadores (aquí nos referimos exclusivamente a la CIU y a la CNCS) omitir esa información al Comité. No parece una práctica apropiada para un procedimiento que está presidido por principios tan caros a las instituciones democráticas y a la justicia, como la buena fe y la lealtad procesal.

**1328.** En el ordenamiento interno — extremo que obviamente no obliga al Comité pero que marca una tradición o parte del acervo cultural de nuestro país — el inciso 1 del artículo 5 del Código General del Proceso dispone: «Buena fe y lealtad procesal — Las partes, sus representantes o asistentes y, en general todos los partícipes del proceso, ajustarán su conducta a la dignidad de la justicia, al respeto que se deben los litigantes y a la lealtad y buena fe». En consecuencia, toda alusión a los mencionados artículos por parte del sector empleador encubre fines espurios que posiblemente confundirán al Comité, por lo cual no realizaremos ninguna referencia a estos artículos o a cualquier comentario que sobre estos se haya efectuado por parte de los querellantes.

**1329.** En segundo término el Gobierno reitera lo planteado en el punto 1 de la presente contestación, esto es, los empleadores formularon una queja sobre un proyecto de ley, en cuya formulación se les invitó a participar como en todos los restantes proyectos relativos a modificaciones del régimen laboral, pero como se demostrará más adelante, comenzaron ese proceso y luego, voluntariamente, se retiraron. El proyecto original, sometido a un proceso parlamentario bicameral, sufrió múltiples transformaciones (incluso algunas sugeridas por los propios empleadores) aprobándose el que se acompaña. Luego los querellantes agregaron nuevas argumentaciones, una y otra vez, en posiciones que a veces se contradicen y abusando de su posición procesal en la causa. Todo ello hace que el Gobierno solicite la indulgencia del Comité al momento de considerar esta contestación, que responde a la confusión que en materia de proceso ha introducido la contraparte.

**1330.** Indica el Gobierno que tratará de ordenar metodológicamente su respuesta siguiendo el relato inicial propuesto por las organizaciones de empleadores, respetando el número de capítulos de su escrito.

**1331.** En cuanto al capítulo I que se refiere a los antecedentes de las entidades empresariales querellantes (donde se desarrolla su historia y acción desde su perspectiva), el Gobierno resalta que no son las únicas organizaciones empleadoras existentes en el país. A vía de ejemplo existe la Asociación Rural del Uruguay no representada por ninguna de estas asociaciones, las cámaras de la industria de la construcción, etc. En el capítulo II se identifica el objeto de la queja, el cual como ya se dijo, se funda en que el proyecto de ley antes aludido contravendría (a juicio de los empleadores) algunos convenios internacionales del trabajo, así como que entienden que no se ha dado intervención a los empleadores en los procesos previos a la sanción de algunas leyes dictadas desde el año 2005 hacia delante. En el capítulo III se identifican los convenios de la OIT ratificados





por nuestro país que las organizaciones de empleadores entienden fueron violentados a través del proyecto de ley de la negociación colectiva.

**1332.** En cuanto al capítulo IV, el Gobierno declara que en el año 2005, momento en que asumió la presente administración, el panorama de las relaciones laborales en Uruguay era paupérrimo. Los salarios mínimos se encontraban en valores francamente indecorosos, la negociación colectiva prácticamente no existía, la libertad sindical era avasallada a cada momento, las tasas de afiliación tanto del sector trabajador como empleador se encontraban en límites alarmantes. Respecto al tratamiento que se le daba al salario mínimo nacional, el Gobierno señala que se remite a las observaciones realizadas por la Comisión de Expertos en 2000 y 2002 sobre la aplicación por Uruguay del Convenio núm. 131.

**1333.** Respecto a la evolución del salario real, la práctica de las políticas económicas realizadas a partir de los años noventa señala que si se considera a los 700.000 asalariados del sector privado existentes en esos años en el país, sólo el 16,28 por ciento tenía negociación colectiva. Por otra parte, desde el punto de vista salarial, hasta 1999 el salario real creció apenas 7,2 por ciento en siete años. Hasta 2001 se mantuvo estancado y luego en estos dos últimos años la caída fue muy abrupta. La sindicalización sin ninguna clase de promoción — contrariando lo que ordena el artículo 57 de nuestra Constitución Nacional — se había derruido no superando el 8 por ciento del total de los trabajadores dependientes.

**1334.** Según el Gobierno, la legislación presentaba flagrantes contravenciones a los convenios internacionales del trabajo; a vía de ejemplo, los trabajadores rurales o los trabajadores domésticos no tenían la jornada laboral limitada ni derecho a la negociación en consejos de salarios. Estos órganos no eran convocados desde 1990, siendo la nación continuamente observada por los organismos de control de la OIT por incumplir el Convenio núm. 131. En el país existían menos de un centenar de convenios colectivos sólo por empresa los cuales subjetivamente alcanzaban a menos del 10 por ciento del total de trabajadores. Datos proporcionados por la división de documentación y registro dependiente de la Dirección Nacional de Trabajo indican que: en 2000 se registraron 62 convenios colectivos, en 2001 se registraron 77 de dichos instrumentos, en 2002 se registraron 88 convenios, en 2003 se registraron 115 convenios y en 2004 se registraron 55 convenios colectivos.

**1335.** En cuanto a la protección de la libertad sindical — derecho humano fundamental — se podía despedir a un dirigente o militante sindical sin que el mismo tuviera acción de reinstalación, el propio Comité de Libertad Sindical se había referido a este tema. Y en lo que tiene que ver con uno de los ejes de la presente queja, no existía diálogo social ni tripartismo, el cual hoy es reclamado con tanta vehemencia por el sector empleador desconociendo el instalado desde 2005. Los salarios mínimos — con excepción del salario mínimo nacional que se encontraba en valores vergonzosos — los fijaba el mercado, aunque este mercado estuviera penetrado por el alto desempleo (nótese que entre 2002 y 2003 los valores superaban al 18 por ciento del mercado abierto) y la abundante informalidad (estimada en esos años en torno al 40 por ciento).

**1336.** Entre 2002 y 2004 se firmó una innumerable cantidad de convenios colectivos «in-pejus», esto es, a la baja de los derechos de los trabajadores, en menoscabo de sus derechos. Instalado el nuevo Gobierno en 2005, como primera medida decidió volver a instalar los consejos de salarios. Durante 15 años (desde 1990 a 2005), estos órganos no habían sido convocados, pese a que la ley que los crea — ley núm. 10449, de 1943 — se encontraba plenamente vigente. Pese a ello, nunca antes el sector empleador formuló una queja fundada en que no se convocaron a estos órganos. El motivo resulta obvio, los empleadores promueven aún hoy una política de desregulación y pauperización de los salarios y de las condiciones de trabajo de los trabajadores. ¿Qué son y cuáles son las



competencias de estos consejos? En principio se puede decir que se trata de órganos de integración tripartita (empleadores, trabajadores y el Estado) cuya principal competencia es la de fijar salarios mínimos por rama de actividad y categoría.

**1337.** Poseen además otras facultades tales como actuar como órganos de conciliación en materia de conflictos colectivos, fijar aumentos salariales para el resto de los trabajadores, etc. Como primera medida se instaló un Consejo Superior Tripartito — donde participaban los tres sectores (advértase el amplio diálogo social) — y donde por unanimidad se acordó cómo funcionarían estos órganos. Se organizaron 20 grupos de actividades que a su vez internamente, también por consenso de los tres sectores, instalaron subgrupos. Estos últimos, en la actualidad superan ampliamente los 200 (por las particularidades del sector rural, se creó concomitantemente un consejo similar para esa actividad la cual creó tres grupos y varios subgrupos).

**1338.** De idéntica manera, se constituyó un ámbito para la discusión en el sector público, llegándose a un acuerdo marco y por consenso a una ley de negociación colectiva para el sector público (la cual también se agrega a esta contestación) y que tiene cierta letanía o semejanza con la del sector público. Finalmente se instaló un consejo de salarios para los trabajadores domésticos o del hogar, arribándose a un convenio colectivo cuya vigencia es hasta el año próximo.

**1339.** Se realizaron tres rondas de negociación: la primera realizada en el año 2005 cuyo resultado fue el 93 por ciento de acuerdos entre convenios alcanzados por unanimidad y por mayoría. La segunda se realizó en el año 2006, el resultado elevó los acuerdos a un porcentaje del 96,5 por ciento y la tercera realizada en 2008, cuyo resultado fue el acuerdo en el 91 por ciento de los casos. Debe anotarse que en todas las hipótesis los convenios colectivos alcanzados por unanimidad fue superior al 80 por ciento. Afirma el Gobierno que esto demuestra la promoción por parte del Gobierno de un amplio tripartismo, además de una política asentada en el más pleno diálogo social, la cual no sólo se ha desarrollado en sede de salarios mínimos y la Dirección Nacional de Trabajo, sino que se ha extendido en forma transversal a espacios mínimos de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (creando comisiones tripartitas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Convenio núm. 155), a la Dirección Nacional de Empleo (creándose el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, también de integración tripartita), a la Dirección Nacional de Seguridad Social (donde se desarrolló un diálogo social nacional sobre seguridad social acordando la reforma del seguro de desempleo y el mejor acceso a las jubilaciones) y a la Dirección Nacional de Contralor del Interior.

