

FORMAS DE COMPOSICIÓN DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO EN EL URUGUAY

Graciela Giuzio¹

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. 1. Consideraciones previas. 2. Los medios de solución de los conflictos colectivos II. EL SISTEMA URUGUAYO DE COMPOSICION DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS. 1. Consideraciones Generales. 2. Órganos y procedimientos de prevención y solución de los conflictos colectivos. 2.1. Los consejos de salarios. 2.2. El Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. 2.3. Composición de los conflictos colectivos por el poder legislativo. 2.4. Composición por la Justicia del Trabajo. 2.5. De la competencia residual de los juzgados civiles. 2.6. La aplicación del art. 21 de la ley 18.566 (2009). III. CONCLUSIONES..

Palabras clave: Conflicto colectivo - Prevención - Solución - Competencia

I. Introducción

1. Consideraciones previas

El título delimita el tema a transitar: los medios de solución de un tipo de específico de conflictos que se desarrollan en la sociedad: los conflictos de trabajo. A su vez hace foco en una categoría o subespecie particular: la de los conflictos colectivos, y dentro de ella los de interés, para luego abordar el tema central, esto es cuál es el sistema de composición de los conflictos citados en último término en el Uruguay

Ello nos compele en primer lugar, a diferenciar entre los conflictos individuales y los conflictos colectivos de trabajo. A estos efectos se señala en primer término que la distinción entre las referidas categorías no depende de criterios cuantitativos (número de sujetos involucrados), sino que la clave de diferenciación es la naturaleza del interés comprometido en cada caso (según entiende la doctrina mayoritaria). En el conflicto individual -a vía de ejemplo reclamación de un trabajador contra un patrono por despido -el interés que se dilucida es el concreto y privado de las dos partes litigantes. Contrariamente en el conflicto colectivo entra un interés distinto al interés de cada parte en litigio. En la resolución de la controversia se juega aquí el interés de una colectividad abstracta e in-

¹ Profesora Adjunta de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Facultad de Derecho Universidad de la República. Montevideo-Uruguay.

determinada.² ³No obstante ello debe tenerse presente que la pared que separa ambas categorías no es hermética sino por el contrario permeable.

Asimismo, tal como anota el profesor Américo Plá Rodríguez, la doctrina es en general conteste en cuanto a que las categorías antes referidas no son excluyentes ni incompatibles, sino que pueden presentarse combinadas entre sí, por lo cual tanto los conflictos individuales como los conflictos colectivos pueden ser respectivamente, de derecho o de interés.⁴

Luego de este sintético abordaje de los referidos conceptos claves para los desarrollos posteriores, nos centramos en el tema que nos convoca. Los medios de solución de los conflictos colectivos de interés.

2. Los medios de solución de los conflictos colectivos

Como punto de partida pasamos a analizar someramente los distintos instrumentos de solución de conflictos colectivos teóricamente a disposición, y sus clasificaciones más recibidas por la doctrina, para dedicarnos a partir de allí al caso uruguayo.

En esta exposición nos manejaremos con la clasificación propuesta por Bueno Magano en Brasil con las adaptaciones que le realiza el profesor uruguayo Helios Sarthou. Así los presentamos ordenados en: autotutela; autocomposición y la tutela o heterotutela⁵. El límite de cada una de las tres áreas se determina en base al grado de intervención o consentimiento de las partes en conflicto.

La autotutela, cuyo ejemplo paradigmático es la huelga, implica la resolución del conflicto en forma unilateral, por acto propio. Una de las partes protege por sí misma su derecho o interés legitimado por el orden jurídico. Se impone así la propia solución a la contraparte.

Las soluciones de **autocomposición** se caracterizan por la voluntariedad del medio, al igual que la autotutela, pero se diferencian de éstas porque supone bilateralidad (intervención de los actores sociales) y consenso. Las formas de autocomposición pueden ser directas o indirectas. Las primeras se expresan como negociaciones directas; en las segundas participa un tercero que favorece o propicia la solución autónoma de las partes. Son expresiones de autocomposición indirecta la conciliación, la mediación y el arbitraje (facultativos).

En la **heterocomposición** la solución es coactiva, por tanto impuesta por uno o más terceros. Son medios generalmente calificados como de heterotutela: el arbitraje obligatorio; la intervención estatal administrativa; y la decisión judicial.

