

## **La negociación colectiva en el sector público en la República Oriental del Uruguay**

**Laura Carolina Bajac Rodriguez**

### **I. INTRODUCCIÓN**

La negociación colectiva es una de las formas más importantes y complejas que adopta el diálogo social.

En el ámbito de las relaciones de trabajo, implica una voluntad de aproximación del titular de un interés, respecto de quien tiene intereses contrapuestos, unida al propósito de alcanzar ciertos logros concretos<sup>1</sup>.

La negociación colectiva ha pasado por varias etapas, de una manifestación de hecho a través de la cual se ponía fin o suspendían los enfrentamientos en la época de la revolución industrial y en los orígenes del derecho del trabajo, hasta su reconocimiento como un derecho.

Hoy, el derecho de negociación colectiva es un derecho fundamental, que integra el denominado “bloque de constitucionalidad”. Derecho que se entiende debe ser respetado, promovido y concretado de buena fe, y que tiene por objeto las condiciones de trabajo y empleo y la regulación de las relaciones entre las partes.

La aplicación de este instituto propio del Derecho de Trabajo, en el ámbito de las relaciones del Derecho Administrativo, no ha sido automática, a la vez que su manifestación revela ciertas peculiaridades o particularidades.

El objetivo del presente trabajo consiste en señalar esas particularidades o peculiaridades de la negociación colectiva en el sector público, así como mostrar el camino por el que ha transitado la misma en el Uruguay, haciendo hincapié en el marco jurídico y en su práctica. En esta línea, se distinguen tres grandes períodos: 1) Antecedentes: previo a marzo de 2005; 2) Desarrollo: marzo 2005 hasta la sanción de la Ley en junio de 2009; 3) La Ley de negociación colectiva en el sector público N° 18.508.

### **II. PARTICULARIDADES DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

La negociación colectiva en el Derecho del Trabajo, tiene un papel central. La misma surge como un hecho, en forma espontánea, como consecuencia de las transformaciones en el mundo del trabajo a raíz de la revolución industrial<sup>2</sup>.

Se caracteriza por ciertos rasgos, que el derecho de aquella época no puede explicar, entre ellos que la negociación es llevada a cabo por un sujeto colectivo, pero recae sobre sujetos individuales. Sin embargo no es la representación civil, porque los resultados obtenidos rigen no sólo para quienes podían considerarse representados, sino también para todos aquellos que al momento de la negociación no tenían vinculación con la relación laboral regulada, porque se incorporaron a ella después que la negociación ya se había producido.

Con el correr del tiempo, el Derecho del Trabajo dejó de lado las teorías civilistas que trataban de explicar el fenómeno, y elaboró los conceptos jurídicos fundamentales que hacen a la negociación colectiva, hablamos de conceptos tales como: sujeto colectivo, interés colectivo y autonomía de la voluntad colectiva.

---

<sup>1</sup> Barbagelata, H-H. (2009).

<sup>2</sup> Mantero, O. (1998).

Con relación al sujeto colectivo, es tal su importancia, que sólo estamos ante una negociación colectiva, si la parte de los trabajadores está constituida por un sujeto colectivo que actúa como agente de un interés colectivo y no por una mera acumulación de sujetos individuales, más haya de los requisitos que cada ordenamiento jurídico pueda exigir a la organización de trabajadores (organización asociativa, personería jurídica, personería gremial, etc.).

La autonomía de la voluntad colectiva implica, nada más y nada menos, la posibilidad de que los sujetos colectivos creen normas jurídicas y de aquí la relación con la autonomía del derecho público. El Estado ya no delega únicamente en organizaciones públicas autónomas como los municipios o entes, la posibilidad de crear normas, sino que a través de la negociación colectiva, son los sujetos colectivos a quienes delega o a quienes se les reconoce, la potestad de crear normas jurídicas. Sin dudas, estamos ante una nueva fuente de derecho, que quebró el monopolio estatal en la creación de las normas jurídicas<sup>3</sup>.

Al tiempo que el fenómeno de la negociación colectiva ocurría entre empleadores y organizaciones de trabajadores privados, que se regían claramente por el Derecho del Trabajo, se cuestionaba su aplicación en la esfera pública. Hasta mediados del siglo XX se excluyó a los funcionarios públicos de la sindicalización, del derecho de huelga y de la negociación colectiva. La fundamentación de tal exclusión se basaba en que se entendía que era inadmisibles que los funcionarios públicos mantuvieran un conflicto con la propia Administración, y porque los funcionarios accedían a su situación al incorporarse a un régimen de estatuto ya establecido por la Administración, y no en virtud de un contrato que pudiera ser resultado de una negociación entre las partes. Por un buen tiempo se entendió que ni el estatuto, ni la potestad de la administración para dirigir a sus funcionarios, podían ser objeto de negociación.

Sin embargo, los trabajadores del Estado constituyeron organizaciones sindicales para defender sus intereses laborales y exigieron negociar sus condiciones de trabajo. Del derecho comparado surge que los ordenamientos jurídicos optaron por reconocer el derecho a la sindicación, el derecho a la huelga y el derecho a negociar colectivamente, por parte de los trabajadores del Estado<sup>4</sup>.

La expansión o deslizamiento de los institutos propios del derecho del trabajo, en las relaciones funcionales reguladas por el derecho administrativo es un fenómeno que se inició en el correr del siglo XX, y en el que tuvo incidencia la conjunción de normas internacionales y constitucionales referentes a los derechos laborales<sup>5</sup>.

Las fronteras del Derecho del Trabajo se han ido moviendo y se ha sustraído del derecho Administrativo la regulación de las relaciones laborales de importantes sectores de la actividad pública, admitiendo la negociación colectiva, y al decir del Prof. Hernández Alvarez: *“desacralizando el mito de la función pública estatutaria”*<sup>6</sup>.

El reconocimiento de figuras propias del derecho colectivo de trabajo, implicó admitir la existencia del conflicto y por ende la oposición de intereses, lo que trajo como consecuencia el quiebre de la concepción unilateral de la sumisión del funcionario público al interés de la administración pública.