**1340.** También se advierte un crecimiento importante del salario real, que en promedio evolucionó por encima del 26 por ciento, conforme datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística. Esto ha sido acompañado por una disminución del desempleo a valores que se sitúan en la última medición de este años del 6,4 por ciento, uno de los valores más bajos desde que se mide este guarismo, situando el valor por debajo de nuestro desempleo estructural. Como consecuencia, se ha reducido el grado de informalismo del mercado laboral situándolo en el entorno del 23 por ciento. Hoy son más de 1.500.000 los trabajadores cotizantes a la seguridad social y por primera vez en la historia, el instituto previsional ha tenido resultados económicos superavitarios tanto en el ejercicio de 2008 como en el de 2009. Si se trasladan al campo de la normativa, se sancionaron varias leyes vinculadas al mundo del trabajo y la seguridad social. En especial, quizás por su importancia, nos interesa remarcar algunas: *a)* Ley de Promoción y Protección de la Actividad Sindical (su sanción era indispensable en un entorno de fomento de la negociación colectiva); *b)* dos leyes de tercerización o externalización de servicios de la empresa; *c)* nueva Ley de Trabajadores del Hogar o Servicio Doméstico; *d)* Ley de Limitación de la Jornada para los Trabajadores Rurales; *e)* leyes sobre licencias especiales;

f) Ley de Reforma del Seguro de Desempleo; g) Ley de Negociación Colectiva para el Sector Público, y h) Ley de Reforma del Proceso Laboral.

**1341.** El Gobierno indica que ha promovido una política democratizadora de diálogo social en todas las áreas posibles — incluso en materia de seguridad social — basada en el más puro tripartismo. Negociar tripartitamente de buena fe no implica arribar necesariamente a unanimidades o consensos. Por cierto que la unanimidad o el consenso es lo deseado, pero ello supone que cada interlocutor social efectúe un ejercicio de tomar y conceder. Si uno de estos sujetos de la negociación utiliza como estrategia sistemática negarse a cualquier clase de reforma, ello conduce a que el resto de los sectores involucrados puedan resolver el tema acordando por mayoría. La búsqueda del consenso social no puede impedir obstaculizar o aun negar, las reformas requeridas para que el país siga adelante.

**1342.** Por otra parte, el Parlamento Nacional, órgano natural donde se remiten a discusión y aprobación estos proyectos de leyes, cuenta con representación de varios partidos políticos con todas las orientaciones filosóficas del espectro social uruguayo. Esto significa, que agotados los medios de discusión en búsqueda de consensos, se remite el proyecto al órgano legislativo y allí cada grupo profesional es oído.

**1343.** Señala el Gobierno que respecto al reiterado tema de las ocupaciones, los artículos 21 a 24 del proyecto inicial de ley (vinculados al tema de las ocupaciones) fueron retirados por orden expresa del propio Presidente de la República, tras que le fuera solicitado por los empleadores. Esto resulta un nuevo ejemplo que la voz de los empleadores ha sido reiteradamente escuchada por el Gobierno.

**1344.** El Gobierno manifiesta que el año 2009 es un año electoral en Uruguay y que por ello, la queja parece estar enmarcada en un discurso de ese tipo, más que en un alegato contra un proyecto. En efecto, se formulan múltiples afirmaciones que tenderán a confundir al Comité de Libertad Sindical. Afirma el Gobierno que en el país se ha instalado un auténtico tripartismo y diálogo social y que las afirmaciones en contrario, vertidas por los accionantes, se apartan de la realidad. El Gobierno hace referencia a algunos ámbitos de diálogo social, tripartismo y negociación colectiva creados a partir del 1.º de marzo de 2005, fecha de instalación del Gobierno: reinstalación de los consejos de salarios (considerados por doctrinarios como un instrumento fundamental — tal vez el más importante — de participación y diálogo social en el Uruguay, ya que posee la potencialidad de funcionar como mecanismo de gobierno del sistema de relaciones laborales); el denominado espacio de diálogo social Compromiso Nacional; la puesta en marcha del Consejo de Economía Nacional; y la integración tripartita de los siguientes órganos: la Comisión de Erradicación de Trabajo Infantil (la cual la preside la Inspección General del Trabajo), la Comisión de Igualdad y Género (la cual funciona en la órbita de la Dirección Nacional de Empleo), la Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo (la cual la preside la Inspección General del Trabajo), la Comisión de Clasificación y Agrupamiento de Actividades Laborales (la cual es presidida por la Dirección Nacional de Trabajo), la Comisión Tripartita de la Industria de la Construcción (presidida por la Inspección General de Trabajo), el Fondo de Cesantía y Retiro de los Trabajadores de la Industria de la Construcción (presidida por la Dirección Nacional de Trabajo), la Comisión Tripartita de la Industria Metalúrgica (la cual es presidida por la Inspección General de Trabajo y de la Seguridad Social), la Comisión Tripartita de la Industria Naval (la cual ha dictado decretos que han tenido como motivación los consensos alcanzados en el seno de la misma), la Comisión Tripartita de la Industria Láctea (la cual también la preside la Inspección General del Trabajo), la Comisión Tripartita de la Industria Química (la cual también es presidida por la Inspección General de Trabajo), la Comisión Tripartita para la reglamentación del Convenio núm. 184, y el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social el cual concluyó con acuerdo de las tres partes. Muchos de estos ámbitos cuentan o han contado con apoyo o asistencia técnica de la propia OIT.



**1345.** El sector empleador siempre ha sido escuchado. Debe advertirse que en un clima de protección de diálogo social, de tanto tripartismo efectivo, es imposible que no se hayan tenido en cuenta parte de sus posiciones y es lógico pensar y fácil de demostrar que en algunos aspectos han impuesto sus puntos de vista. No en vano, en materia de salarios, más del 80 por ciento de las actividades lograron convenios colectivos por unanimidad. Ésta es una prueba incontrastable que no resiste posición en contra. Los convenios aludidos están publicados en el *Diario Oficial* de nuestro país, colocados en la página web de nuestro ministerio. Añade el Gobierno que lo que acontece es que en Uruguay desde 1990 a 2005, escasamente existía el diálogo social, porque la política de relaciones laborales era un no hacer del Estado. Allí entonces, los trabajadores jamás estaban en condiciones de paridad para exigir mejoras al sector empleador.

**1346.** Por otra parte el Gobierno indica que se constata una continua negativa del sector empleador en la mayoría de los temas propuestos al diálogo social. Si fuera una negativa con alternativas diferentes, ayudaría a enriquecer el instrumento. Sin embargo, en muchos casos se aprecia una negativa sin otra contrapropuesta, o aún injustificada. Sostiene el Gobierno que temerariamente se ha afirmado que las leyes laborales aprobadas no han sido producto del diálogo social. La OIE, la CIU y la CNCS, en su queja mencionan una larga lista de leyes y decretos donde aparentemente no fueron escuchados. Afirma el Gobierno que ello no es cierto, ya que siempre se les escucha, se crean comisiones generalmente en el ámbito del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, y además se les recibe en los ámbitos parlamentarios. Sin mencionar los múltiples pedidos de entrevistas e intercambio de opiniones con el propio ministro y otras autoridades de la Secretaría de Estado.

**1347.** Indica el Gobierno que el sector empleador fue escuchado en el proceso previo a la sanción de la Ley núm. 17940 sobre Libertad Sindical y Normas para su Protección; a la sanción de las leyes de tercerización o externalización; a la sanción de las dos leyes sobre licencias especiales; y a la sanción de la Ley núm. 18091 relativa a Prescripción de Créditos Laborales. Sostiene el Gobierno que abrir un espacio de diálogo social, de tripartismo o de negociación colectiva no requiere necesariamente que se concluya un acuerdo. Se harán todos los esfuerzos por alcanzarlo, cuando no se logra, si hay consensos parciales las leyes se remiten al Parlamento con esos acuerdos parciales.

**1348.** El Gobierno declara que el proyecto de ley se ha elaborado sobre la base de múltiples aportes de técnicos altamente calificados, algunos que se desempeñan en el ámbito del Poder Ejecutivo, otros como parlamentarios o asesores parlamentarios, abogados en ejercicio, funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Al momento de elaboración del proyecto, ninguno de quienes participaron pudieron dejar de lado las recomendaciones de la misión de la OIT que visitó nuestro país en noviembre de 1986. El Poder Ejecutivo no ha desconocido, ni desconoce que el derecho colectivo del trabajo reposa sobre tres extremos: el sindicato, la negociación colectiva y la huelga. En este proyecto no se pretenden regular los tres aspectos, sino solamente regular uno de ellos: la negociación colectiva. Se omite decir en la queja presentada, quizás en forma voluntaria, que la huelga encuentra regulación constitucional y que la libertad sindical fue regulada a través de la ley núm. 17940 por esta misma administración, en una dilatada discusión, donde los empleadores se oponían a su regulación. Y esta ausencia de regulación hacía que continuamente el país fuera puesto en tela de juicio por la propia OIT, ya que no existían mecanismos que generan estabilidad para los dirigentes o militantes sindicales, en efecto, no existía acción de reinstalación.

**1349.** El sistema refiere entonces a uno de los extremos, a la negociación colectiva, sus sujetos, sus niveles de articulación, objeto, etc. No habla de huelga ni de sindicatos. Existía un capítulo originariamente destinado a los mecanismos de desocupación de las empresas, pero el propio Presidente de la República, como el mismo Ministro de Trabajo y Seguridad Social, se comprometieron ante los propios empleadores, la opinión pública y el segundo



ante comisiones parlamentarias, a que este aspecto del proyecto sería dejado sin efecto. Y así se aprecia en la ley núm. 18566 finalmente aprobada. Por ello se reitera, el proyecto sólo se refiere a la negociación colectiva. El Gobierno se pregunta por qué entonces este proyecto tendría que decir algo respecto a la protección del derecho de propiedad. Este derecho se encuentra consagrado en la Constitución y en la ley y su protección está confiada básicamente al Poder Judicial. Se pregunta también por qué debe referirse a la libertad de comercio e industria, cuando la misma encuentra también sustento constitucional y legal.

