

# MEDIOS DE SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO

*Dr. Nelson Larrañaga Zeni<sup>(1)</sup>*

## I. ASPECTOS GENERALES

La experiencia nos indica que los actores laborales prefieren solucionar los conflictos colectivos que los involucran, utilizando los medios extrajudiciales voluntarios que el orden jurídico les ofrece (negociación colectiva, conciliación/mediación y arbitraje voluntarios).

En menor medida, y en casos excepcionales cuando se agotaron las instancias de negociación, alguna de las partes puede recurrir a los medios judiciales de trámite urgente para solucionarlos.

La negociación colectiva y el resto de los mecanismos mencionados constituyen medios directos de solución de conflictos colectivos de trabajo, por cuanto se encaminan directamente a componer los mismos<sup>(2)</sup>.

Estos medios directos se diferencian de los llamados medios “indirectos” (huelga, *lock out*, etc.). Estos últimos si bien pretenden presionar a la otra parte para que adopte en forma inmediata un determinado comportamiento, lo cierto es que solo en forma mediata o indirecta buscan la solución del conflicto<sup>(3)</sup>.

---

(1) Profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (1983-2002). Autor de dieciséis libros, entre los que se destacan: *Las relaciones laborales colectivas uruguayas* (2014), *La Seguridad Social Uruguaya* (Segunda edición actualizada, 2015) y *Las relaciones laborales individuales uruguayas* (Segunda edición actualizada y aumentada, 2016), todos publicados por la editorial Amalio M. Fernández (Montevideo, Uruguay). Director de la práctica legal de relaciones laborales y Seguridad Social de Ferrere Abogados. Abogado líder en relaciones laborales en Uruguay según las publicaciones internacionales Chambers&Partners Latín América (2010-2016) y Legal 500 Latín América (2013-2015).

(2) Alfredo Montoya Melgar, *Derecho del Trabajo*, p.708, 28ª edición, Editorial Tecnos, España, 2007.

(3) Ídem, ídem, nota anterior.

Montoya Melgar afirma que los medios directos son formas de componer el litigio en forma pacífica, mientras que los medios indirectos buscan presionar a la otra parte, y por tanto, tienen una clara intención beligerante.

Ambos medios conviven y no se descartan entre sí. Cada uno de ellos tienen sus peculiares y típicos campos de acción, y sobre todo, ante el fracaso de los intentos de solución pacífica, los medios de presión ascienden a primer plano como técnicas eficaces de resolución del conflicto<sup>(4)</sup>.

De acuerdo a nuestra experiencia, en el proceso de conflicto colectivo la relación entre las partes transita en forma alternada por diversos grados de negociación-medidas de conflicto-negociación. Al final del día, más temprano o más tarde, se verifica un aflojamiento de la tensión de la relación y las partes le dan paso al raciocinio y a la inteligencia para resolver el conflicto.

A ninguna de las partes le es redituable estar en una situación de inmovilismo conflictual, por lo que es necesario que los representantes de las mismas estén en continuo movimiento neuronal positivo, con el fin de formular propuestas razonables para solucionar el conflicto.

En toda sociedad civilizada, es imprescindible que las partes en conflicto sean capaces de superar rápidamente este disenso. En todo conflicto existen colectivos de personas que defienden intereses, que se contraponen con otros intereses. Aún en este escenario de contradicción, todos deben hacer un esfuerzo para armonizarlos con el fin de lograr una convivencia pacífica.

Nunca debe abandonarse el objetivo de trabajar por la paz social, que es una de las bases del desarrollo de una nación. Una sociedad con instituciones estables, con respeto pleno del Derecho y con paz social, entre otras condiciones, es mirada por otros actores, tanto locales como internacionales, de una forma positiva y alienta a quienes pueden hacerlo, a asumir el riesgo de realizar inversiones productivas.

Mascaro Nascimento señala que el encaminar un conflicto depende de una serie de factores, algunos pertenecen a la esfera de los trabajadores, como la ideología del grupo sindical, y otros están en la ámbito de los empleadores, como su política más abierta o cerrada de receptividad al diálogo y a su mayor o menor sensibilidad ante los problemas del trabajador<sup>(5)</sup>.

---

(4) Ídem, ídem, nota 2.

(5) Compendio de direito sindical, p.290, 4ta. edición, Editorial LTR, Brasil, 2005.

Por tanto, los empleadores y trabajadores deberían realizar los mayores esfuerzos para encarar la solución del conflicto, sin preconceptos ideológicos ni de pensar en ganadores o perdedores. Estos pensamientos constituyen bloqueos de la acción y entorpecen el llegar rápidamente a la terminación del conflicto. Lo mejor es la apertura de las dos partes a un diálogo franco, persistente y de buena fe, y con propuestas que colaboren hacia el fin de la disputa.

### **A) Solución extrajudicial**

La solución de los conflictos colectivos jurídicos y de interés o económicos puede provenir utilizando medios extrajudiciales voluntarios<sup>(6)</sup>. Estos medios pueden ser de índole autocompositiva por negociación colectiva entre las partes, o de carácter heterocompositiva, a través de la participación de un tercero conciliador/mediador (conciliación y mediación) o de uno o varios árbitros (arbitraje voluntario).

Estos medios extrajudiciales constituyen alternativas de solución de conflictos más satisfactorias que las que puede ofrecer la vía judicial a través el proceso común u ordinario, por dos razones:

En primer lugar, porque al buscar las partes en forma colaborativa la solución al conflicto, sea en forma directa o con la ayuda de un tercero, el acuerdo al que finalmente se llegue, se aceptará de buen grado y se cumplirá de buena fe por las mismas.

En este mismo sentido, Mascaro Nascimento afirma que la solución del conflicto tendrá mayor eficacia cuando resulta del consentimiento de las partes en el ejercicio de la autonomía de la voluntad<sup>(7)</sup>.

En segundo lugar, las etapas, condiciones y plazos del procedimiento de negociación o del proceso arbitral serán fijadas por las partes, sin atenerse a las rigideces y plazos extensos que gobiernan el proceso judicial común<sup>(8)</sup>.

La experiencia enseña que los conflictos colectivos de trabajo deben atenderse y resolverse en forma rápida y eficaz. Esto debería funcionar así porque está en juego la continuidad de la actividad productiva de la empresa y el desarrollo normal del trabajo. Los conflictos prolongados pueden poner en riesgo la

---

(6) Mascaro Nascimento afirma que los conflictos jurídicos o de derecho son aquellos en los que la divergencia reside en la aplicación o interpretación de una norma jurídica. Los conflictos económicos o de interés son aquellos en los que los trabajadores reivindican nuevas y mejores condiciones de trabajo (Compendio de direito sindical, p.292, 4ta. edición, Editorial LTR, Brasil, 2005).

(7) Compendio de direito sindical, ob. cit., p.291.

(8) Cf. también A.Montoya Melgar, Derecho del Trabajo, ob. cit., p.708.

permanencia de los puestos de trabajo y hasta la existencia misma de la empresa.

En estos tiempos de competitividad global, las empresas no pueden quedar paralizadas por mucho tiempo porque tienen el riesgo cierto de perder negocios, clientes y mercados que con tanto esfuerzo lograron conseguir. Por ello, no pueden aguardar el tiempo que insume una eventual solución al conflicto por la vía judicial tradicional.