Se ha discutido en doctrina si puede concluirse en que la huelga constituye un medio de solución de los conflictos colectivos de trabajo. En nuestro país la doctrina mayoritaria se in-

2 SARTHOU Helios, Categorización de los conflictos colectivos de trabajo, Tomo I, Estudios de Derecho Colectivo de Trabajo. FCU, 1ª edición, Montevideo, setiembre 2004, p.73.

3 PLÁ RODRIGUEZ, Américo, Curso de derecho Laboral ,T.4.vol 2, Conflictos Colectivos ,Idea. p. p.13

4 PLA RODRIGUEZ, Américo, ob. cit p.13

5 SARTHOU Helios, Conflictos colectivos de trabajo y el arbitraje. Derecho y Sociedad, Tomo I, Estudios de Derecho Colectivo de Trabajo. FCU, 1ª edición, Montevideo, setiembre 2004, p. 87.

clina por la afirmativa. En tal sentido se ha pronunciado Helios Sarthou quien advierte que:

“No pueden confundirse medios de solución de conflictos colectivos con pacificación y consensualidad. El ejercicio del derecho de huelga, triunfante o fracasado por el allanamiento de una u otra parte, determina la finalización del conflicto, y en forma indirecta es desde el punto de vista objetivo, un medio de solución de conflictos colectivos”⁶

Destaca asimismo el autor reseñado que obviamente no se trata de un medio pacífico y que además resulta en la frustración de las aspiraciones de una solución concertada, pero posee juridicidad. Dicha juridicidad no puede desconocerse en tanto se extrae (en el caso de nuestro país como de muchos otros) de la Constitución Nacional, y se garantiza en el plano internacional por los CIT 87 y 98.⁷

Oscar Ermida por su parte, señala que es a la vez un conflicto y el medio para solucionarlo. O sea una forma unilateral de solucionar el conflicto que implica imponer la propia solución a la contraparte.⁸

II. El sistema uruguayo de composición de los conflictos colectivos de trabajo.

1. Consideraciones generales

El sistema uruguayo de solución de conflictos colectivos de trabajo se sustenta en la acción autónoma de los actores, a través de mecanismos de autotutela (la huelga); de autocomposición (la negociación colectiva) y la conciliación y el arbitraje facultativos.

La previsión constitucional que sienta las bases en relación a la formas de solución de los conflictos colectivos de trabajo, es sin dudas el artículo 57. Esta disposición al reconocer el derecho de organizar sindicatos ordenando al legislador su promoción, y al acordarle franquicias y reconocer expresamente el derecho de huelga, se decanta claramente por la solución autónoma de estos conflictos. En este sentido cabe enfatizar que el citado art. 57 dispone asimismo que la reglamentación de la huelga debe garantizar su ejercicio y efectividad, con lo cual está negando la posibilidad de imponer formas de composición del conflicto que puedan llegar a impedir el normal ejercicio del derecho de huelga.⁹

Corresponde hacer referencia también a las previsiones constitucionales sobre la composición de los conflictos en el sector público, que se recogen en el art.65. Dicha disposición mandata al legislador a la creación en los Entes Autónomos, de comisiones representativas del personal las que podrían tener injerencia en la solución de los conflictos colectivos del mismo con el Directorio.

Estas normas constitucionales permiten afirmar que, en principio, se aparta de la jurisdicción del Poder Judicial, a los conflictos de carácter colectivo.

En el derecho vernáculo, con la sola excepción constituida por el art. 21 de la ley 18.566

6 SARTHOU, Helios, Conflictos colectivos de trabajo...cit., p. 87.

7 SARTHOU, Helios, Conflictos colectivos de trabajo...cit., p.86.

8 ERMIDA URIARTE, Oscar, Apuntes sobre la huelga, tercera edición. Julio 2012. Actualizada por Martin Ermida Fernández, p.15.

9 MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo, Derecho Sindical, FCU 1ª.edición. Montevideo, Julio 1998.p.180.

de negociación colectiva a la que nos referiremos más adelante, no existen soluciones heterónomas (de solución de conflictos colectivos) impuestas a las partes.

Los mecanismos de solución de conflictos nacionales respetan las pautas de la normativa internacional y de la teoría general del derecho colectivo del trabajo, en tanto en ambas se privilegia las soluciones autónomas, estableciendo además que los medios de solución de conflictos colectivos deben ser voluntarios, participativos y expeditivos y no deben afectar el ejercicio del derecho de huelga.