**1350.** Reitera el Gobierno que han quedado excluidos de la ley los artículos que pretendían regular las ocupaciones, no se regula el derecho de huelga y menos medidas que a juicio de los empleadores nacionales, no lo configuren. Si los trabajadores adoptan esta clase de medidas, deberán los empleadores denunciarlas a la autoridad judicial y será ella y solamente ella, quien determinará si se está o no en presencia del derecho de huelga y no promover la denuncia ante la autoridad administrativa, la cual no es competente en el tema. Pero el proyecto y la actual ley regulan un sistema de negociación colectiva, indicando cómo se articulan los institutos que componen la misma.

**1351.** Señala el Gobierno que el proyecto contiene un modelo que refiere a la negociación colectiva, no a la responsabilidad de los sujetos intervinientes en éstas (tanto sean trabajadores como empleadores). Esto significa que si quien incumple el convenio colectivo es una empresa, un grupo de ellas o una o varias organizaciones de empleadores, tampoco se regula su responsabilidad. Porque ello no es motivo de esta ley. En último caso sería objeto de una ley que regulara la vida de las organizaciones sindicales (tanto de trabajadores como de empleadores) y ese no fue, ni es el objeto de este proyecto.

**1352.** El Gobierno sostiene asimismo en relación con la afirmación de que «... no parece razonable creer que los artículos 21 al 24 permitan o posibiliten la negociación, que no cree que una violación al derecho de propiedad «permita o posibilite» la negociación». Reitera el Gobierno que los artículos a que se hace alusión, hace mucho tiempo atrás fueron excluidos del proyecto por disposición del Presidente de la República y no se encuentran contenidos en la ley oportunamente sancionada.

**1353.** El Gobierno indica que se propone analizar con algo más de profundidad el contenido de la ley sancionada. La ley acopia las transformaciones ocurridas en la práctica de los consejos de salarios a partir del año 1985, reordenándolas y adicionándoles algunas soluciones novedosas. Se estructura en seis capítulos. El primero de ellos se refiere a principios y derechos fundamentales del sistema de negociación colectiva, basándose básicamente en las Recomendaciones núms. 113 y 163 de la OIT. En los capítulos II y III se articula el modelo de negociación colectiva por rama de actividad, el cual continúa siendo centralizado como hasta la actualidad. Allí básicamente se modifican algunos artículos centrales de la ley núm. 10449. El capítulo IV está dedicado a la negociación bipartita, esto es, la clásica negociación colectiva por empresa o grupo de empresas. Se instituyen en el capítulo V cláusulas de prevención y solución de conflictos colectivos, las cuales no se apartan de las prácticas actuales y de las competencias presentes de la Dirección Nacional de Trabajo y de los consejos de salarios establecidas en el artículo 20 de la ley madre núm. 10449. Por último, el capítulo VI, producto de un acuerdo político de último momento que ha sido objeto de serias críticas tanto por los sindicatos como por la doctrina juslaboralista, aparece como innominado y se refiere a las cláusulas de paz a incluir en los convenios colectivos.

**1354.** El sistema se articula en tres niveles. El primero al alcance nacional o general, el segundo por rama de actividad o cadena productiva y finalmente el último organiza la clásica negociación colectiva bipartita a nivel de empresa o grupo de empresas. En el primer nivel se instala un órgano rector, con funciones de dirección de las relaciones laborales



denominado Consejo Superior Tripartito, el que actuará como órgano de consulta en la fijación del salario mínimo nacional, organizará el siguiente (por rama de actividad o de consejos de salarios), etc.

**1355.** En el segundo nivel, se estructura la negociación por rama de actividad o cadena productiva. Responde al tradicional modelo tripartito existente en el país vale decir, la negociación que se desarrolla en los consejos de salarios. La ley incluye una variable interesante, aunque aún escasamente definida, como lo es que también se pueden organizar por cadenas productivas. Por último, en el tercer nivel se desarrolla la negociación colectiva clásica.

**1356.** Su característica más ostensible es ser bipartita, lo que significa que se desarrolla entre un empleador, un grupo de empleadores, una o más organizaciones representativas de empleadores por una parte y por la otra una o varias organizaciones sindicales de trabajadores. Al respecto, la doctrina nacional ha subrayado que «Las organizaciones sindicales han siempre desconfiado del convenio de empresa ya sea por el temor que una generalización del modelo negocial pusiera en crisis el de actividad, ya sea por considerar que a nivel de empresa el sindicato es más débil y por lo tanto existe menos poder negocial por parte de los trabajadores. La desconfianza no es caprichosa y se alimenta en una realidad que ha demostrado — particularmente en el período 1994 a 2004 — que el convenio de empresa muchas veces ha significado una mera fórmula para reducir los beneficios de los trabajadores». Es importante lo que dispone el artículo 15 de la nueva ley, en cuanto establece que las partes podrán negociar por rama, sector de actividad, empresa, establecimiento o cualquier otro nivel que estimen oportuno, pero con la condición que la negociación en los niveles inferiores no podrá disminuir los mínimos adoptados en los convenios colectivos de nivel superior, «salvo lo dispuesto en el consejo de salarios respectivo». Esto significa consagrar lo que comúnmente se denomina como cláusulas de descuelgue.

**1357.** Respecto al capítulo I, tal como reconocen los querellantes se refiere a los principios y derechos fundamentales del sistema de negociación colectiva. Estos artículos no hacen más que recoger principios del derecho del trabajo internacional aplicados a la negociación colectiva — plasmados en innumerables pactos internacionales y en especial en los convenios internacionales de trabajo que los empleadores entienden que se violentan. En relación a la obligación de negociar de buena fe y el derecho a la información (artículo 4), parece ser una oposición histórica del movimiento empresarial uruguayo a cualquier proyecto de negociación colectiva que se pretenda instalar. El derecho a la información surge del derecho a negociar de buena fe y se desarrolla extensamente por el artículo 7 de la Recomendación núm. 163 de la OIT.

**1358.** Subraya el Gobierno que no existe negociación colectiva franca, seria y productiva, sin que se consagren este tipo de obligaciones. En especial porque sin datos fidedignos nadie puede tener certeza de lo que se negocia. Si el sector empleador en una mesa de negociaciones se declara en un estado crítico y los trabajadores no tienen siquiera la posibilidad de verificarlo, impropia negociación se podrá realizar. El derecho a la información es indispensable para la negociación colectiva y negociar de buena fe incluye aportar información para que el otro contratante se encuentre en condiciones de igualdad.

**1359.** Por otra parte, como fuera señalado en la exposición de motivos elevada por el Poder Ejecutivo al Parlamento Nacional como presentación del proyecto, el artículo 4 reproduce en forma parcial la Recomendación núm. 161 de la OIT sobre negociación colectiva, estableciendo mecanismos de intercambio y consultas, consagrandos la obligación de reserva. No se pretende avasallar los secretos confidenciales de una empresa, sino simplemente una cierta transparencia de aspectos que tienen que ver con condiciones, presente y futuro de la misma. Los empleadores veían vacío de contenido el artículo si no



se imponía algún tipo de responsabilidad a alguna eventual infracción al deber de reserva, pues bien, la redacción final de la ley fue mejorada a raíz de estas críticas agregándose precisamente la obligación de reserva «... cuyo desconocimiento hará incurrir en responsabilidad a quienes incumplan».

**1360.** Respecto a la imposibilidad de ejecutar la responsabilidad civil de los sindicatos debido a que no existe obligación de estos últimos de poseer personería jurídica, indica el Gobierno que se trata de una verdad a medias. En efecto, el sistema de derecho colectivo, abstencionista por definición, partiendo de la más absoluta libertad sindical no requiere la personería jurídica de los sindicatos para que puedan actuar en el mundo laboral. En otros términos, la obtención de la personería jurídica es un imperativo de su propio interés. Constitucionalmente el artículo 57 de la Carta promueve este tipo de organizaciones ofreciéndoles franquicias para la obtención de la personería jurídica. Es fundamental retener aquí que el Estado no crea el sindicato. Éste se constituye por sí solo. Al concederle la personal jurídica, el Estado no hace más que reconocer una realidad preexistente y cumplir una obligación que le es impuesta internacionalmente — y además, constitucionalmente. En los hechos, mayoritariamente las organizaciones sindicales de rama de actividad poseen personería jurídica, por ende si se quisiera accionar contra ellas por responsabilidad civil no existirían obstáculos desde el punto de vista del derecho positivo nacional. De todas formas, se reitera que la regulación pretendida, nada tiene que ver con una ley que regula la negociación colectiva. En todo caso, debería ser objeto de una ley de asociaciones profesionales.

**1361.** El artículo 5 del proyecto y de la ley consagra la comunicación y consulta entre las partes, tomando como base los principios incluidos en la Recomendación núm. 131 de la OIT sobre consulta. No se entiende en qué punto incomoda este artículo a los empleadores. Por otra parte, como se ha dicho en un clima de amplio diálogo social y tripartismo como el desarrollado por la actual administración, han sobrado los espacios de participación y consulta.