La existencia de una intensa negociación colectiva bipartita libre y voluntaria y el fomento de la misma por la vía normativa, así como la disponibilidad de procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje voluntario, son factores que favorecen el desarrollo persistente de estos medios alternativos extrajudiciales de solución de conflictos.

## **B. Solución judicial**

En general, el ordenamiento jurídico de cada país posibilita que cualquiera de las partes inmersa en un conflicto colectivo laboral, pueda recurrir a la justicia estatal y someter la decisión del diferendo a un juez o tribunal, previa sustanciación del proceso de conocimiento establecido en la Ley.

Esta competencia generalmente se le asigna a los tribunales laborales o en su defecto, a los tribunales civiles en virtud de su competencia residual. Cabe destacar que la regla es que los tribunales resuelven los conflictos colectivos jurídicos que le presenten voluntariamente alguna de las partes.

Salvo pocas excepciones y dependiendo de la legislación de cada país, en general los tribunales estatales no resuelven los conflictos colectivos económicos o de interés, los que están reservados para la negociación entre las partes<sup>(9)</sup>.

Sin perjuicio de intentar previamente la solución extrajudicial del conflicto, alguna de las partes puede encontrar un atractivo para recurrir a la vía judicial siempre que:

- (i) La Ley le otorgue jurisdicción y competencia a un tribunal para dirimir el conflicto colectivo, y

---

(9) Brasil es una de las excepciones en tanto la justicia laboral tiene competencia para resolver conflictos colectivos económicos o de interés. El caso más reciente fue la resolución del conflicto económico de los trabajadores del metro de San Pablo, que coincidía con la celebración del campeonato mundial de fútbol en el año 2014. Los actores laborales disientan sobre el porcentaje de ajuste de salarios a aplicar, y ante la falta de acuerdo, el sindicato adoptó medidas de paralización del mencionado medio de transporte. La justicia (Tribunal Regional de Trabajo) dictaminó que la huelga era abusiva y estableció el porcentaje de ajuste a aplicar (<http://www.elmundo.es/internacional/2014/06/10/5396493cca47417d388b457a.html>).

- (ii) La petición respectiva se sustancie en un proceso muy abreviado, similar al que rige en el proceso de amparo de derechos fundamentales. Este proceso cumple la condición de obtener una solución rápida al conflicto colectivo planteado.

## II. LA AUTOCOMPOSICIÓN

En caso que no hayan tenido éxito los mecanismos de prevención del conflicto, este se exterioriza mediante la aplicación de medidas. En este escenario, en general las partes retoman la negociación colectiva, con el fin de que pacíficamente concilien sus intereses y de esta forma resuelvan el conflicto.

Este diálogo entre las partes se desarrollará en los ámbitos institucionales que existan (por ejemplo, Comités de empresa, Comisión de relaciones laborales, etc.) y de acuerdo a los procedimientos acordados.

En obras de infraestructura de gran dimensión, que implican la contratación de miles de trabajadores, las partes pueden acordar un procedimiento de examen de las reclamaciones en una doble instancia a nivel de la empresa, tal como lo sugiere la Recomendación OIT núm. 130 (1967).

El primer nivel atendería las cuestiones regulares, diarias, con el fin de solucionar las cuestiones puntuales que vayan surgiendo en el curso normal del trabajo. El segundo nivel se reservaría para negociar los temas estratégicos de las relaciones laborales en la empresa, y también se ocuparía de dar solución a los temas que no se resolvieron en el primer nivel.

Pero además de estos ámbitos formales, son también importantes los ámbitos informales, que se desarrollan a través de contactos personales entre los representantes de las partes, ya sea en forma previa o posterior a las reuniones formales.

Estos encuentros informales muchas veces resultan ser muy efectivos para articular soluciones, por cuanto se desarrollan en un ambiente más desestructurado y distendido, que el que se cumple en el ámbito institucional.

En este contacto interpersonal entre las partes se retomará la negociación y se intentará buscar una solución al conflicto, con el compromiso de que mientras esté en curso la etapa de negociación, se suspenderán las medidas aplicadas. Este es un gesto de buena fe, que demuestra el interés de las partes de colaborar en forma positiva y proactiva en la solución rápida del conflicto.

En esta etapa de negociación entre las partes, que puede desarrollarse tanto a nivel de la empresa en que nació el conflicto, como a nivel de la rama de actividad,

las reuniones y contactos serán más intensos, tanto en dedicación horaria como en la frecuencia de los encuentros.

Las partes deben poner todo su empeño e ingenio para buscar una solución rápida al conflicto, que pueda ser satisfactoria para ambas. En general, estas soluciones son transaccionales, donde cada parte cede en su posición inicial en aras del objetivo común de solucionar el conflicto y retomar prontamente el curso normal del trabajo.

Es necesario que las partes asuman una actitud proactiva y de colaboración mutua, restableciendo los vínculos personales y dejando de lado las posturas intransigentes que en nada favorecen el encuentro de la solución al conflicto.

En este proceso de diálogo, en algunos casos puede ser beneficioso que las partes acepten la incorporación a la mesa de negociación de algunos de los representantes de los empleadores y de trabajadores de la rama de actividad a la que pertenece la empresa. Estos representantes deberían aportar una visión más distante y menos desapasionada del conflicto y con esta actitud, podrían ser articuladores efectivos en la búsqueda de la solución al mismo.

### **III. HETEROCOMPOSICIÓN POR UN CONCILIADOR/MEDIADOR**

En caso que no se encuentre una solución al conflicto por las partes por la vía de la negociación colectiva bilateral, estas podrán acordar la incorporación de un tercero. Éste cumplirá extrajudicialmente las funciones de conciliación y posterior mediación, con el fin de ayudar a las partes a encontrar un punto de encuentro, que permita la solución satisfactoria del conflicto.

Este recurso al conciliador y mediador requiere por lo menos tres condiciones. En primer lugar, que las partes estén de acuerdo en solicitar la asistencia de un tercero conciliador/mediador.

En segundo lugar, este último debe ser independiente de las partes y neutral<sup>(10)</sup>.

En tercer lugar, el procedimiento (etapas, agenda y plazos) debería estar acordado previamente o en su defecto, fijarse en la primera reunión, con el fin de que las partes se atengan a ciertas reglas de encauzamiento del diálogo.

Nos inclinamos a sugerir que el tercero que se elija libremente por las partes

---

(10) Las dos condiciones señaladas en el texto son también requeridas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Informe III, Parte 1B, párrafo 243, p.104, aprobado por la Conferencia General de la OIT, 101ª reunión, 2012).

sea del ámbito privado. Las partes pueden manejar una lista común de mediadores independientes que les merezca confianza o recurrir a un Centro u Organización independiente que provea servicios de mediación y conciliación.

En la negociación de una salida al conflicto colectivo planteado, el tercero conciliador escuchará primero a las partes e intentará acercarlas buscando un punto común de encuentro conciliatorio. En esta etapa, el tercero en funciones de conciliación todavía no realiza propuestas de solución del conflicto.

Si no hay conciliación entre las partes, en la misma instancia de reunión, el tercero podría asumir el rol de mediador, proponiendo una solución que busque armonizar los intereses de las partes y que sea satisfactoria para las mismas. Esta propuesta del mediador puede ser reformulada por cada una de las partes y el mediador puede construir una nueva solución.

Montoya Melgar afirma que la mediación se caracteriza por la intervención de un tercero –mediador– dotado generalmente de amplios poderes de propuesta e información. Su función consiste en intentar la avenencia de las partes en litigio, a cuyo efecto les propone un proyecto de solución<sup>(11)</sup>.

