

ANTE-PROYECTO DE LEY SOBRE PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS COLECTIVOS.

Exposición de Motivos.

Siendo para el Gobierno objetivo primordial la promoción y el fortalecimiento del diálogo social y la negociación entre empresarios y organizaciones sindicales, dentro de un marco de respeto a la legalidad y de ejercicio efectivo de los derechos de libertad sindical, es que se considera pertinente dotar al sistema de relaciones laborales de mecanismos adecuados tendientes a la prevención y solución de conflictos colectivos.

Partiendo de la idea de que no es posible, en una economía de mercado, negar la existencia del conflicto capital-trabajo, ello no debe conducir a la aceptación de un estado de situación de controversia permanente y paralizante.

Un estado de conflicto que impida al país mantener un estándar normal de producción y empleo es negativo a los intereses del país; por lo que resulta conveniente adoptar instrumentos que favorezcan una relación fluida y dinámica entre empresarios, sindicatos y gobierno en pro de un desarrollo económico y social sostenido. Todo lo cual es imprescindible para la necesaria recuperación del país.

El diálogo, la consulta y la negociación entre las partes involucradas son las vías e instrumentos idóneos para relaciones laborales maduras y fructíferas que, permitiendo la defensa de los legítimos intereses de los sectores sociales, se compatibilicen con el interés general de la República.

En el marco del estricto respeto a la Constitución y a las normas internacionales a las cuales el país ha adherido (entre las cuales pueden citarse los Convenios internacionales del trabajo 87, 98 y 154, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR – artículos 9º, 10º, 11º y 13º -) y teniendo presente los reiterados dictámenes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, este proyecto de ley al tiempo que fomenta la negociación colectiva prevé mecanismos voluntarios de prevención y solución de conflictos.

Conviene aquí recordar la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntario, núm. 92 (1951), que encomienda a los Estados miembros establecer organismos de conciliación y arbitraje voluntarios con el objeto de contribuir a la prevención y solución de conflictos.

El Convenio sobre fomento de la negociación colectiva, núm. 154 (1981), prevé la constitución de órganos y procedimientos de solución de conflictos laborales en la medida que estos estén concebidos de manera que contribuyan al fomento de la negociación colectiva (Parte III, artículo 5º, párrafo 2º, literal e).

Por su parte, el Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, núm. 151 (1978), instituye “La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, 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”(Parte V, artículo 8º).

En tanto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ha expresado, refiriéndose a la existencia de mecanismos de conciliación y mediación en diversas legislaciones, que: “...en la medida en que se conciben como una etapa más del proceso de

negociación, cuyo objetivo es alentar a las partes a sentarse por última vez a negociar antes de recurrir a la huelga, de preferencia con la asistencia de un conciliador o de un mediador especial, deben incluirse entre las medidas adoptadas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva voluntaria que prevé el artículo 4 del Convenio núm.98...”(Libertad sindical y negociación colectiva, OIT-Ginebra, 1ª edición 1994, párrafo 171,p.80-81).

Es en la dirección expuesta que el presente proyecto de ley prevé, en primer lugar, que sean las propias partes quienes mediante acuerdo o convenio colectivo establezcan los mecanismos que mejor se adapten a las prácticas de las relaciones laborales a nivel de la empresa y/o rama de actividad; y subsidiariamente, a falta de esos mecanismos o ante el fracaso o incumplimiento de los procedimientos de prevención y solución pactados, la norma proyectada instituye un procedimiento de prevención y solución de conflicto.

Pero además, este proyecto de ley se refiere a la ocupación de los lugares de trabajo, consagrándose disposiciones tendientes a precaver situaciones negativas o que generen tensiones sociales más allá de lo admisible en una sociedad pluralista y democrática.

La ocupación parcial o total, por parte de los trabajadores, de sus lugares de trabajo es una de las modalidades del ejercicio del derecho de huelga, siempre y cuando sea en forma pacífica.

Así lo ha entendido la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, para quién las restricciones a las ocupaciones de los lugares de trabajo deberían limitarse a los casos en que estas acciones dejarán de ser pacíficas.(Cf. Libertad sindical y negociación colectiva, OIT-Ginebra, 1ª edición 1983 (reimpresión 1984), párrafo 218, p.87-88; y Libertad sindical y negociación colectiva, OIT-Ginebra, 1ª edición 1994, párrafo 174, p.81-82)

En el mismo sentido se ha pronunciado el Comité de Libertad Sindical, considerando que la ocupación de los lugares de trabajo es una de las modalidades de la huelga y que sólo se

justifica su limitación en los casos en que la huelga dejase de ser pacífica.(Cf. La Libertad sindical, cuarta edición revisada, Oficina Internacional del Trabajo –Ginebra, 1996, párrafo 496)

(Falta un comentario referido al texto de cada artículo, que deberá completarse luego del texto definitivo).

Artículo 1° (Procedimientos autónomos) Los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones sindicales podrán establecer, a través de la autonomía colectiva, mecanismos de prevención y solución de conflictos, incluidos procedimientos de información y consulta así como instancias de negociación, conciliación previa y arbitraje voluntario.