**1362.** En cuanto al capítulo II, objetado por los querellantes, por el que se crea el Consejo Superior Tripartito, el Gobierno señala que ésta no significa ninguna invención, sino que es convertir en ley un órgano creado por decreto del Poder Ejecutivo el cual funcionó con integración tripartita en las rondas de consejos de salarios que ocurrieron desde 2005 a la fecha y el cual por cierto, integraron como miembros titulares. En cuanto a sus antecedentes, la ley núm. 10449 no instituyó este órgano, la misma refiere exclusivamente a la creación de los consejos de salarios, sin especificar la existencia de un órgano de coordinación o conducción. Sin embargo, previo a la conclusión del Gobierno de facto que existió en el país entre 1973 y el 28 de febrero de 1985, funcionó la denominada CONAPRO (Comisión Nacional Programática), cuya finalidad era actuar como mecanismo de coordinación de las principales líneas de acción a esgrimir al inicio del nuevo mandato presidencial. Dentro de esta comisión existía un grupo especializado en relaciones laborales que entre otras actividades, se dedicó al estudio de la reinstalación de los consejos de salarios, las políticas de fijación de salarios mínimos, etc. Una vez concluida su labor, se advirtió la necesidad de mantener ese ámbito y se creó el denominado Consejo Superior de Salarios. Se trataba de un órgano integrado por representantes de primer nivel del sistema de relaciones labores, que poseía ciertas facultades de dirección, coordinación, etc., respecto a los temas salariales.

**1363.** Concluido el primer Gobierno post dictadura (1990) no se convocan más, hasta 2005, los consejos de salarios, por lo cual no quedaron rastros de este órgano. Con el ingreso de la actual administración, se toma la decisión política de reinstalar los consejos de salarios dictándose para ello el decreto núm. 105/2005 de fecha 7 de marzo de 2005, convocando a los mencionados órganos. En su artículo 3 el decreto crea un Consejo Superior Tripartito con los siguientes cometidos: a) analizar y resolver la reclasificación de los grupos de



actividades de los consejos de salarios y los conflictos que se susciten al respecto; *b*) la segunda competencia prevista en el decreto fue la de: «analizar y proyectar las modificaciones a introducir a la ley núm. 10449 de fecha 12 de noviembre de 1943»; *c*) en los hechos, el Consejo Superior Tripartito adoptó otras competencias, como ser un ámbito donde el Poder Ejecutivo presentó sus pautas económicas para cada ronda, se trató la evolución de cada una de ellas, se intentó que fuera un ámbito de discusión primario para crear un proyecto de ley sobre promoción y protección de la libertad sindical, etc.

**1364.** Afirma el Gobierno que es imposible analizar este órgano sin previamente comprender la totalidad del proyecto. El proyecto, hoy convertido en la ley que instaura el sistema nacional de negociación colectiva, articula básicamente tres niveles de negociación, el primero, macro o país como es el Consejo Superior Tripartito, el cual tendrá como competencias las siguientes: *a*) actuar como órgano de consulta previo a la fijación y/o modificación del salario mínimo nacional y del que se determine para aquellas áreas de actividad que no puedan fijarlo por el procedimiento de la 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. Esto es lo que ha acontecido desde el año 2005 para acá; *c*) asesorar al Poder Ejecutivo en cuanto a la dilucidación de los recursos administrativos interpuestos contra las resoluciones referidas a la clasificación de empresas. Función que en los hechos también ha cumplido y que para empresas en particular lo cumple la Comisión Tripartita de Clasificación y Agrupamiento de Actividades Laborales; *d*) estudiar cuestiones relacionadas con los niveles de negociación. Esto es a vía de ejemplo, si un convenio de empresa puede afectar los mínimos previstos en un convenio alcanzado a través de rama de actividad, etc., y *e*) estudiar y adoptar iniciativas para favorecer la consulta, la negociación colectiva y el desarrollo de las relaciones laborales.

**1365.** Un segundo nivel, donde se negociará colectivamente por rama de actividad y cuya finalidad es fijar salarios mínimos por rama o sector de actividad, conforme a lo que ha sido la tradición de la negociación colectiva en nuestro país y un tercer nivel de negociación colectiva en la empresa.

**1366.** Como se sostiene en la mencionada exposición de motivos del proyecto de ley: «En este caso, se da sustento legal a un órgano que ha sido sustancial para el andamiaje de las últimas convocatorias a los consejos de salarios, caso que alcanzó un margen de acuerdos casi total para la conformación de los grupos de actividad, en acuerdo posteriormente recogido por decreto del Poder Ejecutivo» (otro ejemplo más de diálogo social y tripartismo efectivo). Según el Gobierno los querellantes confunden negociación colectiva con relaciones laborales, sosteniendo que el consejo se habrá de erigir en el rector de la negociación colectiva en todas sus dimensiones, olvidándose que la negociación colectiva es por definición bipartita, libre y voluntaria. Quien conoce las obligaciones constitucionales del Estado uruguayo y las obligaciones internacionales asumidas por éste a través de la suscripción de múltiples tratados ante la ONU, la OEA y la OIT, debe percatarse que muchas veces el Estado debe intervenir y dirigir aspectos del sistema de relaciones laborales. El Estado uruguayo durante años fue advertido que no cumplía íntegramente con las obligaciones internacionales asumidas sobre libertad sindical, al no proteger adecuadamente a los dirigentes y militantes sindicales, mediante, por ejemplo, mecanismos de reinstalación o reincorporación. Las obligaciones asumidas en una pluralidad de instrumentos internacionales, obligan a defender este derecho humano fundamental. Pues bien, allí (debido a la situación nacional particular) se requería un intervencionismo estatal promocional, una dirección del Estado protegiendo el cumplimiento de esas obligaciones de origen internacional, en virtud que una de las partes — los trabajadores — se veían en una situación altamente debilitada.

**1367.** Al hablar de intervencionismo estatal en materia de negociación colectiva, el Gobierno piensa en una concepción atenuada, que básicamente incide en la fijación de salarios mínimos. Los querellantes omiten curiosamente, toda referencia a los Convenios internacionales núms. 26 y 131 de la OIT, también ratificados por Uruguay y sobre los cuales reiteradamente la OIT ha formulado observaciones porque no se utilizaban mecanismos de consulta en la fijación de salarios mínimos, no se promovía la sindicalización de los sectores rurales, públicos o domésticos. El Estado, a la luz de las obligaciones asumidas en estos convenios optó por intervenir en forma promocional en el sistema de relaciones laborales y la negociación colectiva deja — por ejemplo, en materia de salarios mínimos — de ser libre exclusivamente. Sobre el punto, debe observarse lo dispuesto en el ordinal 1, del artículo 4, del Convenio núm. 131. Esto es, en esta área — fijación de salarios mínimos — existe una obligación internacional insoslayable asumida por el Estado uruguayo ante la OIT, de garantizar a los ciudadanos aumentos en sus salarios mínimos. Esto se realiza mediante el sistema de consejos de salarios, cumpliendo con su obligación de intervenir en el sistema de fijación de salarios mínimos y garantizando éstos y sus aumentos.

**1368.** Si un convenio colectivo pactado en forma libre, fija salarios mínimos por debajo del mínimo nacional, el Estado debe de intervenir en esa situación y corregirla a favor del cumplimiento de la norma internacional. Señala el Gobierno, que durante 15 años, esto es, desde el año 1990 al 2005, el tripartismo prácticamente desapareció en el país, los sindicatos se debilitaron, algunos desaparecieron, la tasa de afiliación llegó a tener un desempeño inferior del 10 por ciento. No se convocaron durante ese período los consejos de salarios, los salarios reales se pauperizaron en algunos casos en guarismos de hasta cerca del 50 por ciento, la seguridad social se vio como nunca desfinanciada, el informalismo trepó a niveles próximos al 40 por ciento, etc. Pues bien, allí nunca los empleadores reclamaron el tripartismo por el cual hoy abogan.

**1369.** Subraya el Gobierno que, sólo a nivel de rama de actividad desde la reinstalación de los consejos de salarios, se han celebrado más de setecientos convenios colectivos, la tasa de afiliación sindical pasó de un 8 por ciento a más de un 25 por ciento, la formalización se vio tonificada, el desempleo mantuvo un continuo paso decreciente, la afiliación y los aportes a la seguridad social se vieron absolutamente beneficiados y por sobre todas las cosas las empresas se multiplicaron y no perdieron competitividad; por algo el país no ha ingresado en recesión durante la reciente crisis financiera mundial. En Uruguay, el tripartismo es manifiesto. Se han reseñado infinidad de espacios de este tipo. La ley pretende garantizarlos y en especial realizar una modificación a la convocatoria a los consejos de salarios — hasta ahora, la convocatoria dependía del Gobierno que se encontraba de turno. Así, de 1985 a 1990 funcionaron; el nuevo Gobierno en 2000 no los convocó desapareciendo este espacio de tripartismo y diálogo social y ello pese a la queja y solicitud de reinstalación continua de los trabajadores. Los empleadores nada dijeron. Tampoco los gobiernos que iniciaron su gestión tanto en 1995 como en 2000 recrearon este espacio ni dieron cumplimiento a la ley núm. 10449. En esas oportunidades tampoco se alzaron los empleadores. Sin embargo, la reforma que hoy se plasmó en ley, torna obligatoria la convocatoria realizada por cualquiera de los tres sectores involucrados en los niveles primero y segundo, impidiendo la discrecionalidad de la misma de ahora en adelante. De esta manera se le da al tripartismo tres caracteres esenciales como son la previsibilidad, la estabilidad y la continuidad, alejándolo del albur de la orientación del Gobierno.