En el mismo sentido, Mascaro Nascimento sostiene que la mediación no es un procedimiento que termine con una decisión. El mediador no sustituye la voluntad de las partes, quienes tienen plena libertad para aceptar o no la propuesta del mediador. Señala que el mediador adopta un discurso persuasivo y no impositivo<sup>(12)</sup>.

Debe destacarse que las propuestas del mediador no son vinculantes para las partes. El mediador no puede extralimitarse en sus funciones y pretender decidir el conflicto en forma obligatoria.

Por consiguiente, una auténtica mediación consiste en un proceso colaborativo de carácter dialéctico entre los actores profesionales y el mediador. Este último debería aproximar a las partes, a ayudarlas a comunicarse mejor, a identificar dónde están las diferencias y a trabajar en el diseño de una solución compartida que solucione el conflicto.

Este diálogo llevado con actitud positiva y con mucha inventiva e inteligencia debería conducir a lograr el resultado esperado. Las partes se sentirán que ganaron mutuamente porque más allá de que colaboraron en la solución coyuntural

---

(11) Derecho del Trabajo, ob. cit., p.710.

(12) Compendio..., ob. cit., pp. 297 y 298.

del conflicto, fortificaron los vínculos interpersonales. Esto les permitirá un abordaje más positivo y amigable en las futuras negociaciones que se desarrollen en los ámbitos que elijan las partes.

#### **IV. HETEROCOMPOSICIÓN POR ARBITRAJE**

Las partes pueden decidir voluntariamente someter el diferendo a un arbitraje. La recurrencia a este mecanismo puede estar pactada en un convenio colectivo, en los casos de diferencias de interpretación o de aplicación del convenio. Esto es lo que se conoce como cláusula arbitral.

En el caso de no estar pactado previamente, las partes pueden acordar igualmente someter el diferendo a una arbitraje, luego de que agotaron todos los mecanismos de negociación directa o a través de la participación de un tercero conciliador/mediador.

La regla general es que la solución del conflicto colectivo laboral por arbitraje sea utilizada cuando el mismo versa sobre cuestiones jurídicas. Esto significa que el motivo de la contienda entre las partes se centra en la interpretación o aplicación de una norma jurídica preexistente (por ejemplo, una ley o un convenio colectivo). Este medio de solución no es muy utilizado para resolver conflictos económicos o de intereses, donde las partes no se ponen de acuerdo sobre reivindicaciones planteadas, que todavía no fueron recogidas en una norma.

Una cuestión muy importante es la designación del o los árbitros. En caso que sea unipersonal, las partes deberán ponerse de acuerdo en su designación, contando para ello con listas respectivas propias o proporcionadas por un Centro u Organismo independiente especializado en temas de arbitraje. En caso de que las partes entiendan que se deben designar tres miembros, dos serán elegidos respectivamente por cada parte y el tercero será elegido por acuerdo entre las partes según listas propuestas.

Las partes en uso de su autonomía colectiva serán libres de diseñar el procedimiento, el plazo que insumirá cada una de las etapas, el plazo para el dictado del laudo y la mayoría requerida en caso de que sean varios árbitros y no exista unanimidad. También deberían definir si el laudo se dictará por Derecho o por equidad, si será inapelable, y si será obligatorio. En general, si el conflicto colectivo es jurídico se optará que sea resuelto por Derecho y si es de interés, se elegirá que se decida por equidad.

Esto que acabamos de reseñar se llama compromiso arbitral, que según la



legislación de cada país, se instrumentará mediante formalidades especiales. Hay casos en que por imperativos constitucionales se exige que en forma previa al inicio del proceso, se intente la conciliación entre las partes. Esta tarea la cumplirán el o los árbitros designados.

El dictado del laudo inapelable y obligatorio, en caso que así se haya acordado, pondrá fin al conflicto colectivo y las partes deberán llevar a cabo las acciones que correspondan para lograr su ejecución integral.

Finalmente, cabe destacar que la utilización de este mecanismo de arbitraje debe ser el resultado de la libre voluntad de las partes. Por consiguiente, queda excluido el arbitraje obligatorio impuesto a las partes.

En este sentido el Comité de Libertad Sindical afirma que la norma que imponga el arbitraje en caso que no exista acuerdo en la negociación colectiva bipartita, no está de conformidad con el principio de negociación voluntaria contenido en el artículo 4 del Convenio núm. 98<sup>(13)</sup>.

## V. HETEROCOMPOSICIÓN POR LA VÍA JUDICIAL

En un conflicto colectivo jurídico, cualquiera de las partes que se sienta afectada o perjudicada puede acceder a la justicia competente para que se procese el diferendo y se dicte una sentencia que ponga fin al mismo.

La clave para que se utilice esta vía está en que el procedimiento previsto sea rápido y concentrado, y el fallo se dicte en un plazo breve.

Salvo muy contadas excepciones y dependiendo de la legislación de cada país como hemos comentado, en general los conflictos económicos o de interés se resuelven por la vía de la negociación colectiva o por la arbitral voluntaria, en su caso. Por tanto, no es frecuente someterlos a la decisión judicial.

Está claro que los magistrados tienen experiencia para resolver los conflictos jurídicos, que implican la aplicación de una regla de Derecho. En cambio, no tienen la suficiente experiencia respecto de los conflictos de interés, que implican la aplicación de otros criterios y técnicas de negociación ajenas a lo jurídico.

---

(13) La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, ob. cit., párrafo 993, p.211. El Comité considera que el arbitraje obligatorio solo es admisible en el marco de los servicios esenciales en sentido estricto (esto es, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población) (párrafo 994, p. 211).

## VI. REGULACIÓN URUGUAYA

Las reglas sobre solución de los conflictos colectivos están contenidas en normas constitucionales, legales, reglamentarias y en los convenios colectivos de trabajo.

En la regulación nacional sobre solución de conflictos colectivos, hay una preferencia por los medios extrajudiciales voluntarios respecto de los medios judiciales. La norma le da prevalencia a la negociación entre las partes y en su caso, a la participación de un tercero conciliador/mediador requerida voluntariamente por las mismas.

La excepción a esta regla está dada en el caso de los conflictos colectivos de interés o económicos sobre ajustes de salarios y salarios mínimos. Estos temas se negocian a nivel de cada rama de actividad en forma obligatoria en un Consejo integrado por representantes de los empleadores, trabajadores y el gobierno.

En caso de desacuerdo entre las partes profesionales, el conflicto lo decide el Consejo por mayoría simple con carácter obligatorio. Y si no se logra esta mayoría o no se puede realizar la reunión por falta de quórum legal, el conflicto lo resuelve el Poder Ejecutivo por decreto.

En este escenario, la Ley le otorga a las partes una vía de escape a la negociación obligatoria en el Consejo de Salarios. Los actores profesionales a través de sus organizaciones profesionales más representativas de una rama de actividad pueden negociar los asuntos salariales y otras condiciones de trabajo y acordarlas en un convenio colectivo. Esta es una vía que en las dos fases de negociación 2015-2016 se utilizó en forma creciente en varias ramas de actividad.

Luego de firmado el convenio colectivo, o bien se presenta ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para su registro y publicación o ante el Consejo de Salarios para que este ordene estas actividades. Logrado el registro y publicación, que es obligatorio hacerlo para el Organismo ante quien se presenta, el convenio colectivo extiende sus efectos para todas las empresas y trabajadores de la rama de actividad<sup>(14)</sup>.