En este sentido cabe tener presente especialmente que la normativa de la OIT, esto es los Convenios Internacionales del Trabajo números 87; 98; 151 y 154 (ratificados todos por Uruguay) así como la Recomendación No 92, hacen opción claramente por la autocomposición¹⁰. Particularmente la recomendación N°92 postula como medios de prevención y solución de conflictos, a la conciliación y el arbitraje: voluntarios; participativos (esto es con intervención de ambas partes) gratuitos; y expeditivos.

Interesa destacar asimismo al art.8° del CIT 151 sobre derecho de sindicalización y condiciones de empleo en la administración pública, en tanto dicha disposición expresa que: “La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr (...) por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados”.

Se establece pues en la disposición referida, la preferencia por la autocomposición del conflicto colectivo. Lo mismo hace el CIT 154 sobre fomento de la negociación colectiva, destacando la procedencia de la negociación colectiva y de la conciliación y el arbitraje facultativos y participativos.

En lo regional cabe tener particularmente en cuenta a la Declaración Socio- laboral del MERCOSUR, donde en su art.19 (versión actualizada de 2015) promueve los procedimientos de autocomposición de conflictos obligando a los Estados a su desarrollo, siempre que sean independientes, imparciales y voluntarios. Asimismo, de acuerdo al art.18 de la citada Declaración, los mecanismos de prevención o solución de conflictos o la regulación de este derecho no podrán impedir el ejercicio del derecho de huelga o desvirtuar su finalidad.

En las leyes nacionales en armonía con la orientación constitucional y las normas internacionales, se consagra un régimen que prioriza la solución autónoma y no judicial de prevención y solución de conflictos (con alguna excepción). A propósito de lo que venimos de expresar, cabe señalar que las leyes nacionales excluyen de la competencia de los tribunales especializados (Juzgados de Trabajo y Tribunales de Apelaciones de Trabajo) a los conflictos laborales de naturaleza colectiva. Ello está en consonancia con el mandato constitucional. En efecto, reiteramos que el constituyente no atribuyó al Poder Judicial la competencia para actuar en los conflictos colectivos, sino que mandató al legislador a crear “tribunales de conciliación y arbitraje” (o un “órgano” con competencia específica en el caso de los servicios públicos) para actuar en las controversias colectivas de trabajo.

¹⁰ No obstante ello, los órganos de control de la OIT aceptan la compatibilidad de las normas internacionales con el arbitraje obligatorio en algunos supuestos.

A diferencia de lo que ocurre en otros derechos el Poder Judicial es incompetente para intervenir tanto en los conflictos colectivos de interés como en los de derecho. Por ello Osvaldo Mantero de San Vicente afirma que dado que en el ordenamiento jurídico uruguayo, el Poder Judicial es incompetente para conocer en los conflictos colectivos de interés o de derecho, se vuelve irrelevante tal distinción a efectos de determinar la forma de solución de estos conflictos en nuestro sistema. El conflicto colectivo, expresa este autor, debe ser resuelto por los mecanismos de composición propios de este tipo de conflictos.¹¹

La opción del constituyente por la intervención de los tribunales de conciliación y arbitraje en los conflictos colectivos, en lugar de los tribunales de justicia, así como la de las leyes que reglamentaron esa opción, se justifica por las especiales características de los conflictos citados .

2. Órganos y procedimientos de prevención y solución de los conflictos colectivos

2.1. Los consejos de salarios

Estos organismos fueron creados por la ley 10.449 de noviembre de 1943. Son de integración tripartita estando compuestos por siete miembros: tres designados por el Poder Ejecutivo -correspondiéndole a uno de ellos la presidencia del consejo respectivo- dos delegados de los trabajadores; y dos delegados de los empleadores.

Estos consejos de salarios se constituyen por rama de actividad y tienen como una de las funciones más relevantes, la de fijar salarios mínimos por categoría y por rama de actividad en el sector privado. Han funcionado desde 1944 a la fecha, si bien con alguna interrupción (funcionaron de 1944 a 1968; de 1985 a 1991; y de 2005 a la fecha). Otra de sus competencias más importantes es la de actuar como órgano de conciliación de conflictos colectivos en el grupo de actividad, conforme lo establecido en la propia norma (10.449) en el art. 20¹². La disposición referida fue reglamentada por el decreto de 29 de noviembre de 1944 disponiendo que los Consejos de salarios instituidos por ley 10.449 "...tendrán (...) la facultad actuar como organismos de conciliación en los conflictos jurídicos y de intereses que se originen entre patronos y obreros del grupo de industrias, comercios, profesiones o similares...". Destaca Plá Rodríguez la amplitud de la norma, en tanto refiere genéricamente a conflictos jurídicos y de intereses, lo que significa comprender toda clase de conflictos colectivos.¹³ En el año 2009 la ley 18.566 (de negociación colectiva) refrenda la competencia de estos órganos de conciliación en los conflictos colectivos.¹⁴

La Constitución de la República encomienda al legislador, desde 1934 (en el artículo 57, según actual numeración), la promoción de tribunales de conciliación y arbitraje para la canalización y solución de los conflictos colectivos de trabajo (inciso 2º, artículo 57).