**1370.** Indica el Gobierno que otro de los planteos realizados es la crítica a la ley desde la falsa oposición del binomio dirigismo – intervencionismo *versus* negociación libre y voluntaria. El Gobierno señala que se trata de una falsa oposición. El Estado en algunas oportunidades debe intervenir en el sistema de relaciones laborales (téngase presente que no intervenirlas es — como hacían los gobiernos anteriores — también una forma de intervención, la cual





se suele denominar inacción) para que se cumplan los derechos humanos fundamentales de los trabajadores, por ejemplo, para que se respete su libertad sindical, su derecho de negociación colectiva, su conciencia moral, su intimidad, su derecho a limitación de jornada, etc. Muchos de estos derechos encuentran su fundamentación en la propia Constitución de la República; otros en obligaciones internacionales asumidas por el Estado uruguayo, a vía de ejemplo, con la OIT. La intervención puede ser también una tercera categoría, esto es, crear una legislación y condiciones de fomento o promoción de la libertad sindical, la negociación colectiva, el derecho de agremiación, etc. Primero por mandato constitucional y segundo por tener una decisión u opción política que encuentra en este sistema relaciones laborales sanas, constructivas y firmes. Una de esas tantas obligaciones es que se fijen salarios mínimos para los trabajadores, que éstos tengan ajustes periódicos y en lo posible que participen en la fijación en un estatuto de igualdad: trabajadores, empleadores y el propio Estado.

**1371.** En el segundo nivel de negociación del proyecto (artículo 12 y siguientes) se establece que los consejos de salarios responderán a esas obligaciones internacionales ya que su competencia será: «... fijar el monto mínimo de los salarios y las condiciones de trabajo de todos los trabajadores de la actividad privada...». Ahora bien, el tercer nivel establece la negociación colectiva bipartita (artículo 14 y siguientes), allí la negociación es libre, voluntaria y posee todas las características que caracterizan a la autonomía colectiva. El Gobierno considera que es entonces tendencioso y refleja una interpretación errónea, tendiente a confundir al Comité, sostener que en todos los casos en que no se arribe a un acuerdo bilateral (convenio colectivo típico) se acudirá al método de fijación de salarios por consejos de salarios. La negociación colectiva bilateral, esto es, los clásicos convenios colectivos seguirán, como lo siguen siendo en la actualidad, libres y voluntarios, pero en el tema de la fijación de salarios mínimos, cuando no hubiere acuerdo, cuando fracasare esta negociación para una rama de actividad, o cuando en la misma no se instale un ámbito de negociación, el Estado convocará a los consejos de salarios, órganos de integración tripartita, para que fijen los salarios mínimos y así dar cumplimiento al artículo 4 del Convenio núm. 131, de la OIT.

**1372.** Indica el Gobierno que los comentarios relacionados a que los pronunciamientos del Consejo no tendrán el equilibrio adecuado porque el Gobierno tiene más representantes que los sectores profesionales, demuestra desconocer o renegar cómo funcionan los grandes órganos de la OIT, donde las delegaciones no guardan el mismo número de delegados por sector. En general, el Estado posee el doble de los sectores profesionales.

**1373.** En cuanto a las oposiciones al capítulo III, señalándose que la convocatoria a consejos de salarios violenta la negociación libre y voluntaria, el Gobierno manifiesta que el proyecto de ley apunta por un lado a la negociación colectiva clásica y en segundo lugar, a través de la denominada negociación colectiva atípica, dar cumplimiento a la obligación de fijar salarios mínimos, emanadas del Convenio núm. 131. La redacción propuesta, sin duda, remite al mencionado instrumento internacional superando de esta manera la observación de que ha sido objeto el país por parte de los órganos de contralor de la propia OIT (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo) que reiteradamente habían manifestado que no se daba cumplimiento con lo dispuesto en el convenio mencionado en virtud que las autoridades públicas no consultaban a las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores para el caso del establecimiento, aplicación y modificación de los salarios mínimos.

**1374.** Por otra parte, la negociación colectiva que se produce en los consejos de salarios, sigue siendo libre y voluntaria. Si bien el Estado convoca a este ámbito de negociación, lo hace con la finalidad de fijar salarios mínimos y sus modificaciones. Es libre de las organizaciones profesionales no concurrir, si no lo hacen son ellos quienes desaprovechan





o desconocen ese espacio de negociación y de consulta. Allí, el Estado puede fijar los salarios mínimos sin escucharlos porque no se presentaron, o escuchando a una sola de las partes. El acudir a los consejos de salarios no conlleva la obligación de acordar, como se dijo en las rondas que se desarrollaron desde 2005 a la fecha, donde el porcentaje de unanimidad fue de más del 80 por ciento, el de acuerdo por mayoría aproximadamente del 13 por ciento y en el restante promedio del 7 por ciento donde no hubo forma de acordar, el Estado dictó decretos con salarios mínimos, pero luego de haber presenciado toda la ronda de negociación, mediando en ella para llegar a acuerdos. De esta manera cumplió sus obligaciones de fijar salarios mínimos y crear mecanismos de negociación colectiva y consulta. Lo curioso de toda esta queja es que los empleadores se oponen aparentemente a cómo ha funcionado el sistema de consejos de salarios, sin embargo en el ámbito local, han reclamado su participación en ellos en forma vehemente y, llegado el momento de la negociación en una abrumadora mayoría, han firmado convenios colectivos en el seno de estos órganos.

**1375.** En lo que respecta a las oposiciones al capítulo IV sobre negociación colectiva bipartita, y concretamente en cuanto a la objeción de que se establece que uno de los defectos es en la negociación colectiva por empresa «cuando no exista organización de los trabajadores, la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa del nivel superior». El Gobierno manifiesta que ello obedece a que en Uruguay la casi totalidad de las empresas son micro, pequeñas y medianas. La organización sindical básicamente no se da en la empresa sino por rama de actividad. Esto es, los trabajadores se afilian al sindicato de rama, porque no existe uno en su empresa. Así se constata la presencia de múltiples federaciones, como por ejemplo: FUECI (Federación Uruguaya de Empleados del Comercio y la Industria), FOEB (Federación de Obreros y Empleados de la Bebida) y la FUS (Federación Uruguaya de Salud). De allí que históricamente la negociación colectiva en el país, básicamente se dé por rama de actividad. Se entiende además, que el interés colectivo de los trabajadores de una empresa afiliados a un sindicato de rama de actividad puede ser representado por la mencionada organización.

**1376.** En cuanto a la otra crítica de que el «control administrativo de la representatividad y consulta para testearla está ausente», el Gobierno manifiesta que los criterios utilizados se ajustan a los establecidos por la propia OIT. Sin embargo, la crítica puede ser objeto de la reglamentación que la ley sin duda traerá consigo. En lo que respecta al capítulo V sobre prevención y solución de conflictos, el Gobierno reitera que los artículos 21 a 24 referidos a ocupación de lugares de trabajo fueron excluidos del proyecto por decisión del Presidente de la República, oportunamente comunicada a los empleadores y puesta en conocimiento de la opinión pública.

**1377.** Por último, el Gobierno manifiesta que la queja parte de supuestos que claramente se pueden identificar como inciertos y falaces. Negar que en Uruguay existe diálogo social y tripartismo, es negar la realidad, o quizás es pretender confundir a quienes deben entender en la situación. Durante 15 años no estuvieron convocados los consejos de salarios, con las consabidas consecuencias sobre los salarios de los trabajadores, lo cual sin duda que afecta valores sociales. La pauperización de éstos conspiró contra el entramado social, concentrando riqueza en algunos sectores, elevando los niveles de informalidad y debilitando al actor social sindicato.

**1378.** En su comunicación de 11 de enero de 2010, el Gobierno indica que si bien ya ha enviado sus observaciones en relación con el caso, ha considerado de fundamental importancia hacerle llegar las razones por las cuales el Gobierno se ha visto demorado en la formulación de sus observaciones. El Comité de Libertad Sindical en su 355.º informe, correspondiente a la 306.<sup>a</sup> reunión celebrada en el mes de noviembre de 2009, efectuó un llamamiento urgente al Gobierno, dado que a la fecha aún no había recibido la información solicitada. En ese sentido y teniendo presente que el Gobierno siempre ha procurado



presentar una pronta respuesta a los casos formulados, cabe expresar con respeto al presente caso que el mismo hace referencia a un proyecto de ley de negociación colectiva presentado al Parlamento Nacional en el mes de octubre de 2007, el cual sufrió desde sus inicios diversas modificaciones.