En los numerales siguientes analizaremos las reglas que regulan la auto-composición del conflicto, así como los diversos medios de heterocomposición extrajudiciales y judiciales.

---

(14) Ley 18.566, art. 16.

Debe destacarse que se debería seguir apostando a estos medios de solución de conflictos colectivos de trabajo, con el fin de abatir los importantes índices de conflictividad laboral que existen en Uruguay.

Según el último informe de conflictividad laboral del año 2015, se registraron 121 conflictos, por los que se perdieron 1. 663 895 jornadas. Además, se verificaron cinco paros generales nacionales (cuatro parciales de cuatro horas y uno de 24 h.) y 23 ocupaciones de lugares de trabajo<sup>(15)</sup>.

## VII. AUTOCOMPOSICIÓN

### A. Constitución

La Constitución prefirió a la negociación colectiva bipartita como medio de solución extrajudicial de eventuales conflictos colectivos. Este medio de solución está previsto en forma expresa solamente para el caso de los Entes Autónomos y de los servicios públicos en general, tanto los prestados directamente por el Estado o a través de empresas concesionarias<sup>(16)</sup>.

En este sentido, la norma promueve la creación de ámbitos bipartitos de negociación a nivel de cada Ente Autónomo para negociar condiciones de trabajo, con el fin de contener y solucionar los eventuales conflictos que se originen entre las partes<sup>(17)</sup>.

En el caso de los servicios públicos, se prevé la creación de organismos internos para intentar solucionar los desacuerdos. Si no hay acuerdo entre las partes, las negociaciones continúan, pero la autoridad deberá establecer los medios y procedimientos para mantener la continuidad de los servicios<sup>(18)</sup>.

Debe destacarse que la doctrina afirma que la negociación colectiva y su producto, el convenio colectivo de trabajo, tienen un reconocimiento implícito en la Constitución. La libertad en su más amplia dimensión incluye el derecho a la negociación colectiva y a celebrar convenios colectivos de trabajo. La libertad es un derecho humano fundamental que incluye la negociación y la firma de acuerdos<sup>(19)</sup>.

---

(15) Las relaciones laborales en 2015 y perspectivas para el 2016, pp. 23 y 24, Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad Católica, marzo de 2016.

(16) Art. 65.

(17) Art. 65, inciso 1.

(18) Art. 65, inciso final.

(19) Arts. 72 y 332. En el mismo sentido, A.Plá Rodríguez, Curso de Derecho Laboral, T. IV, volumen I, p. 120.

Por consiguiente, en el marco de la Constitución nacional, se reconoce en forma implícita que la negociación colectiva es un medio idóneo para prevenir y solucionar conflictos colectivos de trabajo.

## **B) Ley y convenios colectivos de trabajo**

La Ley 18.566 sobre negociación colectiva prevé que las partes, en el ejercicio de su autonomía colectiva, puedan acordar mecanismos de prevención y solución de conflictos, que incluyan, entre otros, instancias de información y consulta, y de negociación libre y voluntaria<sup>(20)</sup>.

En general, las partes han preferido la creación de mecanismos internos de negociación directa, los que incluyen intercambio de información y prácticas de consultas (formales e informales), como medio de prevenir y solucionar los eventuales conflictos.

En este sentido, en la mayoría de las empresas medianas y grandes, que tienen representantes de la organización sindical de la rama como interlocutores representativos, las partes acordaron la instalación de ámbitos de diálogo bipartito, con el fin de atender los temas diarios que pudieran dar a lugar a conflictos y darles una solución adecuada.

En proyectos de gran dimensión es habitual que se acuerde un procedimiento de reclamaciones de doble instancia en el ámbito de la propia empresa, con distribución de competencias de cada órgano en su respectivo nivel.

En la rama de actividad, las partes han acordado por medio de convenios colectivos, la creación y funcionamiento de ámbitos de diálogo para solucionar temas más estratégicos del sector. Pero además, estos ámbitos tienen la misión de prevenir y solucionar conflictos colectivos a nivel de las empresas que integran la rama.

En general, las partes acuerdan en los convenios colectivos que si no se ponen de acuerdo a nivel de la empresa, la siguiente instancia será el diálogo con los representantes de la rama de actividad. El objetivo es seguir negociando e intentar la solución al diferendo a través de representantes que no están tan directamente involucrados en el diferendo.

En caso de no llegarse a un acuerdo en esta instancia bipartita de la rama, por lo general las partes acuerdan iniciar un procedimiento de conciliación/mediación voluntaria, con la participación de un tercero, que los ayudará a encontrar una solución al conflicto.

---

(20) Art. 19.

En el caso de las empresas concesionarias de servicios públicos, la Ley 10.913, de 25 de junio de 1947, establecía un procedimiento para la prevención y solución de conflictos en tres niveles: 1º: un Consejo paritario integrado por las partes y eventualmente, con un árbitro; 2º: un Tribunal de conciliación designado por el Poder Ejecutivo; 3º: Tribunal arbitral con integración predeterminada, con fallo obligatorio e inapelable<sup>(21)</sup>.

En el sector público, la ley establece que el Estado promoverá la consulta y colaboración efectiva entre las autoridades públicas y las organizaciones de trabajadores, con el fin de examinar las cuestiones de interés mutuo, previo intercambio de información. En caso de surgir diferendos, se prevé que las partes directamente busquen la solución a nivel del propio Organismo, y si no hay acuerdo, el diferendo se tratará en un segundo nivel sectorial<sup>(22)</sup>.

## VIII. HETEROCOMPOSICIÓN EXTRAJUDICIAL

### A) El rol del Estado y de los órganos tripartitos en el sector privado

La Ley prevé la posibilidad de que las partes en forma voluntaria acuerden intentar la solución del conflicto colectivo mediante la recurrencia a un tercero conciliador/mediador<sup>(23)</sup>. Este tercero puede ser el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la Dirección Nacional del Trabajo o el Consejo de Salarios de la rama de actividad de integración tripartita o ambos en instancias separadas<sup>(24)</sup>.

Este tercero intentará ayudar a las partes a encontrar una solución al diferendo. Esta participación de un tercero ajeno a las partes en conflicto es también una forma de componer el mismo. Y se recurre al mismo porque las partes no tuvieron éxito en la negociación colectiva bipartita.

Es muy importante destacar que en esta labor de conciliación/mediación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o el Consejo de Salarios, no tienen facultades legales para resolver el conflicto en forma obligatoria. Solo pueden realizar propuestas de solución que no son vinculantes para las partes.

---

(21) Plá Rodríguez señala que esta norma fue cuestionada porque establecía un arbitraje obligatorio. Su aplicación fue reducida y disminuyó con el paso del tiempo. Desde hace varios años no se aplica (Curso de derecho laboral, T. IV, volumen 2, ob. cit., p. 42). En la actualidad tampoco se aplica, pese a que el Decreto 234/967 facultó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a poner en aplicación los arts. 4 y 5 de la Ley 10.913 en casos fundados (art. 1). Este Decreto está vigente según lo establece el Decreto 66/006, de 6 de marzo de 2006 (art. 7º).

(22) Ley 18.508, arts. 2 y 10 a 15.

(23) Ley 18.566, art. 19.

(24) Ley 10.449, art. 20 y Ley 18.566, art. 20, inciso 1.