11 MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo, en Derecho Sindical, cit. p.178.

12 Ley 10.44,9 art. 20: "Los Consejos de Salarios tendrán, además de la función de fijar salarios, (...) la de actuar como organismo de conciliación en los conflictos que se originen entre patronos y obreros del grupo para que fueron constituidos..."

13 PLA RODRIGUEZ, Américo, Curso de derecho...cit., p.39

14 Artículo 18 de la norma citada establece que : "El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrá competencias en materia de mediación y conciliación en caso de conflictos colectivos de trabajo"

A nuestro entender, tal como ha sostenido entre nosotros reiteradamente el profesor Héctor-Hugo Barbagelata, con la competencia de los consejos de salarios en prevención y solución de conflictos se da cumplimiento al mandato constitucional. Ha expresado en tal sentido el autor referido lo siguiente:

“...si ninguna de las fórmulas antiguas puede servir para explicarnos la naturaleza jurídica de los Consejos de Salarios, es sencillamente, porque son algo nuevo: organismos arbitrales y de conciliación, de filiación constitucional. El legislador los ha reglamentado y les ha otorgado funciones de carácter puramente arbitral en cuanto a salarios, y de conciliación para los litigios que puedan presentarse entre las partes...”¹⁵

Los Consejos de salarios han actuado a través de los años con gran amplitud interviniendo en distintas clases de conflictos. A vía de ejemplo y refiriéndonos al último lustro, en la ronda de 2017 se pactaron más de 130 cláusulas de prevención de conflictos y la mayoría de esas cláusulas siguen un esquema más o menos similar, hay una especie de modelo implícito que aparece bastante reiterado: los conflictos primero han de tratarse a nivel de la empresa y posteriormente deberán, si no hay una solución adecuada, reconducirse al Consejo de Salarios respectivo.¹⁶ Estos mecanismos de prevención de conflictos son en alto grado acatados por las partes; o sea, la mayor parte de los conflictos que se plantean en los Consejos de Salarios, son tratados sin que se hubieran adoptado previamente medidas de acción gremial.¹⁷

La composición tripartita de los Consejos, así como el conocimiento de los problemas propios del sector como fruto del estudio y de las negociaciones y deliberaciones necesarias para la fijación de salarios, convirtieron a los miembros de estos organismos en personas singularmente aptas para desempeñar este cometido conciliatorio¹⁸

Para el ámbito público cabe citar el artículo 15 de la ley 18.508 de negociación colectiva en este sector (2009). Esta disposición establece que 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. Aquí habrá que analizar cuál es la instancia superior según la naturaleza jurídica del organismo. Y eventualmente, habría que ver la participación del Consejo Superior (art.11 de la norma citada) que funciona por consenso¹⁹

15 BARBAGELATA, Héctor-Hugo en exposición que realizó el citado profesor en el Colegio de Abogados en el debate sobre la naturaleza jurídica de los Consejos de Salarios. Esta exposición fue publicada en la rev. Derecho Laboral. T.IX, pp. 16 -17.

16 BARRETTO GHIONE, Hugo, Disertación en el panel "La Negociación hacia la prevención de conflictos", en la Universidad de Montevideo (UM) 07/08/2017. <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/barreto-no-es-posible-prevenir-el-conflicto-en-las-relaciones-laborales-pero>

17 BARRETTO GHIONE, Hugo "Disertacio...cit.

18 PLA RODRIGUEZ, Américo, Curso de derecho...cit. p.39.

19 RACCIATTI Octavio, "Apuntes sobre la Ley 18.508 de negociación colectiva en el sector público", Derecho Laboral. Revista de Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales, 52(236), 821-837. Recuperado a partir de <https://revistas.fcu.edu.uy/index.php/RDL/article/view/333>.

2.2. El Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social

La función conciliatoria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es de larga data, tanta que precede en el tiempo aún a la propia creación de dicho Ministerio como tal. Esto es que dicha competencia era ejercida por los organismos que antecedieron a su creación. Así la conciliación era concretamente ejercida por uno de los órganos que lo precedieron: el Instituto Nacional de Trabajo y Servicios Anexados-dependencia del Ministerio de Industrias, Trabajo e Instrucción Públicas-instituido por decreto-ley 9088 del 6 de junio de 1933.