**1379.** Entre estas modificaciones cabe destacar el compromiso formulado por el Presidente de la República en cuanto a retirar del proyecto original los artículos 21 a 24 que referían a las ocupaciones de los locales de trabajo, compromiso efectuado ante el sector empleador y la opinión pública, por cuanto fue comunicado a la prensa nacional, siendo a su vez transmitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a las autoridades parlamentarias, a los empleadores y a los diferentes medios de comunicación. Por otra parte, en cuanto al trámite parlamentario del mencionado proyecto, cabe expresar que el mismo fue analizado por la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes (carpeta núm. 2159 de 2007) y por la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social de la Cámara de Senadores (carpeta núm. 1591 de 2009), habiendo sido recibidos la Cámara Mercantil de Productos del País, la CNCS, la CIU, la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU), la Intergremial de Transporte Profesional de Carga (ITPC), la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay (APPCU), la Cámara de la Construcción del Uruguay (CCU), la Organización de la Prensa del Interior (OPI), la Cámara de la Industria de la Construcción del Este (CICE), la Liga de la Construcción del Uruguay, la Cámara de Turismo, el Centro de Navegación, la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE), la Cámara de Armadores Pesqueros del Uruguay (CAPU), la Cámara de Industria Pesquera del Uruguay (CIPU), la Cámara Mercante Nacional, así como el director del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, el Plenario Intersindical de Trabajadores PIT-CNT y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**1380.** Como surge de lo expuesto, el estudio, análisis y trámite del proyecto de negociación colectiva antes mencionado insumió varios meses, sufriendo diversas modificaciones, por lo que la Secretaría de Estado entendió pertinente esperar la evolución de las mismas a los efectos de formular su respuesta al caso presentado; a lo que cabe sumar el hecho de que en el mes de julio del año 2009 se produjo un cambio en las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tanto en la persona del Ministro como del Viceministro. Finalmente, el 11 de septiembre de 2009 se promulgó la Ley núm. 18566, Principios y Derechos Fundamentales del Sistema de Negociación Colectiva y cuando el Gobierno se aprestaba a presentar sus observaciones recibió una nota de la OIT en la cual se remitían informaciones complementarias en relación a la queja presentada, las cuales debieron ser consideradas nuevamente. Reitera el Gobierno que siempre ha formulado sus observaciones a las diversas quejas que ha recibido con la mayor prontitud posible, pero que éste ha sido un caso atípico, por cuanto se han producido una serie de instancias y acontecimientos que no nos han permitido cumplir con nuestras obligaciones con la prontitud deseada.

### **C. Conclusiones del Comité**

**1381.** *El Comité observa que en el presente caso las organizaciones querellantes alegan que a instancia del Gobierno se han dictado una serie de normas laborales sin consultar o sin tener en cuenta los aportes del sector empleador y asimismo objetan un proyecto de ley (posteriormente se convirtió en la ley núm. 18566) de creación de un sistema de negociación colectiva.*

## **Falta de consulta de buena fe en la adopción de la normativa laboral**

**1382.** *En lo que respecta al alegato según el cual a instancia del Gobierno se han dictado una serie de normas laborales sin consultas francas de buena fe y sin el suficiente tiempo para expresar los puntos de vista del sector empleador y discutirlos en profundidad con el objeto de poder llegar a un compromiso adecuado (las organizaciones querellantes se refieren de manera extensa al decreto núm. 145 de 2005 por el que 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; a la ley núm. 17930 por la que se crea en la órbita de la Inspección General del Trabajo el registro de empresas infractoras; la Ley núm. 17940 sobre Libertad Sindical y el decreto núm. 66/06 reglamentario de esta ley; la ley núm. 18091 por la que se aumenta el período de prescripción de los créditos laborales; la ley núm. 18172 de agosto de 2007 sobre rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal; la ley núm. 18099 de diciembre de 2007 sobre intermediación y subcontratación de mano de obra; el decreto núm. 291/2007 reglamentario del Convenio núm. 155 de la OIT; la ley núm. 18251 de enero de 2008 que establece normas sobre la responsabilidad laboral en los procesos de descentralización empresarial; y en particular la Ley de Negociación Colectiva núm. 18566), el Comité toma nota de que el Gobierno declara que: 1) ha promovido una política democratizadora del diálogo social en todas las áreas posibles, basada en el más puro tripartismo; 2) negociar tripartitamente de buena fe no implica arribar necesariamente a unanimidades o consensos; 3) si uno de los sujetos en la negociación utiliza como estrategia sistemática negarse a cualquier clase de reforma, ello conduce a que el resto de los actores involucrados puedan resolver el tema acordando por mayoría, ya que la búsqueda del consenso social no puede impedir obstaculizar o aun negar las reformas requeridas para que el país siga adelante; 4) el Parlamento Nacional al que se remiten a discusión y aprobación los proyectos de leyes cuenta con representación de varios partidos políticos con todas las orientaciones del espectro social uruguayo y allí cada grupo profesional es oído; 5) un ejemplo de que el sector empleador es oído lo demuestra el hecho de que los artículos 21 a 24 del proyecto de negociación colectiva fueron retirados por orden del Presidente de la República; 6) se ha instalado a partir de marzo de 2005 con el nuevo Gobierno un auténtico tripartismo y diálogo social y el sector empleador siempre ha sido escuchado y prueba de ello es que en materia de salarios más del ochenta por ciento de las actividades lograron convenios colectivos por unanimidad; siempre se les escucha, se crean comisiones en el ámbito del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social y se les recibe en ámbitos parlamentarios; 7) no es cierto que las leyes laborales aprobadas no hayan sido producto del diálogo social y se ha escuchado en el proceso previo de las leyes sobre libertad sindical, tercerización o externalización, sobre licencias especiales, sobre prescripción de créditos laborales y sobre el proyecto de creación de un sistema nacional de negociación colectiva; 8) en relación con el proyecto de ley de negociación colectiva (luego ley núm. 18566) se invitó a participar a los empleadores quienes comenzaron el proceso y luego voluntariamente se retiraron y en el proceso parlamentario se recibió a las organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y representantes de la academia, y 9) abrir un espacio de diálogo social, de tripartismo o de negociación colectiva no requiere necesariamente que se concluya un acuerdo.*

**1383.** *A este respecto, el Comité toma nota de las declaraciones contradictorias del Gobierno y de las organizaciones querellantes en lo que respecta a si hubo o no una consulta suficiente y de buena fe intentando llegar en la medida de lo posible a soluciones compartidas en el marco de la adopción de normas laborales. El Comité recuerda que la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), en su párrafo 1 dispone que se deberían adoptar medidas apropiadas para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración en las ramas de actividad*

*económica y en el ámbito nacional entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores y que en virtud de lo dispuesto en el párrafo 5 de esta Recomendación, esta consulta debería tener como objetivo, en particular, lograr que las autoridades públicas competentes recaben en forma adecuada las opiniones, el asesoramiento y la asistencia a las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto de cuestiones tales como la preparación y la aplicación de la legislación relativa a sus intereses. Asimismo, el Comité recuerda que en numerosas ocasiones ha subrayado «la importancia de que en las consultas reine la buena fe, la confianza y el respeto mutuo y que las partes tengan suficiente tiempo para expresar sus puntos de vista y discutirlos en profundidad con el objeto de poder llegar a un compromiso adecuado; el Gobierno también debe velar por que se garantice el peso necesario a los acuerdos a los que las organizaciones de trabajadores y de empleadores hayan llegado» [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, 2006, quinta edición, párrafo 1071]. El Comité pide al Gobierno que vele por el respeto de estos principios, a efectos de que las normas que afectan directamente a los intereses de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sean objeto de consultas plenas y francas y deberían ser el resultado de soluciones compartidas.*

**1384.** *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.*

### **Ley núm. 18566, Sistema de Negociación Colectiva**

**1385.** *En lo que respecta a la objetada ley núm. 18566, el Comité toma debida nota en primer lugar de que el Gobierno informa que algunos artículos del proyecto de ley origen de la queja que habían sido objetados por las organizaciones querellantes relativos a la ocupación del lugar del trabajo durante la huelga no fueron incluidos en la ley que finalmente se adoptó.*

**1386.** *El Comité observa que las organizaciones querellantes alegan que: 1) la ley en cuestión consagra la intervención del Gobierno en la negociación colectiva en virtud de la creación del Consejo Superior Tripartito como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales (artículo 7), de composición tripartita pero con mayoría de los representantes del Gobierno (9 representantes del Gobierno, 6 de las organizaciones más representativas de empleadores y 6 de las organizaciones más representativas de trabajadores); 2) el artículo 10 inciso d) establece que el Consejo tendrá entre sus competencias considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita y el inciso e) establece que podrá estudiar y adoptar iniciativas en temas que considere pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales; 3) el mayor número de integrantes del Poder Ejecutivo, la votación nominal prevista y competencias definidas en forma amplia, ambigua, confusa y con escasa definición demuestra que se trata de un órgano cuyo objetivo es la intervención y el dirigismo estatal en la negociación colectiva; 4) el artículo 17 que prevé la prolongación obligatoria de la validez de los convenios colectivos hasta que un nuevo acuerdo lo sustituya, resulta una injerencia en la libre negociación; 5) el artículo 12 relativo al funcionamiento de los consejos de salarios, no está en conformidad con los principios de la negociación colectiva al establecer que las decisiones de estos consejos sólo surtirán efecto una vez que sean registrados y publicados por el Poder Ejecutivo, y 6) esta ley consagra la intervención y la injerencia de las*

*autoridades en violación de los Convenios núms. 98 y 154, lo que motivó la observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en su observación relativa a la Aplicación del Convenio núm. 98 por parte de Uruguay.*