En caso que el conciliador/mediador no logre acercar a las partes y solucionar el conflicto, el tercero no puede emitir ningún decreto (Poder Ejecutivo) o resolución (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) o un laudo o decisión (Consejo de Salarios), que obligue a las partes en conflicto a aceptar una determinada solución.

Está claro que de acuerdo a la ley mencionada, si las partes no se ponen de acuerdo, finaliza la intervención del tercero, y serán ellas las que en ejercicio de su autonomía, adoptarán las medidas más efectivas que atiendan los respectivos intereses que defienden en el conflicto.

## **B) El rol del Ministerio de Trabajo en el sector público**

En el sector público, cuando las partes en los distintos niveles previstos no lograron ponerse de acuerdo, podrá participar el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien cumplirá las funciones de conciliación y de mediación<sup>(25)</sup>.

Es cuestionable que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sea el órgano encargado de conciliar/mediar en la solución de los conflictos en el sector público. Está claro que el Ministerio de Trabajo integra el gobierno y por tanto representa al empleador Estado en su conjunto. Es decir, es una parte más y no es un tercero en la conciliación/mediación de un conflicto en el sector público.

## **C) El rol del convenio colectivo de trabajo**

### **1. Instancias de diálogo acordadas**

En general, en un convenio colectivo de trabajo las partes acuerdan que en caso de conflicto colectivo no pudo autocomponerse por las mismas, se llame a participar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de los negociadores dependientes de la Dirección Nacional de Trabajo. En caso que una de las partes solicite su participación, la citada Dirección convocará a la otra parte a una audiencia de conciliación/mediación.

En caso de no llegar a una solución del conflicto, la segunda instancia de negociación colectiva tripartita se desarrollará en el Consejo de Salarios de la rama de actividad respectiva.

La norma prevé que una vez que el Consejo de Salarios del respectivo sector de actividad reciba la solicitud con los antecedentes del diferendo, deberá ser citado de inmediato, a fin de tentar la conciliación/mediación entre las partes

---

(25) Ley 18.508, art. 9, inciso final.

involucradas. Esta es otra instancia de negociación al máximo nivel del sector de actividad.

La Ley prevé que si transcurrido un plazo prudencial de negociación, que puede ser acordado por las partes, la mayoría de los delegados del Consejo entiende que no es posible arribar a un acuerdo conciliatorio, se deberá dar cuenta a la Dirección Nacional del Trabajo a los efectos pertinentes<sup>(26)</sup>. En este caso, el Director Nacional de Trabajo podrá citar a las partes para hacer un último intento conciliatorio y de mediación para solucionar el conflicto.

En este procedimiento administrativo de conciliación/mediación, cada parte deberá estar asistida por abogado desde el comienzo hasta su culminación, salvo que el asunto tenga una cuantía inferior a 20 Unidades Reajustables. En caso que no sea susceptible de estimación pecuniaria, también se requiere la asistencia letrada obligatoria<sup>(27)</sup>.

En la práctica esta norma no se cumple. En general, los representantes de las empresas concurren asistidos por abogados o directamente concurre solo el o los abogados en representación de las mismas. Y de parte de los trabajadores, solo concurren los dirigentes sindicales sin asistencia letrada, a excepción hecha de algunas organizaciones sindicales, que en el caso de algún conflicto puntual importante, deciden concurrir asistidos por un abogado.

## **2. Controversias de interpretación del convenio**

La Ley 18.566 establece que para resolver las controversias en la interpretación del convenio colectivo, deberán establecerse en el mismo, procedimientos 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<sup>(28)</sup>.

Esta norma es contraria a la negociación colectiva libre y voluntaria consagrada en el Convenio núm. 98 de la OIT y en la propia Ley 18.566, en la medida que son las partes las que deben decidir libremente si incluyen o no cláusulas de resolución de controversias de interpretación del convenio. La Ley no puede imponer a las partes que deben acordar un mecanismo de solución de diferencias de interpretación.

---

(26) Ley 18.566, art. 20, incisos 2 y final.

(27) Ley 16.995, de 26 de agosto de 1998, art. 2.

(28) Art. 21, inciso 3.

En la práctica esta norma no ha tenido impacto.

En primer lugar, porque tiene un alcance limitado a los diferendos referidos a la interpretación de los convenios. En segundo lugar, porque en general las partes por interés mutuo acuerdan mecanismos de prevención y solución de conflictos, comprendiendo a todo tipo de diferendos. En tercer lugar, en caso que las partes no lo pacten en el convenio colectivo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no ha exigido el cumplimiento de la norma.

## **D) Consulta y la declaración de esencialidad**

La Ley prevé dos formas atípicas de solucionar los conflictos colectivos de trabajo.

### **1. Consulta**

Por un lado, la Ley 13.720 establece que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá disponer de oficio y bajo el régimen de votación secreta, que las organizaciones gremiales efectúen una consulta a los trabajadores o empleadores afectados por las medidas de huelga o *lock out*, con el objeto de verificar si ratifican o rechazan el empleo de las mismas o, eventualmente, las fórmulas de conciliación propuestas<sup>(29)</sup>.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social puede disponer la realización de esta consulta dentro de un plazo determinado, ya sea antes o después de la aplicación de las medidas de huelga o de lock out.

Este es un medio mandatorio que puede solucionar un conflicto colectivo en tanto el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social puede disponer de oficio la consulta. Luego serán los trabajadores los que decidirán sobre el rumbo que tomará el conflicto.

El resultado de la consulta puede determinar que, o bien los trabajadores no estén de acuerdo con la o las medidas dispuestas y se levanten las mismas, lo que posibilita seguir negociando, o bien que los trabajadores no solo apoyen el levantamiento de la/s medidas, sino que además, aprueben una de las fórmulas propuestas para lograr la solución al conflicto<sup>(30)</sup>.

---

(29) Art. 5.

(30) Hasta ahora, este mecanismo legal fue aplicado una sola vez en el año 1985, en el contexto de un conflicto colectivo que afectaba a una institución médica del sector privado que estaba ocupada por los trabajadores.



## 2. Declaración de servicio esencial

Por otro lado, la Ley 13.720 establece que en caso que un conflicto colectivo afecte a un servicio público, sea prestado por el Estado o por empresas concesionarias, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá establecer servicios mínimos de funcionamiento para garantizar la continuidad de los mismos<sup>(31)</sup>.

En este sentido, la norma cumple con lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución. Esta norma ordena a la autoridad a organizar los servicios públicos en caso de existir desinteligencias con los trabajadores, que pudieran afectar la continuidad de los mismos.

En general, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social solo ha organizado servicios mínimos en el caso que el conflicto colectivo laboral afecte la continuidad de un servicio público esencial en sentido estricto, esto es, aquel que está destinado a garantizar la vida, salud o seguridad, de toda o parte de la población<sup>(32)</sup>.

Una de las excepciones se registró en el año 2015 cuando el gobierno resolvió declarar esencial los servicios de enseñanza pública por el plazo de 30 días, en virtud de que el diálogo se había agotado y los sindicatos habían anunciado el inicio de una huelga. En esta Resolución se dio prioridad al derecho fundamental de los educandos a recibir educación conforme lo dispone la Ley General de Educación<sup>(33)</sup>.

Esta resolución fue resistida por los sindicatos de la enseñanza pública y no se cumplió en la práctica, ya que la mayoría de los trabajadores continuaron con los paros. Esta resistencia sindical a la resolución, que no había ocurrido antes en otros conflictos donde se dictó una resolución de este estilo, motivó una serie de negociaciones, que culminaron con el levantamiento de la declaración de esencialidad<sup>(34)</sup>.