En la reforma constitucional de 1967 se crea el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por decreto-ley 14.489 de 23/12/974, se le atribuye competencia en la solución de conflictos colectivos.

Por último, en 2009, la ley 18.566 dispone en el capítulo V, titulado "Prevención y solución de conflictos" (art.18) que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrá competencia en materia de mediación y conciliación en caso de conflictos colectivos. Sin perjuicio de ello en el art.19 de la norma referida, se reitera el principio de la autonomía de las partes. Ello al establecer que los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones sindicales podrán acordar, en ejercicio de la autonomía colectiva, mecanismos de prevención y solución de conflictos (procedimientos de información y consulta, instancias de negociación, conciliación previa y arbitraje voluntario).

Del régimen legal descrito surge claramente la preeminencia de la autonomía colectiva respecto de otras soluciones que se establecen como complementarias o subsidiarias.

En definitiva, en el marco de la ley 10.449, el decreto-ley 14.489 y la ley 18.566, los empleadores y sus organizaciones; y las organizaciones sindicales pueden recurrir a la mediación y conciliación voluntaria, sea ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DINATRA) o el Consejo de Salarios con jurisdicción en la actividad a la cual pertenece la empresa. Cabe destacar muy especialmente que en su rol de conciliación/mediación, ni el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ni el Consejo de Salarios, tienen facultades legales para resolver el conflicto en forma obligatoria. Sólo pueden proponer soluciones las cuales no vinculan a las partes. El legislador salvo situaciones particulares y expresas, optó por soluciones no jurisdiccionales.

2.3. Composición de los conflictos colectivos por el poder legislativo.

Hay en nuestro país una larga tradición por el cual las Comisiones de legislación del trabajo de las Cámaras de Senadores y de Representantes, intervienen como mediadores en los conflictos colectivos de trabajo. En estos casos el Poder Legislativo actúa como conciliador o mediador procurando la autocomposición del conflicto. En algunas oportunidades ante el fracaso de las fórmulas conciliatorias, el Poder Legislativo dictó una ley solucionando en forma heterónoma el conflicto. Sin embargo, tal como señala Osvaldo Mantero De San Vicente, en los últimos años no se ha recurrido a esta forma de solución por el cuerpo legislativo, y en el periodo anterior a 1973 en que esa solución se utilizó ante importantes conflictos, la misma fue impugnada por inconstitucionalidad invocando la falta de generalidad de la misma.²⁰

20 MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo, ob. cit. , p.178.

2.4. Composición por la Justicia del Trabajo.

Tal como se explicitó anteriormente, la justicia especializada del trabajo es incompetente en razón de materia para entender en conflictos colectivos, sean de interés o de derecho. Ello arranca con la ley 12.803 de 1960 que en su artículo 106 creó un Juzgado Letrado de Trabajo en Montevideo “que atenderá en asuntos originados en conflictos individuales de trabajo...”.

Las leyes posteriores no modificaron esa referencia original a la competencia de los juzgados laborales. Ello no impide que los tribunales se expandan frecuentemente en aspectos de derecho colectivo al resolver los conflictos individuales de trabajo. En efecto a raíz de reclamos individuales (relativos a intereses concretos) el Juez termina ingresando en aspectos colectivos tales como criterios de interpretación de un convenio colectivo, despidos en violación de las normas sobre libertad sindical y otros temas del estilo. Estos fallos, dictados en conflictos individuales aunque apliquen e interpreten normas de derecho colectivo, rigen solo para las partes que litigaron y no tienen el efecto normativo que caracteriza a las formas de composición de los conflictos colectivos.

2.5. De la competencia residual de los juzgados civiles.

Hay dos posiciones acerca de la competencia de los juzgados civiles en los conflictos colectivos jurídicos. Así hay autores como Plá Rodríguez y Sarthou los cuales entienden que el conflicto colectivo jurídico puede plantearse ante la Justicia, pero siendo incompetente la sede laboral, deberá plantearse ante la sede civil.