Las objeciones a la aplicación de estos institutos para los funcionarios públicos tienen fundamentos diversos. Se señala que el Estado es “el mejor patrón”, o que por la naturaleza de la relación de empleo público, se excluiría la aplicación de institutos originados en el sector privado debido a un conflicto de lealtades en detrimento del interés público, de la fidelidad y neutralidad del servidor del Estado. También se ha considerado un obstáculo la existencia del Estatuto del funcionario, en el que en forma unilateral se establecen todos los derechos de los funcionarios, no teniendo estos por qué luchar.

---

<sup>3</sup> Mantero, O. (1998).

<sup>4</sup>, <sup>5</sup> Racciatti O. (2001).

<sup>56</sup> Racciatti O. (1993).

<sup>67</sup> Plá Rodríguez, A. (1986)

Asimismo se ha argumentado que el Estado podría imponer obligaciones a sus funcionarios que implicaran restricciones a sus derechos, justificando sus acciones y decisiones por razones de interés público.

El derecho de los funcionarios públicos a organizarse en sindicatos, el derecho a ejercer la huelga, fueron reconocidos primero que el derecho a la negociación colectiva, este fue “*el último de los pilares del derecho colectivo en hacer su aparición en el sector público*”<sup>7</sup>. Una respuesta tentativa es que aceptar la negociación colectiva implica quebrar la frontera entre la regulación unilateral y la regulación negociada, esto es, la frontera estatutaria.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el derecho de negociación colectiva, junto con el derecho de sindicación y el de huelga, es incorporado a las Constituciones Nacionales, fenómeno conocido como Constitucionalismo Social, y a los Pactos y Declaraciones Internacionales, adquiriendo así el rango de derecho suprallegal y de derecho humano fundamental, no necesitando por ende para su existencia o ejercicio, un reconocimiento expreso por parte del derecho positivo.

Se lo ha incluido en la carta Internacional Americana de Garantías Sociales de 1948 y en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1967, en los Pactos Internacionales Civiles y Políticos, Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 1966.

En esta línea, la Declaración de Filadelfia de 1944, que establece los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), realiza una expresa referencia al derecho al contrato colectivo.

En 1948, la OIT aprobó el Convenio Internacional de Trabajo (CIT) N° 87 sobre “Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación”, y en 1949 el CIT N° 98 sobre “Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva”, en 1978 el CIT N° 151 sobre “Relaciones de Trabajo en la Administración Pública”, y en 1981 el CIT N° 154 sobre “Negociación Colectiva”.

Con el paso del tiempo, la discusión sobre el derecho de los funcionarios públicos de constituir y organizar sindicatos, hacer huelga y negociar colectivamente ha sido superada, con las excepciones y/o limitaciones de las fuerzas armadas, la policía y los funcionarios que actúen como órganos de poder, las que derivan principalmente de los CIT N° 87 y N° 151.

Considerar al trabajo como hecho, regulado por normas constitucionales, internacionales y legales, que atienden a sus aspectos fisiológicos, psíquicos, económicos, sociales, prescindiendo del origen estatutario o contractual, así como de la naturaleza de derecho público o de derecho privado<sup>8</sup>, dio lugar en la década del 70’ en el Uruguay, al desarrollo doctrinario de un Derecho General del Trabajo.

En junio de 1998 la OIT dio un paso más, al adoptar la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, proclamando “*que*

*todos los miembros aún cuando no hayan ratificado los convenios fundamentales, tienen el compromiso que se deriva de la mera pertenencia a la organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe, y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales*”. Entre estos principios figura el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, junto con la libertad sindical, y la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, del trabajo infantil y de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Cabe aclarar que la República Oriental del Uruguay es miembro de la OIT desde el año de su creación en 1919, y a la fecha ha ratificado 105 Convenios Internacionales, entre los cuales se encuentran todos los Convenios Fundamentales<sup>9</sup>.

<sup>78</sup> Rivas, D (1992)

<sup>8</sup> Cassinelli-Muñoz, H. (1977)

<sup>9</sup> [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy): consultado el 25 de julio de 2010

Cuando hoy hablamos de negociación colectiva, hablamos de un derecho humano fundamental, resultado del reconocimiento por la conciencia jurídica de la Humanidad. Derecho humano fundamental por “doble partida”, por sí y como parte de la Libertad Sindical. Integra de esta manera, el denominado “*bloque de constitucionalidad*”<sup>10</sup> de los derechos humanos laborales, el que se compone por todas aquellas disposiciones y principios a los que se les reconoce valor constitucional (artículos 57, 72 y 332 de la Constitución de la República). Las disposiciones y principios que integran el bloque de constitucionalidad, no son solo los que constan o se desprenden de la parte dispositiva, sino que se suman, los que constan o se desprenden de instrumentos internacionales y aún de las doctrinas generalmente admitidas en un régimen democrático de derecho. Este bloque de constitucionalidad, supera la vieja disputa entre monismo y dualismo, y abre un camino hacia el reconocimiento de un *derecho de los derechos humanos*, supralegal y supraconstitucional, que no es ni nacional ni internacional, sino universal.<sup>11</sup>

Por tal razón se entiende que el derecho a la negociación colectiva es autoaplicable, y se encuentra jurídicamente supraordenado, tanto al legislador como a los demás operadores jurídicos, tales como autoridades administrativas, jueces y abogados. En esta línea de razonamiento, cobra mayor importancia la interpretación de los órganos internacionales de control, ya que ésta se vuelve vinculante. “*Por ejemplo: un país ratificante del convenio 87 no puede interpretarlo de una manera diferente in pejus a como lo hacen el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT*”...<sup>12</sup>.

En definitiva, estamos ante un derecho que no puede ser desconocido por los Estados y que por el contrario, estos deben hacer los mayores esfuerzos para efectivizarlo.

Ahora bien, la doctrina internacional señala que la negociación colectiva en el sector público, presenta ciertas peculiaridades o particularidades, que la diferencian de la negociación colectiva en el sector privado. Asimismo, sería recomendable que los actores involucrados las tengan presentes, a fin de comprender mejor este instituto “deslizado” del derecho del trabajo al derecho público.