En nuestra opinión, la Constitución habilita al gobierno a que en los servicios públicos en general –sean o no esenciales– cuya continuidad resulte afectada por medidas de paro, establezca servicios mínimos de funcionamiento. Esta es una medida de equilibrio entre la garantía del ejercicio del derecho de huelga, aunque

---

(31) Art. 4.

(32) La última declaración de servicio esencial fue dispuesta por Resolución de 8 de julio de 2016, dispuesta por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se declaró esencial la totalidad de los servicios públicos y privados prestados por los servicios de cocina del Centro Hospitalario Pereira Rossell, entre otros, por el término de 60 días.

(33) Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del 24 de agosto de 2015.

(34) Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del 31 de agosto de 2015. El gobierno asumió ciertos compromisos salariales en la negociación, que luego fueron aprobados por la Ley 19.335, de 19 de diciembre de 2015 (art. 671). Luego se firmaron convenios colectivos con los sindicatos de la enseñanza pública.

más limitado, y la garantía del ejercicio de otros derechos fundamentales de las personas (los que también tendrán un ejercicio limitado por un menor servicio).

En la práctica asistimos a una recurrente interrupción de los servicios públicos de gran utilidad o importancia trascendental para el ejercicio de derechos fundamentales de las personas, sin que se garantice el cumplimiento de servicios mínimos<sup>(35)</sup>.

En general, estos servicios son prestados exclusivamente por el Estado, por lo que los usuarios no tienen ninguna alternativa para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos fundamentales, o en el caso que la tengan, algunas personas no pueden acceder a ella por falta de recursos económicos.

Por tanto, algunos colectivos de personas de pocos recursos son los que más resultan afectados por los paros en los servicios públicos de primera necesidad.

En algunos casos puntuales, el establecimiento de servicios mínimos en los servicios públicos puede transformarse en un medio para resolver el conflicto colectivo<sup>(36)</sup>.

El reintegro de los trabajadores afectados al cumplimiento de los servicios mínimos le hace perder fuerza al conflicto del lado sindical, y esto permite que los negociadores por parte del sindicato regresen a la mesa de negociación con una posición más flexible y con voluntad de acordar.

## **E) Arbitraje**

### **1. Arbitraje voluntario**

La Ley 18.566 prevé que las partes pueden voluntariamente someter la solución del conflicto colectivo a un arbitraje<sup>(37)</sup>.

La recurrencia a este mecanismo puede estar pactada en un convenio colectivo ante el suceso de eventos tales como diferencias jurídicas de interpretación o de aplicación del mismo. Esto se llama cláusula compromisoria, que implica la voluntad de las partes de someter la cuestión a un arbitraje<sup>(38)</sup>.

---

(35) Por ejemplo, paros que afectan el transporte público, servicios no urgentes de salud pública, comunicaciones, aeropuertos, puertos, comercio exterior, registros públicos, etc.

(36) Ya vimos que por excepción, en el conflicto de la enseñanza pública, la Resolución de esencialidad de los respectivos servicios no provocó el efecto señalado en el texto.

(37) Art. 19, inciso 1°. El CGP también prevé que toda contienda colectiva puede ser sometida a la resolución de un tribunal arbitral y le reconoce pleno derecho al laudo dictado por el mismo (art. 472 del CGP).

(38) Art. 473 del CGP.

La poca experiencia que existe en nuestro país demuestra que la recurrencia a este mecanismo de solución del conflicto colectivo es excepcional y solo está limitada a los conflictos colectivos jurídicos. Normalmente los conflictos colectivos de interés lo solucionan directamente las partes o con la ayuda de un tercero conciliador/mediador. Entre otras razones, hay una referida a los costos, ya que las partes deberán solventar los honorarios del o los árbitros designados, en la forma que acuerden las mismas.

En caso de no estar pactado el arbitraje en forma previa al surgimiento de un diferendo, las partes pueden acordar igualmente someterlo al mismo luego que agotaron todos los mecanismos de negociación directa y de participación de un tercero conciliador/mediador.

En este punto, las partes en uso de su autonomía colectiva pueden establecer las reglas del procedimiento a seguir y el mecanismo de designación de los árbitros, así como si el laudo se va a dictar por Derecho o por equidad<sup>(39)</sup>.

Hay algunas reglas preceptivas establecidas en el Código General del Proceso (CGP) que deben cumplirse en el proceso arbitral. En primer lugar, el intento de conciliación previa entre las partes por el/los árbitro/s <sup>(40)</sup>. En segundo lugar, el otorgamiento y firma de un compromiso arbitral con un contenido mínimo preceptivo, el cual deberá estar documentado en escritura pública o escrito o acta judicial<sup>(41)</sup>.

El laudo es inapelable y obligatorio para las partes. El dictado del laudo pondrá fin al conflicto colectivo y las partes deberán llevar a cabo las acciones que correspondan para cumplirlo totalmente.

## **2. Arbitraje obligatorio**

La Ley 18.566 establece un sistema de arbitraje obligatorio en la negociación colectiva tripartita a nivel de ramas de actividad que se desarrolla en los Consejos de Salarios y en el Consejo Superior Tripartito<sup>(42)</sup>.

En el caso de los Consejos de Salarios, donde la convocatoria a negociar es obligatoria, el arbitraje tiene por objeto el dictado de una decisión por mayoría

---

(39) Art. 490, inciso 1 del CGp.

(40) Art. 490, inciso final del CGp.

(41) Art. 473 del CGp.

(42) Otro caso de arbitraje obligatorio está previsto en la Ley 10.913 referido a los conflictos que puedan originarse en las empresas que prestan servicios públicos. Esta Ley, si bien está vigente, en la práctica no se aplica.

simple del Consejo respectivo. Esta decisión versa sobre la fijación de aumentos salariales y salarios mínimos, así como sobre la regulación de la licencia sindical<sup>(43)</sup>. Esta decisión cumple la misma función que un Laudo dictado por un árbitro o un tribunal arbitral.

De esta forma, en vez de que este conflicto colectivo de intereses se solucione por las partes profesionales (empleadores y trabajadores), la Ley establece que debe decidirlo un Órgano tripartito no judicial (Consejo de Salarios), que emite una decisión de cumplimiento obligatorio<sup>(44)</sup>.

La particularidad de este arbitraje extrajudicial es que además de los actores sociales, participa el gobierno como una parte más desde el inicio de la negociación y durante el desarrollo de la misma. El gobierno imparte los lineamientos de la negociación salarial al inicio de cada ronda y realiza propuestas.

Pero, al momento de adoptarse la decisión, el gobierno cambia su rol y pasa a ser el juez del diferendo en la medida que con su voto decide si acompaña la propuesta de los trabajadores o de los empleadores, en el escenario que no exista acuerdo entre estas partes<sup>(45)</sup>.

Dado que la decisión del Consejo se adopta por mayoría simple, el voto o la propuesta del gobierno es decisiva para inclinar la balanza hacia uno u otro lado de los intereses en disputa<sup>(46)</sup>. Si no se logra la mayoría simple o el Consejo no logra reunirse por no contar con el quórum legal para votar, el conflicto lo decide el Poder Ejecutivo por Decreto<sup>(47)</sup>.