**1387.** *El Comité toma nota de que el Gobierno declara de manera general que: 1) al momento de asumir la administración el panorama de las relaciones laborales era paupérrimo, los salarios mínimos eran indecorosos, la negociación colectiva prácticamente no existía y la libertad sindical era avasallada; 2) la legislación presentaba flagrantes contravenciones a los convenios internacionales y por ejemplo los trabajadores rurales y los trabajadores domésticos no tenían la jornada laboral limitada ni derecho a la negociación en los consejos de salarios; 3) los consejos de salarios no eran convocados desde 1990 y en el país existían menos de un centenar de convenios colectivos sólo por empresa, los cuales alcanzaban a menos del 10 por ciento del total de trabajadores; 4) entre 2002 y 2004 se firmaron innumerables convenios colectivos a la baja de los derechos de los trabajadores e instalado el nuevo Gobierno en 2005 como primera medida se decidió volver a instalar los consejos de salarios; 5) desde 1990 a 2005 estos consejos no se habían convocado aunque la ley que los creó estaba plenamente vigente y el sector empleador nunca formuló una queja; 6) los consejos de salarios son órganos de integración tripartita cuya principal competencia es la de fijar salarios mínimos por rama de actividad y categoría, pero además poseen otras facultades como órganos de conciliación en materia de conflictos colectivos, fijar aumentos salariales para el resto de los trabajadores, etc.; 7) como primera medida se instaló el Consejo Superior Tripartito y luego se organizaron 20 grupos de actividades que luego instalaron subgrupos; 8) se constituyó un ámbito para la discusión en el sector público, llegándose a un acuerdo marco y por consenso a una ley de negociación colectiva para el sector público y se instaló un consejo de salarios para los trabajadores domésticos, arribándose a un convenio colectivo, y 9) se realizaron tres rondas de negociación y los convenios colectivos alcanzados por unanimidad fueron superiores al 80 por ciento y debe advertirse un crecimiento importante del salario real.*

**1388.** *Más concretamente en lo que se refiere al texto de ley, el Comité toma nota de que el Gobierno, manifiesta que: 1) el sistema de negociación se articula en tres niveles (de alcance nacional; por rama de actividad o cadena productiva; y de negociación colectiva bipartita a nivel de empresa o grupo de empresas); 2) en el primer nivel se instala un órgano rector, con funciones de dirección de las relaciones laborales denominado Consejo Superior Tripartito, en el segundo nivel se estructura la negociación por rama de actividad y la negociación se desarrolla en los consejos de salarios y en el tercer nivel se desarrolla la negociación colectiva clásica (cuya característica más ostensible es ser bipartita); 3) es importante el artículo 15 que establece que en la negociación en los niveles inferiores no se podrá disminuir los mínimos adoptados en los convenios colectivos de nivel superior, salvo lo dispuesto en el consejo de salarios respectivo; 4) el derecho a la información previsto en el artículo 4 surge del derecho de negociar de buena fe y se desarrolla extensamente en la Recomendación núm. 163 de la OIT y se reproduce de forma parcial en la Recomendación núm. 161 de la OIT, estableciendo mecanismos de intercambio y consultas, consagrando la obligación de reserva (mayoritariamente las organizaciones sindicales de rama de actividad poseen personería jurídica por lo que si se quisiera accionar contra ellas por responsabilidad civil no existirían obstáculos desde el punto de vista del derecho positivo nacional); 5) la creación del Consejo Superior Tripartito no significa ninguna intervención sino que es convertir en ley un órgano creado por el Poder Ejecutivo en cual funcionó con integración tripartita en las rondas de consejos de salarios que ocurrieron desde 2005 (el Gobierno se refiere a la evolución histórica de los consejos de salarios en el país); 6) los querellantes confunden negociación colectiva con relaciones laborales al sostener que el Consejo se habrá de erigir en el rector de la negociación colectiva en todas sus dimensiones, olvidándose que la negociación colectiva es por definición bipartita, libre y voluntaria; 7) en virtud del artículo 12, en el segundo nivel de negociación la competencia de los*



*consejos de salarios será fijar el monto mínimo de los salarios y las condiciones de trabajo de todos los trabajadores de la actividad privada y en el tercer nivel de negociación la negociación colectiva es bipartita y libre y posee todas las características que caracterizan a la autonomía colectiva; 8) en cuanto al alegado desequilibrio de representantes en el Consejo se desconoce cómo funcionan los grandes órganos de la OIT donde las delegaciones no guardan el mismo número de delegados por sector; 9) la convocatoria a los consejos de salarios da cumplimiento a la obligación de fijar salarios mínimos que dispone el Convenio núm. 131 de la OIT; 10) la decisión de que en la negociación colectiva por empresa cuando no exista una organización de trabajadores la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa del nivel superior obedece a que en Uruguay la casi totalidad de las empresas son micro, pequeñas y medianas y la organización sindical básicamente no se da en la empresa sino por rama de actividad, y 11) en cuanto a la crítica de que el control administrativo de la representatividad y consulta está ausente, los criterios utilizados se ajustan a los establecidos por la OIT pero esto puede ser objeto de reglamentación en el futuro.*

**1389.** *El Comité saluda el objetivo del Gobierno de promover la negociación colectiva, la evolución de la cobertura de los convenios colectivos y del número de los mismos. En relación con el contenido de la ley, el Comité formula los siguientes comentarios sobre los artículos que podrían plantear problemas de conformidad con los principios de la negociación colectiva o que merecen una interpretación acorde con estos principios:*

*I. en lo que respecta al intercambio de informaciones necesarias a fin de facilitar un desarrollo normal del proceso de negociación colectiva y que tratándose de información confidencial la comunicación lleva implícita la obligación de reserva, y su desconocimiento hará incurrir en responsabilidad a quienes incumplan (artículo 4), el Comité considera que todas las partes en la negociación, gocen o no de personería jurídica, deben ser responsables ante eventuales violaciones del derecho de reserva de las informaciones que reciban en el marco de la negociación colectiva. El Comité pide al Gobierno que vele por el respeto de este principio;*

*II. en cuanto a la integración del Consejo Superior Tripartito (artículo 8), el Comité considera que podría tenerse en cuenta 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. El Comité pide al Gobierno que realice discusiones con los interlocutores sociales sobre la modificación de la ley a efectos de encontrar una solución negociada sobre el número de integrantes del Consejo;*

*III. en lo que respecta a las competencias del Consejo Superior Tripartito y en particular a la de considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita (artículo 10, D), el Comité ha subrayado en numerosas ocasiones que «la determinación del nivel de negociación (colectiva bipartita) debería depender de la voluntad de las partes» [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, quinta edición, 2006, párrafo 989]. El Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias, incluida la modificación de la legislación vigente, para que el nivel de negociación colectiva sea establecido por las partes y no sea objeto de votación en una entidad tripartita;*

*IV. en cuanto a la posibilidad de que los consejos de salarios establezcan condiciones de trabajo para el caso de ser acordadas por los delegados de empleadores y trabajadores del grupo salarial respectivo (artículo 12), el Comité recuerda en primer lugar que de conformidad con las normas de la OIT, la fijación de los salarios mínimos puede ser objeto de decisiones de instancias tripartitas. Por otra parte, recordando que corresponde a la autoridad legislativa la determinación de los*

*mínimos legales en materia de condiciones de trabajo y que el artículo 4 del Convenio núm. 98 persigue la promoción de la negociación bipartita para la fijación de las condiciones de trabajo, el Comité espera que en aplicación de estos principios, todo convenio colectivo sobre fijación de condiciones de empleo sea el fruto de un acuerdo entre las partes, tal como parecería prever el artículo en cuestión;*

*V. en lo que respecta a los sujetos de la negociación colectiva bipartita y en particular a que en la negociación colectiva de empresa cuando no exista organización de trabajadores la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa de nivel superior (artículo 14, última oración), el Comité observa que las organizaciones querellantes estiman que la inexistencia de un sindicato no significa la inexistencia de relaciones colectivas en la empresa. El Comité estima por una parte que la negociación con la organización más representativa de nivel superior sólo debería llevarse a cabo en la empresa si cuenta con una representación sindical conforme a la legislación nacional. El Comité recuerda por otra parte que la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), da preeminencia en cuanto a una de las partes de la negociación colectiva a las organizaciones de trabajadores, refiriéndose a los representantes de los trabajadores no organizados solamente en caso de ausencia de tales organizaciones. En estas condiciones, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que la regulación legal posterior tenga plenamente en cuenta estos principios;*

*VI. en cuanto a los efectos del convenio colectivo y en particular que el convenio colectivo por sector de actividad celebrado por las organizaciones más representativas es de aplicación obligatoria para todos los empleadores y trabajadores del nivel de negociación respectivo una vez que sea registrado y publicado por el Poder Ejecutivo (artículo 16), el Comité, teniendo en cuenta la preocupación manifestada por las organizaciones querellantes, pide al Gobierno que se asegure que en dicho trámite de registro y publicación del convenio colectivo sólo se realice el control de cumplimiento de los mínimos legales y de cuestiones de forma, como por ejemplo la determinación de las partes y destinatarios del convenio con suficiente precisión y la duración del mismo;*

*VII. en cuanto a la vigencia de los convenios colectivos y en particular al mantenimiento de la vigencia de todas sus cláusulas del convenio cuyo término estuviese vencido hasta que un nuevo acuerdo lo sustituya, salvo que las partes hubiesen acordado lo contrario (artículo 17, segundo párrafo), el Comité recuerda que «la duración de los convenios colectivos es una materia que en primer término corresponde a las partes concernidas, pero si el Gobierno considera una acción sobre este tema, toda modificación legislativa debería reflejar un acuerdo tripartito» [véase **Recopilación** op. cit., párrafo 1047]. En estas condiciones, teniendo en cuenta que las organizaciones querellantes han expresado su desacuerdo con toda idea de ultraactividad automática de los convenios colectivos, el Comité invita al Gobierno a que discuta con los interlocutores sociales la modificación de la legislación a efectos de encontrar una solución aceptable para ambas partes.*

**1390.** *El Comité pide al Gobierno que, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, tome medidas, incluida la modificación de la Ley núm. 18566 sobre Sistema de Negociación Colectiva, para dar curso a las conclusiones formuladas en los párrafos anteriores a efectos de asegurar la plena conformidad de dicha ley con los convenios ratificados por Uruguay en materia de negociación colectiva. El Comité señala este caso a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.*

## Recomendaciones del Comité

**1391. En vista de las conclusiones que preceden, 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.*

## Anexo

### Ley núm. 18566, Sistema de Negociación Colectiva

#### Creación

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

Decretan:

#### I. Principios y derechos fundamentales del sistema de negociación colectiva

Artículo 1 (Principios y derechos). El sistema de negociación colectiva estará inspirado y regido por los principios y derechos que se desarrollan en el presente capítulo y demás derechos fundamentales internacionalmente reconocidos.

