



EL TRICICLO TIENE UNA RUEDA: LA LEY 18.508 SOBRE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

Autor: Gerencia Jurídica

La presente ley regula la negociación colectiva en el sector público, **tomando como base el acuerdo marco de negociación colectiva en el sector público**, suscrito el 22 de julio de 2005 así como el **decreto Nº 113/05** de 13 de marzo de 2005 en lo atinente a la estructura del sistema.

Con un propósito loable, reconoce la **libertad sindical y la negociación colectiva como derechos fundamentales internacionalmente reconocidos en un ámbito de diálogo social**, consecuentemente todos los órganos están obligados a dar cumplimiento a ello, sin distinción entre trabajador del sector público o privado.

No obstante ello, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, estima que la referida ley tendría los siguientes **inconvenientes**:

- Contiene varias **falencias en su redacción**, lo cual aparejará un cúmulo de interrogantes en la práctica.
- **Al igual que el proyecto de ley en el sector privado, sólo regula la negociación colectiva, sin contemplar los restantes aspectos del derecho colectivo**: la huelga y el sindicato.
- **No estableció la cláusula de paz, la rescisión por incumplimiento**, ni tampoco la **publicidad de la negociación**, dado el carácter público de los actores involucrados.
- Podría ser declarada **inconstitucional** por violar el art. 64 de la Constitución.
- Regula la **prevención de conflictos**, pero en muchos casos **no se establece quien entenderá en la instancia superior**.

Ingresando al análisis de los convenios colectivos en el sector público, decía el profesor Plá Rodríguez¹ que un aspecto a considerar es si la reglamentación en el referido sector se realiza de manera conjunta o separada con la perteneciente a la esfera privada; en ese sentido, parecería que la opción del legislador, ha sido regular la **negociación en los dos sectores en forma prácticamente paralela**.

Estimamos **compatible y relevante el dictado de una ley** en ese sentido, sin perjuicio de existir en la materia pronunciamientos contrarios.²

¹ Pla Rodríguez, Américo, “Revista de Derecho Laboral”, T. XXIX, Nº 143, julio-setiembre de 1986, p. 433.

² Martín Quejada, cit. por Plá Rodríguez, Américo, “Revista de Derecho Laboral”, Nº 143, cit., p. 422. El primero señala que: “Consagrada la función pública al servicio del interés general, como también sus miembros, sería impensable que éstos pudiesen estar en una situación que no fuese determinada unilateralmente por el poder público. Por otro lado, el hecho de estar sometidos a un estatuto legal o reglamentario excluiría para ellos toda posibilidad de negociar condiciones de empleo. Estos son los dos aspectos de la incompatibilidad que afectaría a la negociación colectiva: incompatibilidad con la función

Ahora bien, “El derecho colectivo ha sido descrito como un triángulo, donde en un vértice están las asociaciones profesionales (sindicatos y empresarios), en otro la negociación colectiva y en otros los conflictos colectivos”.³

Es por ello que la **Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay respecto al proyecto de negociación colectiva para el sector privado, ha compartido que** “En materia de derecho colectivo si se opta por la regulación, la misma debe ser integral. Es decir, **debe regularse todos los institutos (sindicatos, huelga y negociación colectiva)**. No puede regularse parcialmente, por que se rompe el indispensable equilibrio que debe existir entre los tres institutos mencionados.”⁴

Es por ello que consideramos **nuevamente criticable** pero ahora en el sector público, **que se regule una de las caras del triángulo, olvidando las restantes.**

Creemos que **el legislador** a través de la ley objeto de estudio, **ha dado cumplimiento** en alguna medida **a lo dispuesto por el art. 65 de la Constitución**, que establece: “La ley podrá autorizar que en los Entes Autónomos se constituyan comisiones representativas de los personales respectivos, con fines de colaboración con los Directores para el cumplimiento de las reglas del Estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestal, la organización de los servicios, reglamentación del trabajo y aplicación de las medidas disciplinarias. En los servicios públicos administrados directamente o por concesionarios, la ley podrá disponer la formación de órganos competentes para entender en las desinteligencias entre las autoridades de los servicios y sus empleados y obreros; así como los medios y procedimientos que pueda emplear la autoridad pública para mantener la continuidad de los servicios.

Debemos mencionar que **compartimos que la fuente sea la heterónoma y parecería que a diferencia del proyecto de ley del sector privado, éste proyecto contaría con el consenso de los actores sociales**, dado que en la especie es crucial contar con el consentimiento de la propia Administración.

Más aún si consideramos que el **art. 7 del convenio Nº 154 de la O.I.T.** sobre Fomento de la Negociación Colectiva, indica: “Las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.”

No obstante, debemos indicar que **la ley tiene varias falencias en su redacción lo cual generará en el futuro un cúmulo importante de interrogantes.**

Ingresando a su análisis, el **art. 1** se denomina “Principios y derechos fundamentales del sistema de relaciones laborales en el sector público”. No obstante, contiene una expresión imprecisa al aludir a **“derechos fundamentales internacionalmente reconocidos (artículos 57, 65, 72, 332 de la Constitución)”**. Aunque la **expresión sea poco precisa**, debe entenderse que alude a los derechos fundamentales reconocidos en normas internacionales y constitucionales.

Del **art. 2** se infiere un **modelo participativo de carácter vinculante, estable e institucionalizado**. Vinculante porque se discute un tema con el compromiso implícito de

pública misma y con la noción de estatuto. Estos son los dos aspectos de la incompatibilidad con la función pública misma y con la noción de estatuto”.