Con relación al empleador: se indica que el empleador es el Estado, y el Estado no es cualquier empleador, al contrario es un empleador peculiar, por varias razones, entre ellas:

- a) Posee los poderes de mando de los empleadores privados, más los políticos institucionales, esto es, puede cambiar las leyes, tiene la policía, tiene a los jueces;
- b) Por otra parte, un Estado de Derecho, como el nuestro, para tomar sus decisiones se encuentra sometido a normas constitucionales y legales, así como al contralor de ciertos órganos;
- c) Así las remuneraciones de los funcionarios suponen un coste económico que debe reflejarse en los Presupuestos públicos, cuya aprobación compete a órganos como el Parlamento o las Juntas Departamentales. Estos órganos no necesariamente son los empleadores directos de los funcionarios públicos y sus decisiones tienen que tener en cuenta la situación económica del país y el interés general;
- d) Las personas que negocian en la administración pública se ven sometidas a directivas o al control de un órgano exterior como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), o una comisión interministerial;
- e) También, en sociedades democráticas, tenemos la certeza que las cabezas de conducción del Estado necesariamente cambian, es decir que el empleador, aunque sea siempre el Estado, su “cabeza” es circunstancial;

<sup>10</sup> Ermida Uriarte, O. (2006) y Barretto Ghione, H. (2006)

<sup>12</sup> Barbagelata, H-H. (2009)

<sup>11</sup> Barbagelata, H-H (2004).

<sup>12</sup> Ermida Uriarte, O. (2006).

f) frente a la sociedad debe ser un empleador modelo, transmitir el ejemplo. El Estado es el mayor empleador, y la sociedad se copia, por lo que si le dice a la sociedad que haga algo que luego el no hace, pierde legitimación;

g) La compleja estructura funcional del Estado, basada en el principio de separación de poderes, así como particularidades determinadas por las autonomías territoriales, determinan diferentes ámbitos de negociación, distintos actores, diferentes materias, ámbitos de aplicación. Impone que se defina la forma de negociación, centralizada, descentralizada y su modo de articulación.

El Prof. Mario Ackerman ha señalado, en reiteradas oportunidades, que el tema de la negociación colectiva en el sector público es algo novedoso hasta para la propia OIT , y que se debe tener muy presente la estructura política y jurídica de cada país.

Con relación a los trabajadores: se destaca la existencia de estatutos que reglamentan en forma casi exhaustiva los derechos, los deberes y las condiciones de servicio de los funcionarios públicos. Los derechos han sido reconocidos a través de una relación estatutaria de derecho público reglada unilateralmente por el Estado. Por otra parte en caso de concurrencia de varias organizaciones sindicales o gremiales, ¿con quién se negocia?

La forma como se instrumentación los acuerdos: la negociación colectiva en el sector público, no siempre conduce a la firma de un convenio colectivo, pues el acuerdo puede ser eficaz o condicionado a su instrumentación por un acto de gobierno o incluso a la ratificación o aprobación por un tercero, normalmente el Poder Legislativo, que no fue parte en la negociación. Este aspecto de la negociación, se relaciona con el tema de las fuentes del derecho y su funcionamiento en el Derecho del Trabajo y en el Derecho Administrativo. Cuestión que, en esta etapa de desarrollo de la negociación colectiva en el sector público, no está resuelto.

La vigencia: Período de vigencia de los convenios colectivos, ¿debe o no coincidir con la vigencia de la ley de presupuesto del Estado? ¿Puede un Gobierno asumir compromisos que excedan su período presupuestal?

Materias de la negociación: Determinar las materias de la negociación es muy complejo, ¿cuál es el límite, qué puede negociar el Estado y qué no?

En definitiva, muchas son las preguntas que surgen a partir de las peculiaridades señaladas: ¿quiénes son los que negocian por el Estado?, ¿un organismo o un ente diferente? ¿Quiénes representan a los funcionarios públicos? ¿Qué materias se negocian? ¿Un Gobierno se puede comprometer excediendo su presupuesto? ¿Cuáles son los niveles de la negociación? En caso de incumplimiento por parte del Estado ¿existen mecanismos que lo puedan obligar a cumplir?

### **III. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL SECTOR PÚBLICO EN EL URUGUAY**

En el Uruguay las relaciones colectivas de trabajo, tanto en el sector privado como público, se caracterizaron por poseer un carácter “arregulado<sup>13</sup>”, esto es, que no ostentó la presencia de normas de origen heterónimo que lo regulara.

Tradicionalmente se lo calificó como uno de los sistemas más autónomos del mundo. El Estado se abstuvo de dictar normas en torno a los institutos que conforman el derecho colectivo del trabajo, imperando de hecho un alto grado de autonomía en la dinámica de los actores sociales<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Rosenbaum, J. y Garmendia, M. (1994).

<sup>14</sup> RELASUR (1995).

Entre las razones, se esgrimió que con la protección constitucional e internacional de los principales institutos del derecho colectivo era suficiente<sup>15</sup>. Es la continuidad de la tradición de plena autonomía de las organizaciones sindicales y de su accionar libre de trabas legales, que encuentra su explicación en la fuerte impronta en el movimiento obrero de las corrientes de origen anarquista, que se desarrollaron en el último cuarto del siglo XIX, y aunque las organizaciones de esa tendencia casi no existen, su oposición a toda reglamentación perdura en el sindicalismo uruguayo. Otro factor que se señala que coadyuva a la especificidad del derecho colectivo uruguayo, es la inexistencia de normas represivas y escasarepresión de hecho, excepto la represión patronal y la ejercida por los militares<sup>16</sup> 1968-1984. También la genuina convicción democrática de la ciudadanía uruguaya; la no intervención en la vida sindical, de los gobiernos y de los partidos en el poder.

En este sentido, las escasas normas que tratan el derecho colectivo son de tipo básicamente promocional. A vía de ejemplo, la ley que creó los tribunales de trabajo, dispuso que no fueran competentes en los conflictos colectivos. Por otra parte, la ley N° 16.170 de 10 de enero de 1991, que instituyó el registro de convenios colectivos en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), no estableció su inscripción como requisito de validez<sup>17</sup>. Asimismo la Ley N° 17.940 de protección y promoción de la libertad sindical de 10 de enero de 2006, la ley N° 18.508 de negociación colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público de 16 de julio de 2009 y Ley N° 18.566 de Sistema de negociación colectiva (en el sector privado) de 30 de setiembre de 2009.