Artículo 2 (Derecho de negociación colectiva). En ejercicio de su autonomía colectiva los empleadores u organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, tienen derecho a adoptar libremente acuerdos sobre las condiciones de trabajo y empleo, y regular sus relaciones recíprocas.

Artículo 3 (Promoción y garantía). El Estado promoverá y garantizará el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles. A tales efectos adoptará las medidas adecuadas a fin de facilitar y fomentar la negociación entre empleadores y trabajadores.

Artículo 4 (Deber de negociar de buena fe). En toda negociación colectiva las partes conferirán a sus negociadores respectivos el mandato necesario para conducir y concluir las

negociaciones a reserva de cualquier disposición relativa a consultas en el seno de sus respectivas organizaciones. En cualquier caso, deberán fundar suficientemente las posiciones que asuman en la negociación.

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.

Artículo 5 (Colaboración y consulta). La colaboración y consultas entre las partes deberán 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 de lo 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.

Artículo 6 (Formación para la negociación). Las partes en la negociación colectiva podrán adoptar medidas para que sus negociadores, en todos los niveles, tengan la oportunidad de recibir una formación adecuada.

A petición de las organizaciones interesadas, las autoridades públicas prestarán asistencia respecto de tal formación a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que lo soliciten.

El contenido y la supervisión de los programas de dicha formación podrán ser establecidos por la organización apropiada de empleadores o de trabajadores interesada.

La formación a impartirse no obstará el derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de designar a sus propios representantes a los fines de la negociación colectiva.

## II. Consejo Superior Tripartito

Artículo 7 (Creación del Consejo Superior Tripartito). Créase el Consejo Superior Tripartito como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales, el que reglamentará su funcionamiento interno.

Artículo 8 (Integración). El Consejo Superior Tripartito estará integrado por nueve delegados del Poder Ejecutivo, seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y seis delegados de las organizaciones más representativas de trabajadores, más un igual número de suplentes o alternos de cada parte.

Artículo 9 (Funcionamiento). El Consejo Superior Tripartito podrá ser convocado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de oficio o preceptivamente a propuesta de cualquiera de las partes.

Para celebrar las sesiones se requerirá la asistencia mínima del 50 por ciento de sus miembros, que contemplen la representación tripartita del órgano. En caso de no reunirse el quórum referido, se efectuará una segunda convocatoria dentro de las 48 horas para la que se requerirá el 50 por ciento de los integrantes del Consejo.

Para adoptar resolución el Consejo requerirá el voto conforme de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Artículo 10 (Competencias). Serán competencias del Consejo Superior Tripartito:

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. A tales efectos, el Poder Ejecutivo deberá someter estas materias a consulta del Consejo con suficiente antelación.

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.

### III. Negociación colectiva por sector de actividad

Artículo 11 (Consejos de salarios). La negociación colectiva a nivel de rama de actividad o de cadenas productivas podrá realizarse a través de la convocatoria de los consejos de salarios creados por la ley núm. 10449, de 12 de noviembre de 1943, o por negociación colectiva bipartita.

Artículo 12 (Competencia). Sustitúyese el artículo 5 de la ley núm. 10449, de 12 de noviembre de 1943, por el siguiente:

Artículo 5. Creándose los Consejos de Salarios que tendrán por cometido fijar el monto mínimo de los salarios por categoría laboral y actualizar las remuneraciones de todos los trabajadores de la actividad privada, sin perjuicio de la competencia asignada por el artículo 4 de la ley núm. 17940, de 2 de enero de 2006. El Consejo de Salarios podrá asimismo establecer condiciones de trabajo para el caso que sean acordadas por los delegados de empleadores y trabajadores del grupo salarial respectivo. Las decisiones de los Consejos de Salarios surtirán efecto en el respectivo grupo de actividad una vez que sean registradas y publicadas por parte del Poder Ejecutivo.

En cualquier época, el Poder Ejecutivo podrá convocar los Consejos de Salarios de oficio 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.

No será necesaria la convocatoria de Consejos de Salarios en aquellas actividades o sectores en que esté vigente un convenio colectivo que hubiera sido debidamente concertado por las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas de la actividad o sector.

Artículo 13 (Designación de delegados). Sustitúyese el artículo 6 de la ley núm. 10449, de 12 de noviembre de 1943, por el siguiente:

Artículo 6. El Consejo Superior Tripartito efectuará la clasificación por grupos de actividad, y para cada uno de ellos funcionará un Consejo de Salarios constituido por siete miembros: tres designados por el Poder Ejecutivo, dos por los patronos y dos por los trabajadores, e igual número de suplentes.

El primero de los tres delegados designados por el Poder Ejecutivo actuará como Presidente.

El Poder Ejecutivo designará los delegados de los trabajadores y empleadores en consulta con las organizaciones más representativas de los respectivos grupos de actividad.

En los sectores donde no existiere 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.

#### IV. Negociación colectiva bipartita

Artículo 14 (Sujetos). 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, en atención a los criterios de antigüedad, continuidad, independencia y número de afiliados de la organización. En la negociación colectiva de empresa, cuando no exista organización de los trabajadores, la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa de nivel superior.

Artículo 15 (Niveles y articulación). Las partes podrán negociar por rama o sector de actividad, empresa, establecimiento o cualquier otro nivel que estimen oportuno. La negociación en los niveles inferiores no podrá disminuir los mínimos adoptados en los convenios colectivos de nivel superior, salvo lo dispuesto en el Consejo de Salarios respectivo.

Artículo 16 (Efectos del convenio colectivo). Los convenios colectivos no podrán ser modificados por contrato individual o acuerdos plurisubjetivos en perjuicio de los trabajadores. El convenio colectivo por sector de actividad celebrado por las organizaciones más representativas es de aplicación obligatoria para todos los empleadores y trabajadores del nivel de negociación respectivo, una vez que sea registrado y publicado por el Poder Ejecutivo.

Artículo 17 (Vigencia). La vigencia de los convenios colectivos será establecida por las partes de común acuerdo, quienes también podrán determinar su prórroga expresa o tácita y el procedimiento de denuncia.

El convenio colectivo cuyo término estuviese vencido, mantendrá la plena vigencia de todas sus cláusulas hasta que un nuevo acuerdo lo sustituya, salvo que las partes hubiesen acordado lo contrario.

#### V. Prevención y solución de conflictos

Artículo 18. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrá competencias en materia de mediación y conciliación en caso de conflictos colectivos de trabajo.

Artículo 19 (Procedimientos autónomos). Los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones sindicales podrán establecer, a través de la autonomía colectiva, mecanismos de prevención y solución de conflictos, incluidos procedimientos de información y consulta así como instancias de negociación, conciliación previa y arbitraje voluntario.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección Nacional de Trabajo, brindará asesoramiento y asistencia técnica a las partes, con el objeto de fomentar y promover los procedimientos mencionados en el inciso anterior.

Artículo 20 (Mediación y conciliación voluntaria). Los empleadores y sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores podrán recurrir, en cualquier momento y si así lo estimaren conveniente, a la mediación o conciliación de la Dirección Nacional de Trabajo o del Consejo de Salarios con jurisdicción en la actividad a la cual pertenece la empresa (artículo 20 de la ley núm. 10449, de 12 de noviembre de 1943).

Cuando las partes opten por someter el diferendo al Consejo de Salarios competente, recibida la solicitud con los antecedentes correspondientes, éste deberá ser citado de inmediato a fin de tentar la conciliación entre las partes involucradas.

Si transcurrido un plazo prudencial se entendiere, a juicio de la mayoría de los delegados en el Consejo de Salarios, que no es posible arribar a un acuerdo conciliatorio, se dará cuenta a la Dirección Nacional de Trabajo a los efectos pertinentes.

#### VI.

Artículo 21. Durante la vigencia de los convenios colectivos 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. Esta cláusula es de aplicación a todos los temas que integraron la negociación y que hayan sido acordados en el convenio suscrito. Queda excluida de su alcance la adhesión a

medidas sindicales de carácter nacional convocadas por las organizaciones sindicales. Para resolver las controversias en la interpretación del convenio deberán establecerse en el mismo procedimiento que procuren agotar todas las instancias de negociación directa entre las partes, y luego con la intervención de la autoridad ministerial competente, para evitar el conflicto y las acciones y efectos generados por este. El incumplimiento de lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, a falta de un procedimiento fijado por las partes, puede dar lugar a la declaración de la rescisión del convenio, la que deberá promoverse ante la justicia laboral.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 2 de septiembre de 2009.