Américo Plá Rodríguez fundamenta su posición expresando que:

“Del mismo modo que los jueces pueden resolver los conflictos jurídicos individuales, también deben decidir los conflictos colectivos de la misma índole porque la operación lógica que se requiere es idéntica: el silogismo en el cual la premisa mayor es la norma y la premisa menor las resultancias del caso concreto”.²¹

Helios Sarthou, por su parte, admite la competencia de los jueces de lo civil en estos casos, en tanto solución residual, de acuerdo a lo previsto por la Ley Orgánica de la Judicatura²². También Mario Garmendia ha acompañado la posición referida.²³

En la posición contraria una importante corriente doctrinaria, cuyo mayor referente es el Prof. Héctor-Hugo Barbagelata, ha entendido que los conflictos colectivos no son susceptibles de ser sometidos a la dilucidación del Poder Judicial. Esto refiriéndose no a su dilucidación de las sedes laborales (excluidas por imperio de la ley en el art.106 de la Ley 12.803 y actualmente reiterada en el art. 2 de la Ley 18.572) sino, más ampliamente, de ninguno de los tribunales del Poder Judicial tanto se trate de derecho como de interés.²⁴

21 PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, ob. cit., p.36.

22 Cfr. SARTHOU, Helios, Siete Tópicos sobre la tuitividad sindical en la ley 17.940 en AA.VV. Protección y Promoción de la Libertad Sindical. F.C.U, 1ª edición, Montevideo, setiembre de 2006, p. 189.

23 GARMENDIA, Mario, Medios de solución de conflictos colectivos, Revista Laborem N° 20/ 2017 p.154 <https://www.spdtss.org.pe/laborem/laborem20/>.

24 BARBAGELATA, Héctor-Hugo. Conflictos individuales y conflictos colectivos, Revista de Derecho Laboral, Número 241, 2011, p.33 . <https://revistas.fcu.edu.uy/index.php/RDL/article/view/461>

Para el autor referido los órganos competentes en materia de conflictos colectivos serían los Consejos de Salarios, en tanto constituyen la implantación de los Tribunales de arbitraje y conciliación en cumplimiento de lo previsto por el art. 57 de la Constitución.²⁵

El autor distingue en América Latina dos modelos de asignación de competencia *ratione materiae* a los tribunales de trabajo: a) los que otorgan competencia a los tribunales tanto en conflictos individuales como colectivos, entre los que se encontrarían Brasil, España, México, Paraguay y República Dominicana; y b) los que limitan la actuación de la justicia a los conflictos individuales de trabajo, como es el caso de nuestro país. Barbagelata anota que el fundamento de esta última postura responde a la convicción de la inconveniencia de inmiscuir a los tribunales de justicia en contiendas en que se ventilan intereses colectivos, naturalmente teñidos de una fuerte carga emocional y donde están en juego cuestiones de filosofía y prácticas políticas que se procesan tradicionalmente por la acción directa de las organizaciones sindicales concernidas.²⁶

Comparte esta posición Osvaldo Mantero de San Vicente quien, por su parte, expresa que en el ordenamiento uruguayo el Poder Judicial es incompetente para conocer en los conflictos colectivos de interés o de Derecho, puntualizando que ello vuelve irrelevante tal distinción a efectos de determinar la forma de solución de estos conflictos en nuestro sistema²⁷. El conflicto colectivo, expresa este autor, debe ser resuelto por los mecanismos de composición propios de este tipo de conflictos.

Por su parte Eduardo Ameglio y Ricardo Mantero señalan que en nuestro derecho no existe órgano jurisdiccional para conocer en los conflictos colectivos, ya sean estos de derecho o de interés.²⁸

Personalmente entendemos, compartiendo el pensamiento de Barbagelata, que la justicia ordinaria está pensada y adecuada para otro tipo de contiendas por lo cual no se adapta a estas situaciones especiales en las que muchas veces tienen más peso cuestiones de orden y estrategia política, que los elementos estrictamente jurídicos. Si el legislador entendió razonable excluir a la Justicia del Trabajo de los conflictos colectivos, limitando su actuación a los individuales, no parece lógico que en conflictos típicamente laborales como son indudablemente aquellos donde se ventila la huelga, termine actuando la justicia civil, obviamente no especializada en el tema.²⁹

2.6. La aplicación del art. 21 de la ley 18.566 (2009)

La ley 18.566 en su artículo 21 establece la cláusula legal de paz en los convenios colectivos y adjudica a la justicia laboral competencia para declarar la rescisión del convenio colectivo en caso de incumplimiento por cualquiera de los sujetos pactantes de

25 BARBAGELATA, Héctor-Hugo, en Tendencias de los procesos laborales en Iberoamérica, en separata de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República –Número 21- Enero –diciembre 2002-Montevideo.