Otro importante tema y que tiene relación con la especificidad, es la representatividad sindical, dado que son muy pocas las normas que la mencionan, las que señalan que la representación sindical debe ser genuina y contar con el respaldo de los trabajadores involucrados<sup>18</sup>.

Sólo para la concertación de convenios colectivos es que la Ley N° 13.556 del año 1966 exige que las organizaciones sindicales sean representativas de los trabajadores involucrados, admitiendo la eventualidad de una definición sobre la más representativa. Dicha situación sólo se daría en caso de concurrencia de más de una organización, si no media acuerdo entre ellas, o si se produce la impugnación de la representatividad (por al menos un tercio de los trabajadores que puedan ser afectados por el convenio)<sup>19</sup>. Los criterios que fija la ley para definir la mayor representatividad no es el número de afiliados, sino que atiende al resultado de las elecciones de delegados a varios organismos en que hay representación profesional, como los consejos de salarios, y a falta de ese indicador, la ley se remite a la “antigüedad, continuidad, e independencia de la organización”.

Cabe precisar que los sindicatos en el Uruguay, se nuclearon en forma voluntaria en una única central sindical, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) en el año 1966. En la misma confluyeron organizaciones que ya existían y que tenían sus historias y formas organizativas peculiares, lo que explica la coexistencia de diversas formas organizativas, tales como los sindicatos únicos, las federaciones, las confederaciones, los sindicatos por rama, sindicatos de empresa, etc., que actuaban tanto en la actividad privada como pública.

La unificación orgánica, como la adopción de un programa común fue el producto de intensos debates, a la vez que ponían de manifiesto la voluntad unificadora, demostraba la existencia de una importante diversidad ideológica al interior del movimiento obrero (pensamiento comunista, socialista, anarquista, anarcosindicalismo, pensamiento social cristiano). Esta diversidad ideológica estuvo fuertemente influenciada por las corrientes migratorias italianas, españolas y francesas, que arribaron a nuestro país principalmente a mitad del siglo XIX y en los comienzos del XX.

<sup>15</sup> Rosenbaum, J. y Slinger, L (1995).

<sup>16</sup>, <sup>19</sup> Barbagelata, H-H. (2009)

<sup>17</sup>, <sup>21</sup>, <sup>22</sup>, <sup>23</sup> Barbagelata, H-H. (2009).

<sup>18</sup> <sup>24</sup> Mantero, R. (2003)

<sup>19</sup> <sup>25</sup> Moreira, D. (2004)

Corrientes migratorias recibidas de una Europa que enfrentaba serios problemas políticos. Esos trabajadores organizados le dieron al movimiento sindical uruguayo una identidad que aún se mantiene. Ante el golpe de Estado el 27 de junio de 1973, la CNT declaró la huelga general con ocupación de los lugares de trabajo. La misma duró 15 días, pero no fue suficiente para evitar la dictadura. Acto seguido el gobierno decretó la ilegalización de la CNT y la incautación de sus bienes y la detención de sus dirigentes. En 1983 una nueva generación de dirigentes, reconstituyó la central única con el nombre de Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), que el 1° de mayo de 1984, pasó a denominarse PIT- CNT, al adoptar orgánicamente los estatutos de la antigua CNT. En 1992 el PIT- CNT, participó, junto con sindicatos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Paraguay, en la creación de la *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*. En un contexto de cambios en la clase trabajadora, de fuerte desindustrialización y de crecimiento de la exclusión social, se produjeron cambios en el sindicalismo, perdiendo peso los sindicatos obreros fabriles y ganando espacio los de funcionarios públicos y de los servicios. Esto fue el resultado de la aplicación de políticas económicas neoliberales aplicadas por sucesivos gobiernos. Pero a partir de la nueva coyuntura de 2005, con la reinstalación de los Consejos de Salarios, que incluyó por primera vez al sector público, al rural y al servicio doméstico, se produjo la formación de nuevos sindicatos, creció notoriamente la afiliación sindical y aumentó la participación de los asalariados<sup>20</sup>.

A grandes rasgos, los sindicatos del sector público, se organizan de la siguiente manera:

- a) Los funcionarios de la Administración Central, los del Tribunal de Cuentas (TC), del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), de la Corte Electoral (CE), del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), se organizan en sindicatos en cada uno de los organismos, a la vez se nuclean en la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE);
- b) Los funcionarios de las empresas públicas y de la banca oficial, se organizan en sindicatos en cada una de las empresas públicas y en la banca oficial, a la vez que se nuclean en la Mesa Sindical Coordinadora de Entes;
- c) Los funcionarios de la Enseñanza, se organizan en sindicatos en cada una de las ramas (primaria, secundaria, universidad del trabajo del Uruguay, universidad de la República, centros de formación docente), a la vez que se nuclean en la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU).
- d) Los funcionarios de los Gobiernos Departamentales, se nuclean en cada Departamento en la Asociación de Empleados y Obreros Municipales (ADEOM), a la vez que se nuclean en la Federación de Empleados y Obreros Municipales.

Todos ellos confluyen en la central única del país, el PIT- CNT.

Mención aparte tienen las asociaciones de médicos de salud pública, que se organizan entorno al Sindicato Médico del Uruguay (SMU), la Federación Médica del Interior (FEMI), o en las Sociedades Anestésico Quirúrgicos (SAQ); ninguna de las cuales pertenece al PIT-CNT.

En síntesis, los sujetos de la negociación colectiva deben ser independientes y tener la facultad de organizarse sin intervenciones de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio legal de este derecho. Las organizaciones de los trabajadores no deben estar bajo el control del empleador u organización de empleadores, en consonancia con los Convenios Internacionales del Trabajo N° 87 y 98.

Luego de este breve pantallazo de las relaciones colectivas de trabajo, diremos que la negociación colectiva en el ámbito del sector público se divide en tres grandes períodos:

<sup>20</sup> [www.pitcnt.org.uy](http://www.pitcnt.org.uy): consultado el 25 de julio 2010.