La decisión adoptada por el Consejo por mayoría simple, si bien puede ser objeto de un recurso de apelación, el que decide el mismo es el gobierno a través del Poder Ejecutivo<sup>(48)</sup>. Por tanto, no se trata de un órgano independiente, lo

---

(43) Ley 10.449, art. 5, en la redacción dada por la Ley 18.566 (art. 12).

(44) Como dijimos antes, existe una vía legal para escapar de este mecanismo obligatorio y consiste en que las organizaciones profesionales más representativas de empleadores y de trabajadores de la respectiva rama de actividad, pueden acordar negociar todas las condiciones de trabajo, incluidos los ajustes de salarios y salarios mínimos, en forma directa, fuera del Consejo de Salarios. En caso que lleguen a un acuerdo, pueden presentar el convenio colectivo ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o al Consejo respectivo para su registro y publicación. De esta forma se obtiene el efecto erga omnes legal para todos los empleados y trabajadores que integren la respectiva rama de actividad (Ley 18,566, art. 16).

(45) También puede darse el caso que el gobierno formule una propuesta de aumentos de salarios y salarios mínimos, y alguno de los actores sociales la vote. Con los votos de dos órdenes, la propuesta se aprueba por mayoría.

(46) Ley 10.449, art. 14.

(47) Decreto-Ley 14.791, de 8 de junio de 1978, art. 1, literal e).

(48) Ley 10.449, art. 19, inciso 1º. El recurso de apelación no tiene efecto suspensivo y el Poder Ejecutivo deberá resolverlo dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su interposición. Si transcurre este plazo y el Poder Ejecutivo no se expide, queda firme la decisión del Consejo (Ley 10.449, art. 29).

que lleva a concluir que dicho Poder respaldará la decisión del Consejo del cual fue parte<sup>(49)</sup>.

Además, la decisión del Consejo no puede anularse en la vía judicial en tanto el mismo no es un órgano de la Administración. Según la Constitución, solo pueden anularse los actos administrativos definitivos dictados por los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones<sup>(50)</sup>.

Por consiguiente, dada la forma en que está estructurado el sistema de apelación, en la práctica la decisión del Consejo deviene inapelable, ya que será un esfuerzo fútil interponer un recurso de apelación por la razón ya apuntada.

Este mismo sistema de arbitraje obligatorio está previsto para la negociación tripartita que se desarrolla en el Consejo Superior Tripartito. Este Consejo adopta decisiones por la mitad más uno de sus miembros sobre la clasificación de los grupos de negociación colectiva tripartita por rama de actividad y las cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita<sup>(51)</sup>.

El Gobierno es parte de la negociación y luego con el voto de sus seis miembros, puede conformar la mayoría en el caso que alguno de los sectores (empleador o trabajador), vote en su mismo sentido.

En nuestra opinión, todos estos mecanismos decisorios obligatorios son contrarios a los Convenios números 98 y 154 de la OIT, que consagran la negociación colectiva bipartita libre y voluntaria y en el nivel que las partes decidan. También son contrarios a la Recomendación núm. 92 de la OIT, que establece que el arbitraje debe ser voluntario y no obligatorio.

El Comité de Libertad Sindical afirma que las disposiciones que establecen que a falta de acuerdo entre las partes, los puntos en litigio de la negociación colectiva sean decididos por arbitraje de la autoridad, no están en conformidad con el principio de negociación voluntaria contenido en el artículo 4 del Convenio núm. 98<sup>(52)</sup>.

Dicho Comité también afirma que la intervención de las autoridades públicas en los conflictos colectivos, debe ser compatible con el principio de negociación

---

(49) En los pocos casos en que se interpuso el recurso de apelación, el Poder Ejecutivo confirmó la decisión del Consejo de Salarios.

(50) Art. 309.

(51) Ley 18.566, art. 10, literales B) y D).

(52) La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical del Comité de Libertad Sindical, ob. cit., párrafo 993, p.211.

colectiva libre y voluntaria. Para ello, es necesario que los órganos designados para solucionar conflictos entre las partes deben ser independientes y solo se puede recurrir a ellos en forma voluntaria<sup>(53)</sup>.

## F. APROBACIÓN DE UNA LEY

En nuestra realidad laboral se verificó una forma muy peculiar e inconstitucional de resolver un conflicto colectivo jurídico en el Poder Judicial.

A raíz de una modificación legal, se interpretó que a los funcionarios judiciales les correspondía un aumento salarial. Por su parte, el gobierno entendió que dicho aumento no tenía carácter general para todos los funcionarios judiciales. En base a esta posición, envió un proyecto de Ley al Parlamento con la intención de interpretar la Ley anterior, con el fin de darle un alcance subjetivo muy restrictivo<sup>(54)</sup>.

Fue así que se aprobó la Ley 19.310, de 7 de enero de 2015. Esta norma realizó una interpretación de la norma que había dispuesto el aumento salarial, de tal manera que eliminaba la aplicación del mismo a la gran mayoría de los funcionarios judiciales<sup>(55)</sup>. Además, establecía una especie de solución transaccional preceptiva para las demandas judiciales en curso, siempre que se dieran ciertos requisitos<sup>(56)</sup>.

Ante la aprobación de esta Ley, numerosos funcionarios judiciales promovieron por vía de acción la declaración de inconstitucionalidad de la misma.

La Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucionales, entre otros, los artículos 2° y 8° de la Ley 19.310<sup>(57)</sup>.

Con relación al art. 2, dijo: “(...) una Ley interpretativa que se dirija a contemplar una situación concreta en un conflicto pendiente, puede entonces incurrir eventualmente en una doble inconstitucionalidad: a) por una parte sería violatoria del principio de igualdad consagrada por el art. 8 de la Constitución y b) además violaría el principio de no intervención del legislador en la actividad jurisdiccional (principio de separación de poderes)”<sup>(58)</sup>.

---

(53) La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones..., ob. cit., párrafo 1004, p.213.

(54) En el interin y ante el incumplimiento de la Ley, los funcionarios judiciales afectados promovieron acciones judiciales tendientes a cobrar las diferencias salariales derivadas de la aplicación del aumento salarial.

(55) Art. 2.

(56) Art. 8.

(57) Sentencia N° 311/2015, del 30 de noviembre de 2015.

(58) Considerando IV.

Con relación al art. 8, expresó que esta norma: “ (...) significa una modificación salarial, de sentido negativo, razón por la que previó acuerdos de carácter general con adhesión calificada de los funcionarios, solución que solo puede entenderse en carácter de renuncia en hipótesis de afectación de derechos, también violatoria de la precitada norma constitucional”<sup>(59)</sup>.

Con posterioridad a esta sentencia, las partes firmaron un acuerdo que puso fin al conflicto<sup>(60)</sup>.

## **IX. HETEROCOMPOSICIÓN JUDICIAL**

### **A) Conciliación y arbitraje judicial**

La Constitución establece que la Ley deberá promover la creación de tribunales de conciliación y de arbitraje<sup>(61)</sup>. Esta norma manda a la Ley a que promocióne dos medios para solucionar los conflictos colectivos, como lo son, la conciliación y el arbitraje, a través de la creación de tribunales especializados.

Dado que la Constitución mandata la “creación de tribunales” y en tanto éstos son los encargados de administrar justicia, se estaría inclinando por la solución judicial de los conflictos colectivos. Si bien la norma no se expide si el acceso a estos tribunales por los justiciables sería de carácter voluntario u obligatorio, en nuestra opinión el acceso solo sería voluntario en mérito al derecho fundamental de libertad consagrado en los artículos 7 y 10 de la Constitución.