26 Conf. BARBAGELATA, Héctor-Hugo, Tendencias de los procesos laborales...cit., p.34.

27 MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo, "Derecho Sindical", cit., p.178.

28 AMEGLIO, Eduardo y MANTERO, ALVAREZ, Ricardo. Las modalidades de solución de conflictos colectivos de intereses en rev. Derecho Laboral, T. XXXIV, N° 163, julio –setiembre de 1991, p. 460

29 GIUZIO, Graciela «Ocupación de los lugares de trabajo: : Comentario sobre los fallos del caso 'Coltirey'», rev. Derecho Laboral, vol. 49, n.º 224, pp. 883–914, dic. 2006.

la obligación de no promover acciones que contradigan lo que pactado. La cláusula funciona *ope legis*, sin perjuicio de pueda postularse expresamente, y en este caso la ley faculta a las partes a regular el procedimiento para el caso que se promuevan acciones que contradigan lo pactado, o se apliquen medidas de fuerza.³⁰

Esto significa que la regla de principio del sistema uruguayo: la exclusión de la jurisdicción laboral en conflictos colectivos de trabajo, tiene un quiebre a partir de la entrada en vigencia de la ley 18.566. Ello en tanto que desde ese momento corresponde hacer la salvedad en la referida regla, respecto de las contiendas que puedan suscitarse en aplicación del art. 21 de dicha norma.

De todas maneras, si se analiza el artículo 21 contextualizándolo con el resto de las disposiciones y sobre todo con los arts. 18, 19 y 20, se advierte que se contempla como una primera vía de solución del conflicto la prevista por las propias partes en el Convenio Colectivo (autónoma). En efecto el artículo 19 (Procedimientos autónomos) establece que: "Los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones sindicales podrán establecer, a través de la autonomía colectiva, mecanismos de prevención y solución de conflictos..."

Por su parte en el artículo 20 se prevé la posibilidad de que las partes recurran 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.

Es en el artículo 21 que surge la solución heterónoma en tanto se establece que al no llegarse a una solución, las partes colectivas pueden hacer uso de la opción (esto es no están obligadas, puesto que la norma no está redactada en modo imperativo), de plantear el conflicto (en este caso la rescisión del convenio colectivo) ante los órganos jurisdiccionales.

En definitiva si las partes no pactaron una forma de composición de conflicto autónoma y surge un conflicto colectivo de trabajo cuya causa es el incumplimiento del convenio colectivo, podría darse una solución heterónoma de alcance general para todos los trabajadores involucrados en el conflicto de derecho originado en el incumplimiento del deber de paz.

El artículo 21 de la ley 18.566 no es fácil de interpretar, y por otra parte no ha sido objeto de resolución judicial alguna hasta ahora.

Por último, cabe anotar que el profesor Héctor-Hugo Barbagelata sostiene la inconstitucionalidad del citado artículo 21. En efecto este autor considera que esta disposición al atribuir a la justicia laboral competencia para entender en conflictos colectivos de trabajo es además de inconveniente, inconstitucional puesto que acuerda a los tribunales de justicia lo que la Constitución dispuso que fuera resuelto a través de tribunales de conciliación y arbitraje.³¹

30 BARBAGELATA, Héctor- Hugo, «La imposición de cláusulas de paz en los convenios colectivos y la intervención de la justicia laboral en los eventuales conflictos: (El artículo 21 de la Ley No. 18.566)», rev. Derecho Laboral, vol. 52, n.º 236, pp. 737-750, sep. 2009.