- 1) Antecedentes: previo a marzo de 2005.
- 2) Desarrollo: marzo 2005 hasta la sanción de la Ley.
- 3) A partir de la Ley N° 18.508.

#### **IV. ANTECEDENTES: PREVIO A MARZO DE 2005**

En nuestro país, la negociación colectiva de los funcionarios públicos es admitida de hecho desde las primeras décadas del siglo XX, y por el derecho, con la ratificación de los CIT N° 87 y N° 98 (ratificados por la Ley N° 12.030 de 27 de enero de 1954), 151<sup>21</sup> y 154 (ratificados por la Ley N° 16.039 de 8 de mayo de 1989), sin perjuicio del artículo 57 de la Constitución de la República que fue incorporado en la reforma de 1934 y que trata sobre la Libertad Sindical, consagrando un conjunto de principios y garantías de derecho sindical.

Asimismo, la reforma de la Constitución de 1952 incorporó el actual artículo 65, que prevé la creación de ámbitos para la negociación colectiva de los entes autónomos y en los servicios públicos administrados directamente o por concesionarios.

La ratificación del CIT N° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, significa que el Estado puede optar para determinar las condiciones de empleo, entre la negociación colectiva y “otros métodos”, como el diálogo y/o la consulta.

Sin embargo, la ratificación del CIT N° 154 implica que sin lugar a dudas, el derecho de negociación colectiva, rige también en el ámbito de la administración pública, pudiéndose fijar modalidades particulares de aplicación.

Sin perjuicio de lo manifestado, y con relación al personal militar y policial la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se le aplicarán las garantías previstas en los convenios, conforme a los artículos 9 del CIT N° 87, artículo 5 del CIT N° 98 y artículo 1 del CIT N° 151. La legislación nacional también deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el CIT N° 151 se aplican a los “empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos, o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial” (art. 1.2 del CIT N° 151), en nuestro país se entiende que se refiere a los titulares de los órganos que expresan la voluntad de la Administración, como son quienes ocupan cargos electivos, políticos y de particular confianza.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, reconoce el derecho de asociación, incluso el derecho a fundar sindicatos, y no impide la imposición de restricciones legales a su ejercicio cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía (art. 22). Sin embargo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, admite las restricciones legales a los miembros de las fuerzas armadas o de la policía o de la administración del Estado, en relación al ejercicio de los derechos de sindicación y de huelga (art. 8).

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el reconocimiento de la libertad de asociación “no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía” (art. 16).

El Protocolo de San Salvador, en el art. 8 sobre los derechos de sindicalización y de huelga, prevé la posibilidad de establecer las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás; los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

---

<sup>21,28</sup> Mantero, O. (1998)



La Declaración Socio- laboral del MERCOSUR en las disposiciones sobre Derechos Colectivos, artículos 8 a 13, no hace referencia expresa a restricciones subjetivas de ninguna especie.

El marco normativo de la época se completó con la sanción de las siguientes disposiciones: Ley N° 16.736 del año 1996, cuyo artículo 739 creó una Comisión Permanente de Relaciones Laborales para la Administración Central y los organismos comprendidos en el art. 220 de la Constitución, con el cometido de asesorar en materia salarial, condiciones de empleo y demás temas regulados por los Convenios Internacionales de Trabajo, Integrada por representantes del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y organizaciones más representativas de los funcionarios. El Texto Ordenado de los Funcionarios Públicos (TOFUP), Decreto N° 200/997.

No obstante lo expresado ut supra, en la aplicación concreta del derecho de negociación colectiva, encontramos:

A nivel de la Administración Central, los primeros intentos consistieron en experiencias informales de negociación con motivo de la elaboración de la ley de presupuesto en el año 1967. También se señala el primer convenio salarial de los diques del Estado, en el año 1966, y un convenio salarial en el Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE).

En la década de 1990, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, nuestras empresas públicas, así como algunos Gobiernos Departamentales, comenzaron a celebrar convenios colectivos con las organizaciones representativas de sus funcionarios. Estos convenios se caracterizan por utilizar un lenguaje laboral, aún cuando se refieren a materia que, según la Constitución, pertenece al estatuto del funcionario<sup>22</sup>.

Asimismo en los años 90<sup>7</sup> se concreta la negociación colectiva en la Banca Oficial, con la participación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), cuyo resultado se denomina “Acuerdos laborales”. Los Bancos Oficiales por una parte, que abarca al Banco de la República Oriental del Uruguay, el Banco Hipotecario del Uruguay, el Banco Central del Uruguay y el Banco de Seguros del Estado, y por otra parte, la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU) alcanzaron acuerdos de contenido amplio, en el que se incluyó la equiparación salarial de los funcionarios bancarios del Estado con los del sector privado<sup>23</sup>. A partir de 1998 dichos actores firmaron un convenio colectivo que se ha ido prorrogando con aditamentos. El Banco República negoció el Estatuto del Funcionario con AEBU sector banca oficial, el que fue aprobado por el Decreto N° 147/1999. El Decreto de 23 de agosto de 2000, modificó el estatuto de los funcionarios del Banco de Seguros del Estado, y se agregó como Anexo el convenio colectivo.<sup>24</sup>

El 27 de diciembre de 1993 se firmó un convenio colectivo general entre el Estado y las empresas públicas. Las partes contratantes en representación del Estado fueron, OPP y el, y en representación de los funcionarios de las empresas públicas, la Mesa Sindical Coordinadora de Entes<sup>25</sup>. Dicho acuerdo fue catalogado como un acuerdo marco de nivel superior al de un convenio colectivo común y trataba dos temas: el ajuste salarial y la cláusula de paz.<sup>26</sup>

Por su parte una ley (N° 16.462 de 11.1.1994) autorizó al Banco de Previsión Social (BPS) (Ente Autónomo) a celebrar con su personal “convenios colectivos” que incluyeran aspectos salariales, aunque con el previo acuerdo de la OPP.

---

<sup>22</sup> Racciatti, O. (2001).

<sup>23</sup> Mila Belistri, O. (1995).

<sup>24</sup>, <sup>32</sup>, <sup>34</sup> Bajac, L y Sosa, C. (2005).