En esta materia, la Ley no ha creado los tribunales de conciliación y arbitraje. En su lugar, la Ley se inclinó por promover los mecanismos voluntarios extrajudiciales para la solución de los conflictos colectivos.

Las Leyes que ya mencionamos anteriormente le dieron relevancia a la conciliación y a la mediación voluntaria, y también al arbitraje voluntario, como medios extrajudiciales de solución de conflictos colectivos, que no pasan por los estrados judiciales. Estos mecanismos están disponibles tanto para los conflictos colectivos jurídicos como para los de interés.

---

(59) Considerando V).

(60) Convenio del 23 de diciembre de 2015, publicado en la web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ([www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy)).

(61) Art. 57, inciso 2°.

De acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico procesal, el acceso a la justicia está garantizado para solucionar exclusivamente los conflictos colectivos de trabajo jurídicos, donde el magistrado debería aplicar una regla de Derecho.

Por lo tanto, quedan fuera del ámbito de la jurisdicción y competencia de la justicia estatal, los conflictos colectivos de trabajo económicos o de interés, donde lo que está en juego son distintas propuestas, que las partes negocian e intentarán llegar a un acuerdo. En este conflicto, las partes intentan, o bien modificar una regla de Derecho preexistente o crear una nueva, que tiene como antecedente una negociación colectiva previa.

## **B) Proceso de conocimiento y sentencia judicial**

De acuerdo a la Ley 18.572, la justicia del trabajo solo tiene competencia para entender en conflictos individuales de trabajo<sup>(62)</sup>.

En forma excepcional, la justicia laboral entiende en el conflicto colectivo e individual de carácter jurídico, que se genera cuando el empleador decide el despido o la aplicación de cualquier medida perjudicial, que afecta a un representante sindical o a un afiliado al sindicato. El sindicato y el trabajador afectado deben alegar que la medida adoptada por el empleador está fundada en la actividad sindical del mismo<sup>(63)</sup>.

En el resto de los conflictos colectivos jurídicos entiende la justicia con competencia civil. Cualquiera de las partes que contiene es libre de someter esta controversia jurídica a la justicia<sup>(64)</sup>. Este conflicto se resolverá por el tribunal aplicando una regla de Derecho. La norma prevé que el juez puede fallar por equidad, cuando las partes así se lo soliciten y siempre que se trate de derechos disponibles<sup>(65)</sup>.

La realidad demuestra que, salvo los conflictos originados por la vulneración de ciertos derechos fundamentales por aplicación de medidas extremas por el colectivo de trabajadores (por ejemplo, ocupación del lugar de trabajo o bloqueo de acceso al mismo), los demás conflictos colectivos jurídicos por lo general no son presentados ante la justicia estatal.

Las partes tratan de resolverlos mediante la negociación directa o con la participación de un tercero acordada voluntariamente por las partes (conciliador/mediador o árbitros). Por tanto, no hay un uso o práctica de judicializar los conflictos colectivos jurídicos.

---

(62) Art. 2.

(63) Ley 17.940, arts. 1 y siguientes.

(64) Art. 11.1 del Código General del Proceso (CGP).

(65) Art. 25.1 del CGp.



En cuanto a los conflictos colectivos de interés o económicos, éstos son resueltos por la vía de la negociación directa entre las partes, y en caso de no existir acuerdo, las mismas solicitan voluntariamente la participación de un tercero conciliador/mediador.

En Uruguay estos conflictos colectivos laborales de interés no pueden ser sometidos a la justicia estatal, en la medida que las partes solo tienen derecho a acudir ante los tribunales, a plantear un problema jurídico concreto u oponerse a la solución reclamada<sup>(66)</sup>. El objeto de la pretensión puede consistir, por ejemplo, en la declaración de la existencia o inexistencia de un derecho, aun cuando este no haya sido vulnerado o desconocido, o de una relación jurídica<sup>(67)</sup>.

Por tanto, las partes inmersas en un conflicto colectivo laboral de interés, no pueden someterlo a la decisión de la justicia estatal.

Y aunque pudieran, en materia de relaciones colectivas de trabajo, las partes prefieren negociar y acordar directamente por la vía de la firma de un convenio colectivo de trabajo, en ejercicio de su autonomía colectiva reconocida por la Ley 18.566. Las partes no están dispuestas a renunciar a esta autonomía y delegársela a un Juez.

### **C) Conflictos colectivos especiales**

En nuestro orden jurídico laboral existen dos Leyes que prevén la solución de conflictos colectivos especiales por la vía judicial<sup>(68)</sup>.

En primer lugar, como ya expresamos, en la Ley 17.940 se establece que se puede someter a la justicia laboral la solución del conflicto colectivo motivado en el despido o por aplicación de alguna medida perjudicial decidida por el empleador en perjuicio de un representante sindical o respecto de uno o varios trabajadores, por su participación en actividades sindicales<sup>(69)</sup>.

En este sentido se prevé un proceso de tutela especial para ciertos representantes sindicales, que se tramita por la vía del amparo, y otro proceso común, que se tramita por el proceso ordinario laboral, que alcanza al resto de los trabajadores.

En segundo lugar, en la Ley 18.566 se prevé que si durante la vigencia de un convenio colectivo alguna de las partes incumple la paz laboral respecto de los

---

(66) Art. 11.1 del CGP

(67) Art. 11.3 del CGP.

(68) Leyes 17.940 y 18.566.

(69) Arts. 2 y siguientes.

temas acordados en el mismo, la parte afectada puede solicitar a la justicia laboral la rescisión judicial del convenio, salvo que las partes hayan fijado otro procedimiento<sup>(70)</sup>.

Si bien la Ley estableció que sería competente la justicia laboral, debido a una modificación posterior de la competencia de esta –que solo comprende los conflictos individuales de trabajo<sup>(71)</sup>–, ahora es competente la justicia civil en virtud de su competencia residual.

En la práctica no conocemos casos en que se haya sometido este tipo de cuestiones a la decisión de la justicia. Si este punto se llega a plantear en una situación de hecho determinada, las partes prefieren solucionar el asunto por la vía de la negociación.

En recientes convenios colectivos se prevé que el incumplimiento de la obligación de paz o la que refiere a los mecanismos de prevención del conflicto, pueden dar motivo a que cualquiera de las partes afectada por el incumplimiento, solicite la rescisión unilateral del convenio en forma extrajudicial.

Y en tercer lugar, debemos mencionar el recurso a la vía del amparo judicial en el caso de vulneración de derechos fundamentales. En situaciones de medidas extremas aplicadas por el sujeto colectivo del lado de los trabajadores, como la ocupación del lugar de trabajo o el bloqueo de acceso al mismo, han resultado muy efectivas las desocupaciones y desbloques ordenados por la justicia civil, previa promoción de la vía rápida del amparo previsto en la Ley 16.011.

En general, estas sentencias han permitido desarticular la medida de conflicto aplicada y el retorno al trabajo. Estas sentencias, o bien ponen fin al conflicto con el reintegro de todos o gran parte de los trabajadores, o si no le ponen fin, permiten que las partes regresen a la mesa de negociación en condiciones más civilizadas y sin la presión de la medida que estaba en curso. En general, esto conduce a lograr una negociación colectiva más equilibrada, donde finalmente se llega a un acuerdo razonable.

---

(70) Art. 21, inciso final.

(71) Ley 18.572, art. 2.