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

Artículo 2° (Deber de Información y consulta) El empleador deberá, con carácter previo a toda reestructuración o reducción de personal de la empresa por motivos económicos, tecnológicos, estructurales u otros, que afecte o pudiere causar consecuencias adversas en las condiciones de trabajo y la estabilidad laboral, proporcionar información pertinente y veraz, así como realizar consultas y negociaciones previas con la organización sindical más representativa, tendientes a neutralizar o atenuar los efectos negativos para los trabajadores y el empleo.

Artículo 3° (Consulta y negociación previa) Las instancias de consulta y negociación deberán ser promovidas por cualquiera de las partes, con anticipación razonable a la adopción de medidas de conflicto.

Quedan exceptuadas las medidas adoptadas por los trabajadores en los casos de inminente cierre o desmantelamiento de la empresa, de abandono de la explotación y cuando el empleador haya emigrado sin dejar representantes en el país.

Artículo 4° (Comunicación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) Sin perjuicio de los mecanismos de prevención y solución de conflictos previstos por las partes, éstas pondrán en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las situaciones de conflicto. Atento a la naturaleza o gravedad del conflicto, el Ministerio podrá a su vez, convocarlas con el objeto de mediar o tentar la conciliación entre ellas.

Artículo 5° (Procedimientos de mediación y conciliación voluntaria) Los empleadores y sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores podrán recurrir, en cualquier momento y si así lo estimaren conveniente, a la mediación o conciliación de la Dirección Nacional de Trabajo o del Consejo de Salarios con jurisdicción en la actividad a la cual pertenece la empresa (artículo 20° de la ley 10.449 de 12 de noviembre de 1943).

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

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

Artículo 6° (Deber de no innovar) Durante las instancias de consulta, negociación, conciliación o mediación, las partes se abstendrán de adoptar medidas que generen conflicto, lo agraven o dificulten su solución.

Artículo 7° (Ocupación en ejercicio del derecho de huelga) La ocupación parcial o total de los lugares de trabajo, en cuanto modalidad de ejercicio del derecho de huelga, deberá realizarse en forma pacífica:

- a) Inmediatamente de producida la ocupación, se labrará acta en la que se hará constar el estado de los bienes muebles e inmuebles.
- b) La organización sindical más representativa de los trabajadores ocupantes, deberá adoptar las medidas que considere apropiadas para prevenir daños en las instalaciones, maquinarias, equipos y bienes de la empresa o de terceros, así como aquellas destinadas a prevenir o corregir de forma inmediata, en caso de producirse, los actos de violencia.
- c) Deberán adoptarse medidas tendientes a preservar bienes perecederos o a mantener en funcionamiento los procesos que no pueden ser interrumpidos sin poner en riesgo la viabilidad de la explotación y/o la estabilidad laboral de los trabajadores de la empresa.
- d) Sin perjuicio de lo dispuesto en el literal precedente, los ocupantes no podrán asumir el giro o funcionamiento normal de la empresa, salvo en aquellos casos en que el empleador haya abandonado la explotación o no tenga representante en el país.

Artículo 8° (Incumplimiento) Ante el incumplimiento de lo dispuesto por el artículo precedente, el empleador podrá solicitar la desocupación de la empresa. La pretensión de desocupación se deducirá ante los tribunales competentes en la materia laboral y se tramitará por

el procedimiento y en los plazos establecidos en los artículos 4° a 10° de la ley 16.011 de 19 de diciembre de 1988.

Artículo 9° (Mantenimiento de las instancias de negociación y mediación) La ocupación parcial o total de los lugares de trabajo no suspende ni interrumpe las instancias de negociación, conciliación o mediación en curso, o que se constituyan con posterioridad de producirse dicha medida sindical.

Artículo 10° (Facultades) Fracasados los mecanismos autónomos y heterónomos de solución de conflictos, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio competente en el respectivo ramo de actividad, actuando conjuntamente, tendrán la facultad de intimar con un plazo perentorio de 24 horas, bajo apercibimiento del uso de la fuerza pública, la desocupación inmediata de la empresa o institución ocupada.

Transcurrido el plazo previsto, sin que se haya producido la desocupación, se solicitará al Ministerio del Interior el desalojo de los ocupantes.

Artículo 11° (Notificaciones) La notificación de la intimación administrativa, así como la citación y emplazamiento judicial, se realizará en la persona de la organización representativa de los trabajadores y por cedulón genérico fijado en la puerta del establecimiento ocupado. En todo caso, deberá ser notificado el respectivo Consejo de Salarios en la sede del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 12° (Sanciones) Las infracciones a las disposiciones contenidas en la presente norma, darán lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 289° de la Ley No. 15.903 de 10 de noviembre de 1987, en la redacción dada por el artículo 412 de la Ley No.16.736 de 5 de enero de 1996.

Artículo 13° (Reglamentación) Las disposiciones que anteceden no dejarán de aplicarse por falta de reglamentación, sin perjuicio de lo cual el Poder Ejecutivo dispondrá de un plazo de sesenta días a tales efectos.