<sup>25</sup><sup>33</sup>. Mila Belistri, O (1994)

<sup>26</sup><sup>35</sup> [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy) consultado el 25 de julio de 2010

Las empresas Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) y Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), ambas propiedad del Estado uruguayo que funcionan en el marco del derecho público, firmaron en ese período acuerdos colectivos que contienen cláusulas de paz, compensaciones por trabajo nocturno, horario rotativo, guardias gremiales y productividad. También encontramos convenios en la Universidad de la República con la Asociación de Funcionarios (AFFUR) y los trabajadores del Hospital de Clínicas (UTHC).

Con relación a la Comisión Permanente de Relaciones Laborales (art. 739 de la Ley N° 16.736), en la práctica actuó durante dos años y cumplió principalmente funciones de mediación a través del MTSS

Por esos años se sancionó la Ley N° 17.556 de 18 de diciembre de 2002, cuyo art. 66 estableció que “El Poder Ejecutivo podrá autorizar convenios de flexibilización de las normas referentes al estatuto de los funcionarios, acordado entre organizaciones de funcionarios y empresas públicas del Estado, atendiendo a razones de mejor servicio”. Dicha disposición se ubica en el contexto de la crisis del 2002 que atravesó el país, y en el plan de restricción del gasto público.

En resumen, a pesar de la profusa normativa que habilitaba a la negociación colectiva, sólo existieron ámbitos de negociación aislada, inorgánica y generalmente correspondiente a los entes del Estado más ricos, los de dominio industrial, comercial o del sector bancario. En las mismas, el único organismo que representaba al Estado era la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Por la misma época la COFE y la CSEU efectuaron importantes denuncias contra el Gobierno uruguayo, ante la Organización Internacional de Trabajo (OIT) por la inexistencia de negociación colectiva en la Administración Central y en la Enseñanza.

El rol del MTSS fue de ausencia en la promoción de la negociación colectiva en el sector público.

## **V. DESARROLLO: MARZO 2005 HASTA LA SANCIÓN DE LA NUEVA LEY**

El marco normativo se reitera, pero se agregan los Decretos N° 104/005, N° 113/005, el Convenio Colectivo de la Banca Oficial (abril, 2005), el Acuerdo Marco 22/7/05, la Ley N° 17.940 de 10 de enero de 2006; en el marco del CLAD, se firmó el 23 de junio de 2006, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, que entre otros, prevé el fomento de la participación de los ciudadanos.

Apenas instalado el primer gobierno de izquierda, el 7 de marzo de 2005, el Decreto N° 104/2005, convocó a las organizaciones representativas de funcionarios públicos a integrarse a una mesa de negociación bipartita, con el fin de: a) Debatir sobre la instrumentación de una regulación marco que posibilite la negociación colectiva en la esfera estatal; b) Negociar salarios y condiciones relacionadas con la prestación de funciones en el ámbito de la Administración Pública.

Los actores sociales eran concientes de la necesidad del ejercicio de la negociación colectiva y de contar con un marco regulador que le otorgara certeza a la vez que la promoviera<sup>27</sup>.

El 15 de marzo de 2005, el Decreto N° 113/2005, estableció los criterios de integración y funcionamiento de los distintos grupos de trabajo, que en principio fueron tres, y se los caracterizó con las letras A, B y C. El grupo A, correspondía al Poder Ejecutivo e INAU; el B, al Poder Ejecutivo y el Instituto Nacional de Colonización (INC) Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas, (UTE), Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA), Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), Administración Nacional de Puertos (ANP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y Administración Nacional de Correos y BPS; y el grupo C, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), Corte Electoral (CE), Tribunal de Cuentas (TC) y Entes Autónomos de la Enseñanza.

<sup>27</sup> Bajac, L y Sosa C. (2005).

Este mismo decreto estableció la integración de las mesas: miembros designados por las organizaciones sindicales representativas de funcionarios públicos, y los miembros del Gobierno, representantes de la OPP, representantes de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), y el MTSS, quien actuará en carácter de coordinador y moderador, facilitando y garantizando el normal desarrollo del proceso de negociación entre las partes.

Para el Grupo C, se estableció que sesionaría en forma separada por organismo y tendría la misma integración que los grupos A y B, con la excepción de que habrá un miembro designado por la ONSC y un miembro designado por el organismo respectivo.

Unos meses después se creó por convenio colectivo, la mesa de negociación de la Banca Oficial, integrada por representantes de los Directores de los Bancos Oficiales, además de la OPP y ONSC, los representantes de los trabajadores de la Banca Oficial, y el MTSS en su función de coordinador y moderador.

A diferencia del período de negociación anterior, el Gobierno pasó a estar representado no sólo por la OPP, sino que se sumaba a la ONSC. Cabe señalar que al poco tiempo se incorporó a las mesas de negociación un representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El primer producto de la negociación colectiva en el sector público, fue el **ACUERDO MARCO**, suscrito el 22 de julio de 2005, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales que nuclean a todos los funcionarios públicos a través del PIT- CNT.

Allí las partes expresaron que consideraban imposible avanzar en nuevas bases de sociedad sin negociación colectiva que como lo indica el CIT 154 se extiende a todas las materias relativas a las condiciones de trabajo y empleo. *“Construir en el Uruguay de hoy, nuevas bases para ello, después de su casi inexistencia y sin aplicación de las leyes vigentes en la materia no es una tarea sencilla, se necesitará la acción decidida de muchos, especialmente de los actores –trabajadores y gobierno- que debemos juntos construir un nuevo relacionamiento”*.

El Acuerdo Marco consiste en un convenio para convenir, y trata básicamente de un conjunto de reglas compromisorias.

En su aspecto sustancial contiene: a) reglas generales para la negociación colectiva que las partes se han comprometido a desarrollar, las que deberán ser complementadas con una ley de negociación colectiva, cuyo contenido las partes han convenido discutir; b) los objetivos que las partes han convenido perseguir<sup>28</sup>.

Las partes que suscribieron el Acuerdo Marco fueron las organizaciones sindicales que nuclean a todos los funcionarios públicos a través del PIT-CNT y el Poder Ejecutivo representado por la ONSC, OPP y el MTSS en su carácter de coordinador y moderador.