31 BARBAGELATA, Héctor-Hugo, Conflictos individuales y conflictos...cit., p.38.

III. CONCLUSIONES

1. El sistema uruguayo de solución de conflictos colectivos de trabajo se sustenta en la acción autónoma de los actores, a través de mecanismos de autotutela (la huelga); de autocomposición (la negociación colectiva) y la conciliación y el arbitraje facultativos.
2. La previsión que sirve de base a la afirmación precedente: esto es que en nuestro país la solución de principio de los conflictos colectivos es por la actuación autónoma de las propias partes es constitucional, y concretamente se fundamenta en el artículo 57.
3. Las leyes nacionales en armonía con la orientación constitucional y las normas internacionales, también consagran un régimen que prioriza la solución autónoma y no judicial de prevención y solución de conflictos con la sola excepción del artículo 21 de la ley 18.566.
4. La regla de principio del sistema uruguayo: la exclusión de la jurisdicción laboral en conflictos colectivos de trabajo tiene un quiebre a partir de la entrada en vigencia de la ley 18.566. Ello en tanto que desde ese momento corresponde hacer la salvedad en la referida regla respecto de las contiendas que puedan suscitarse en aplicación del art. 21 de dicha norma.
5. La citada ley 18.566, en su artículo 21, establece la cláusula legal de paz en los convenios colectivos, y adjudica a la justicia laboral competencia para declarar la rescisión del convenio colectivo en caso de incumplimiento por cualquiera de los sujetos pactantes de la obligación de no promover acciones que contradigan lo que pactado.
6. La disposición precitada, sumada al crecimiento que se observa respecto del recurso a la justicia para dilucidar conflictos colectivos tales como la determinación de la organización más representativa; la índole de los derechos de las organizaciones gremiales minoritarias y la desocupación de los lugares de trabajo entre otros, dan cuenta de una tendencia a la judicialización de dichos conflictos que va dejando de lado su encauzamiento a través de la negociación directa entre las partes, en forma bipartita o en el ámbito de los Consejos de Salarios.³²

32 ICUDU PIT-CNT. Sala de Abogados (2019), "El proceso de judicialización de los conflictos colectivos" <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/3178-juristas-analizaron-el-proceso-de-judicializacion-de-los-conflictos-colectivos>.

Referencias bibliográficas

- AMEGLIO, Eduardo y MANTERO, ALVAREZ, Ricardo. Las modalidades de solución de conflictos colectivos de intereses en rev. Der. Lab. T. XXXIV, N° 163, julio –setiembre de 1991
- BARBAGELATA, Héctor-Hugo en exposición que realiza el citado profesor en el Colegio de Abogados en el debate sobre la naturaleza jurídica de los Consejos de Salarios. Publicada en la rev. Derecho Laboral, T.IX, pp. 16 -17
- BARBAGELATA, Héctor-Hugo en Tendencias de los procesos laborales en Iberoamérica, en separata de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República –Número 21- Enero –diciembre 2002-Montevideo.
- BARBAGELATA, Héctor- Hugo , «La imposición de cláusulas de paz en los convenios colectivos y la intervención de la justicia laboral en los eventuales conflictos: (El artículo 21 de la Ley No. 18.566)», rev. Derecho Laboral, vol. 52, n. ° 236.
- BARRETTO GHIONE, Hugo, Disertación en el panel "La Negociación hacia la prevención de conflictos", en la Universidad de Montevideo (UM) 07/08/2017. <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/barreto-no-es-posible-prevenir-el-conflicto-en-las-relaciones-laborales-pero>.
- ERMIDA URIARTE, Oscar, Apuntes sobre la huelga, 3ª edición, julio 2012. Actualizada por Martín Ermida Fernández
- GARMENDIA, Mario, Medios de solución de conflictos colectivos, Revista Laborem N° 20. 2017 <https://www.sptss.org.pe/laborem/laborem20/>.
- GIUZIO, Graciela «Ocupación de los lugares de trabajo: Comentario sobre los fallos del caso 'Coltirey'», rev. Derecho Laboral, vol. 49, n. ° 224, dic. 2006.
- ICUDU PIT-CNT. Sala de Abogados (2019) "El proceso de judicialización de los conflictos colectivos" <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/3178-juristas-analizaron-el-proceso-de-judicializacion-de-los-conflictos-colectivos>.
- MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo. Derecho Sindical. FCU .1ª edición, Montevideo, 1998.
- PLA RODRIGUEZ, Américo. Curso de derecho Laboral .T.4.vol 2. Conflictos Colectivos .Idea
- RACCIATTI Octavio. Apuntes sobre la Ley 18.508 de negociación colectiva en el sector público. Rev, Derecho Laboral, T. 52 (236), 821–837. Recuperado a partir de <https://revistas.fcu.edu.uy/index.php/RDL/article/view/333>
- SARTHOU Helios, Categorización de los conflictos colectivos de trabajo. Tomo I, Estudios de Derecho Colectivo de Trabajo. FCU, 1ª edición, setiembre 2004.
- SARTHOU Helios, Conflictos colectivos de trabajo y el arbitraje. Derecho y Sociedad, Tomo I, Estudios de Derecho Colectivo de Trabajo. FCU, 1ª edición, setiembre 2004.
- SARTHOU, Helios, Siete Tópicos sobre la tuitividad sindical en la ley 17.940 en AA.VV. Protección y Promoción de la Libertad Sindical. F.C.U, 1ª edición, setiembre de 2006.