³ “La regulación legal de la negociación colectiva. La visión empresarial. Documento de trabajo”, p. 5

⁴ “La regulación legal de la negociación colectiva”, cit., p. 27.

ajustarse a la decisión a la que se llegue. En ese sentido, su inciso segundo dispone que “La participación y la consulta son el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo sobre asuntos respecto de los cuales se ha proporcionado previamente información suficiente, a un nivel adecuado de representación de las partes que permita obtener respuestas suficientes sobre las posiciones adoptadas e incluso alcanzar **acuerdos previos a posibles decisiones unilaterales.**” (el destacado nos pertenece)

Entendemos que es institucionalizada o estable porque la ley encierra un grado importante de compromiso a asumir por las partes. En esa misma línea, la ley ha instaurado un mecanismo de consulta y colaboración entre los actores involucrados.

El art. 3, utiliza el instituto de la remisión al cual nos oponemos.

Contrariamente a lo dispuesto por el art. 4, estimamos que el objeto o materia de negociación debe ser absolutamente amplia.⁵

Por un lado, el **art. 5 dispone la obligación de negociar de buena fe** estableciendo los derechos y deberes de las partes involucradas. Para eso la ley, en el mismo sentido que lo establece la doctrina, consagra como obligación **brindar información**, dado que tiene un papel relevante para “(...) la preparación de las negociaciones y la necesidad de ambas partes de conocer todos los datos pertinentes que pueden influir en el resultado de la negociación.”⁶

En ese sentido, menciona Plá que “Se requiere que ambas partes puedan disponer de una información seria, veraz y confiable porque un distinto grado de conocimiento o el manejo de informaciones insuficientes o incompletas o de fuentes diferentes, constituye el origen de posibles desinteligencias y dificultades adicionales”.⁷

Por otro lado, creemos que **la ley no contempló la publicidad de la negociación**, dado que “(...) el público como beneficiario de los servicios y como suministrador en último término de los recursos del ente público, en su carácter de contribuyente, tiene un legítimo interés en seguir de cerca las alternativas de la negociación”.⁸

Del mismo modo, **no establece la cláusula de paz**, cuya regulación nos parece importante. Estimamos que dentro del art. 5 debió estar incluido el deber de paz⁹, es una obligación ínsita en el deber de buena fe y en el principio de “pacta sunt servanda”, y para el caso de su violación debe aparejar la rescisión del convenio colectivo.

Tampoco reguló la rescisión por incumplimiento, ni se estableció el procedimiento para este caso.

Ingresando al análisis de la **estructura del sistema de negociación colectiva** que implementó la ley, **incluyó al Estado en sentido amplio y a los gobiernos departamentales** (Intendencias Municipales, Juntas Departamentales y Juntas Locales Autónomas Electivas).

⁵ “La regulación legal de la negociación colectiva”, cit., p. 24.

⁶ Plá Rodríguez, Américo, “El trabajador público y los convenios colectivos”, ob. cit., p. 432.

⁷ Plá Rodríguez, Américo, “El trabajador público y los convenios colectivos”, ob. cit., p. 432.

⁸ Plá Rodríguez, Américo, “El trabajador público y los convenios colectivos”, ob. cit., p. 432.

⁹ “La regulación legal de la negociación colectiva”, ob.cit., p. 24.

El **art. 10** establece que **la negociación en el Poder Ejecutivo y en los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, funcionará en tres niveles**, a saber:

- 1) general o superior, a través del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público.
- 2) Sectorial o por rama, a través de las mesas de negociación establecidas en función de las particularidades o autonomías.
- 3) Por inciso u organismo, a través de las mesas de negociación entre las organizaciones sindicales representativas de base y los respectivos organismos.

En el **Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, los entes autónomos de la Enseñanza Pública, y los Gobiernos Departamentales se constituirán mesas de negociación.**

Se ha discutido la aplicabilidad de ésta ley a los gobiernos departamentales.¹⁰

Esto se debe a que el **art. 64 de la Constitución** dispone: “La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá establecer normas especiales que por su generalidad o naturaleza sean aplicables a los funcionarios de todos los Gobiernos Departamentales y de todos los Entes Autónomos, o de algunos de ellos, según los casos”.

Al haberse sancionado la ley sin requerirse las mayorías indicadas por el precepto constitucional, se ha entendido por algunos parlamentarios que se podría promover la acción de **inconstitucionalidad de la ley por razones de forma.**

El **art. 15** se denomina “**Prevención de conflictos**”, y establece: “Ante cualquier diferencia de naturaleza colectiva que pueda representar conflictos entre las partes, se buscarán soluciones en el nivel del organismo; en caso de no lograr acuerdo, la diferencia podrá ser planteada en la instancia superior, atendiendo a las características o peculiaridades del ámbito de negociación de que se trate, sin perjuicio de las competencias específicas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

Este artículo **recoge** lo dispuesto por el **art. 8 del Convenio Nº 151** así como por la **recomendación Nº 92.**

Plantea la interrogante en el ámbito del Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, los entes autónomos de la enseñanza pública y los gobiernos departamentales quien entenderá en la instancia superior.

Finalmente, creemos que el fin perseguido por ésta ley es loable, ya que **busca el diálogo social dando cumplimiento a lo dispuesto por los convenios Nº 98, 151 y Nº 154 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998.**

¹⁰ Extraído de www.larepublica.com.uy y en www.elpais.com.uy.