El mismo consta de un Preámbulo, 16 artículos y dos Anexos, producto también de la negociación colectiva, que comprenden el Informe Final del grupo de trabajo conformado por la ONSC, la COFE y la MSCE, de fecha 31 de mayo de 2005, respecto del análisis de las diversas formas de contratación del personal del Estado y determinación de la naturaleza de los distintos vínculos existentes, y el Diagnóstico de Situación y Recomendaciones; y el Plan Estratégico 2005-2010, respecto de la promoción, desarrollo y coordinación de la formación permanente de los trabajadores del Estado.

Con respecto a este Segundo Anexo, fue la base para la creación de la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de funcionarios del Estado, en la que participan delegados sindicales, concretamente el Presidente de la COFE.

Se estableció el derecho a la información y la negociación de buena fe.

---

<sup>28</sup> Bajac, L y Sosa, C. (2005).

También se incorporó una cláusula a través de la cual las partes “*reafirman el respeto por el principio de igualdad de oportunidades, de trato y de equidad en el trabajo, sin distinción o exclusión por motivos de sexo, raza, color, orientación sexual, credo, etc. de conformidad con las disposiciones legales vigentes (Convenios Internacionales del Trabajo N° 100, N° 111, N° 156, Ley N° 16.045, Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR)*”.

El ámbito de la negociación colectiva entre el Estado y sus funcionarios se formalizó a través del Acuerdo Marco, el que creó el **CONSEJO SUPERIOR DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO (CSNCSP)**.

El CSNCSP se integra con miembros del Poder Ejecutivo, representados por la OPP, ONSC y el MTSS actuando en carácter de coordinador y moderador, y representantes de las organizaciones sindicales más representativas de funcionarios del Sector Público, quienes pueden ser asistidos por asesores técnicos.

El órgano funciona a pedido de cualquiera de las partes, y actúa por consenso, no se vota.

Tiene por cometido estudiar y acordar objetivos comunes y propender a alcanzar acuerdos sobre aspectos generales de la función pública, tales como:

- a) La instrumentación de una regulación marco de la negociación colectiva en la esfera estatal y su implementación;
- b) Coordinación en distintos niveles de negociación colectiva, en lo que respecta a negociación propiamente dicha, la articulación de las normas que de los distintos niveles resulten así como la consideración de los conflictos que dichas normas provocaren;
- c) Fuero sindical y libertad sindical;
- d) Seguimiento de la negociación colectiva en los distintos niveles;
- e) Condiciones de trabajo, salud e higiene laboral;
- f) Diseño y planificación de la capacitación y formación profesional de los empleados de la función pública;
- g) La estructura de la carrera funcional;
- h) El sistema de retribuciones en sus diversas formas;
- i) Formas de contratación;
- j) Reforma de la gestión del Estado. Criterios de eficiencia, eficacia y calidad, profesionalización.

El Acuerdo Marco, fijó un **mecanismo de prevención de conflictos**, que busca encausar las relaciones laborales ante cualquier diferencia de naturaleza colectiva que pueda representar conflicto entre las partes: El mecanismo operaría a nivel del organismo y en caso de no lograrse acuerdo, podría plantearse la instancia ante el CSNCSP, quien actuaría como órgano de conciliación y mediación.

Asimismo se estableció que los reclamos de una de las partes, serían comunicados en forma escrita y fehaciente a la otra parte.

Se convino que frente a un conflicto se procurará acordar mecanismos de autorregulación; como por ejemplo: Suspensión temporaria de aplicación de las medidas que originan el conflicto (por ejemplo reprimenda y medidas de no innovar);

- Abstención o limitación de las medidas de acción directa que pudieran afectar la prestación de servicios públicos esenciales durante los períodos críticos;
- Establecimiento de servicios mínimos cuya prestación deba ser garantizada, en el tercer nivel de negociación (por inciso u organismo).

En definitiva, los Decretos de marzo de 2005 (N° 104 y 113) y el Acuerdo Marco, crearon un sistema de negociación colectiva en el Sector Público, instalando ámbitos formales de negociación en tres niveles:

1) CSNCSP, integrado por el Poder Ejecutivo, representado por la OPP, ONSC y el MTSS actuando en carácter de coordinador y moderador, y representantes de las organizaciones sindicales más representativas de funcionarios del Sector Público.

2) Sectorial o por rama: Confederación de Obreros y Funcionarios del Estado - Administración Central; Mesa Sindical Coordinadores de Entes - Poder Ejecutivo; Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay – Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República; Banca Oficial – Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay, Sector Financiero Oficial.

3) Inciso u organismo, desarrolla la negociación directa entre las organizaciones sindicales de base con sus respectivos organismos.

En enero de 2006, el Uruguay aprobó la **Ley N° 17.940, de Protección y Promoción de la libertad sindical**, conocida también como ley de fueros sindicales. Dicha ley no distingue entre trabajadores privados o públicos, debiendo entenderse por ende, que abarca a los dos, sin perjuicio de tener presente las limitaciones o exclusiones de la libertad sindical a los titulares de los órganos que expresan la voluntad de la administración, las fuerzas armadas y la policía. Dicha ley declara “*absolutamente nula cualquier discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical de los trabajadores en relación con su empleo o con el acceso al mismo*”.

Prevé que la discriminación pueda realizarse por acción u omisión, y en especial declara absolutamente nula, las que tengan por objeto:

a) Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato.

b) Despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales, fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Asimismo la protección alcanza a los trabajadores que efectúen actuaciones tendientes a la constitución de organizaciones sindicales, dentro o fuera de los lugares de trabajo.

La nueva Ley estableció por primera vez en nuestro país, **la reinstalación o reposición del trabajador despedido o discriminado por razones antisindicales**, previendo dos procedimientos, uno general que abarcaría a todo trabajador, y otro de tutela especial que comprendería básicamente a los dirigentes sindicales.

Reconoce el derecho a la licencia sindical, “*derecho a gozar de tiempo libre remunerado para el ejercicio de la actividad sindical*” (artículo 4), el que deberá ser reglamentado a través de la negociación colectiva (Consejos de Salarios o Convenio Colectivo); y establece el derecho de los trabajadores afiliados a una organización sindical a que se les retenga su cuota sindical sobre los salarios, previo consentimiento por escrito, monto que será vertido por la empresa o institución, a la organización sindical (artículo 6).

Otorga “**Facilidades para el ejercicio de la actividad sindical**”, tales como la colocación de avisos sindicales en los locales de la empresa en lugares fijados de acuerdo con la dirección de la misma y a los que los trabajadores tengan fácil acceso; y la distribución de boletines, folletos, publicaciones y otros documentos del sindicato entre los trabajadores de la empresa, los que deberán relacionarse con las actividades sindicales normales y su colocación y distribución no deberán perjudicar el normal funcionamiento de la empresa ni el buen aspecto de los locales.

En el período denominado de Desarrollo de la negociación colectiva en el sector público, se realizaron reuniones periódicas entre las partes, y se firmaron aproximadamente sesenta (60) actas de acuerdos, destacándose los siguientes contenidos: Artículo 7 de la Ley N° 17.930: “naturalización de becarios y pasantes”, creación de paritarias; Acuerdo Marco; el ingreso de todos los funcionarios públicos al

Fondo Nacional de Salud (FONASA); Acuerdos salariales: recuperación de la caída de los salarios ocurrida en el período de Gobierno anterior al 2005 y ajustes salariales por Índice de Precios al Consumidor (IPC), en todos los ámbitos de negociación: Banca Oficial (19/12/07), Enseñanza Pública (20/12/07), Empresas Públicas (20/12/07), Poder Judicial (20/12/07), Administración Central y organismos del 22011/4/08); Anteproyecto de la ley de negociación colectiva en el Sector Público.

En este período de desarrollo, el rol del MTSS fue muy activo. Promocionó la negociación colectiva en el sector público, participó como coordinador y moderador en los diferentes niveles, y medió y concilió en diversos conflictos del sector.

Las principales dificultades se dieron en torno a la negativa del TCA, de la CE, del TC, del PJ y de algunos Gobiernos Departamentales, a integrarse al nuevo sistema de negociación colectiva. Dichos organismos, se negaron sistemáticamente a negociar con presencia del Poder Ejecutivo, aunque sólo se tratara del MTSS actuando como mediador.

La actitud asumida por los organismos citados, colocó al Estado uruguayo como incumplidor ante el concierto internacional, porque el Estado –persona pública mayor- está obligado a garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la negociación colectiva, y es responsable ante los organismos internacionales.

## **VI. A PARTIR DE LA LEY N° 18.508 de 16 de julio de 2009.**

Al ámbito normativo indicado ut supra para los dos períodos anteriores, debemos agregar la Ley N° 18.508, así como la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

El contenido de la citada ley, fue negociado íntegramente por el Poder Ejecutivo y los representantes de las organizaciones sindicales más representativas de funcionarios del Sector Público, en el ámbito del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público, siendo recogido en su totalidad por el Poder Legislativo. Cabe tener presente que la negociación del contenido de la ley, estaba previsto como uno de los primeros objetivos que las partes se dieron en el Acuerdo Marco suscrito el 22 de julio de 2005.

Las partes negociadoras, aportaron la experiencia obtenida en los últimos años, buscando solucionar las principales dificultades que se presentaron.

La ley, se refiere a un “sistema de relaciones laborales en el sector público”, el que se inspira y rige por los principios y derechos que se desarrollan en la misma, y por los derechos fundamentales internacionalmente reconocidos, citando a continuación el “bloque de constitucionalidad”.

Se establece que el Estado promoverá de manera efectiva la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de trabajadores públicos sobre las cuestiones de interés común que pudieren ser determinadas por las partes, con el objetivo general de fomentar relaciones fluidas entre los interlocutores, la comprensión mutua, el intercambio de información y el examen conjunto de cuestiones de interés mutuo. A la vez que se define la participación y la consulta como 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.

Con relación a la definición de negociación colectiva, el artículo 4 se inspira en el CIT 154, y expresa que: *“Negociación colectiva en el sector público es la que tiene lugar, por una parte entre uno o varios organismos públicos, o una o varias organizaciones que los representen y, por otra parte, una o varias organizaciones representativas de funcionarios públicos, con el objetivo de propender a alcanzar acuerdos que regulen: las condiciones de trabajo, salud e higiene laboral; el diseño y planificación de la capacitación y formación profesional de los empleados en la función pública; La*

*estructura de la carrera funcional; el sistema de reforma de la gestión del Estado, criterios de eficiencia, eficacia, calidad y profesionalización; las relaciones entre empleadores y funcionarios; las relaciones entre uno o varios organismos públicos y la o las organizaciones de funcionarios públicos correspondientes y todo aquello que las partes acuerden en la agenda de la negociación. Las partes están obligadas a negociar, lo que no impone la obligación de concretar acuerdos”.*

El Estado promoverá y garantizará el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles, y a tales efectos adoptará las medidas adecuadas a fin de facilitar y fomentar la negociación entre la administración y las organizaciones representativas de trabajadores públicos.

En ese sentido, se establece que el ámbito de aplicación de la ley comprende a todo el Estado: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, PJ, TCA, TC, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales (Intendencias Municipales, Juntas Departamentales y Juntas Autónomas Electivas). Con esta definición se busca abarcar a todos los organismos del Estado, que en los períodos anteriores fueron renuentes a negociar con sus funcionarios.

La ley reconoce el derecho a la negociación colectiva a todos los funcionarios públicos, con las exclusiones, limitaciones y particularidades previstas en el art. 9 del CIT N° 87 y num. 2 y 3 del art. 1 del CIT N° 151.

Instaura la obligación de negociar, y de negociar de buena fe, lo que implica a las partes los siguientes derechos y obligaciones: la concurrencia a las negociaciones y a las audiencias citadas en debida forma; la realización entre las partes de las reuniones que sean necesarias, en los lugares y con la frecuencia y periodicidad que sean adecuadas; la designación de negociadores con idoneidad y representatividad suficientes para la discusión del tema que se trata; el intercambio de la información necesaria a los fines del examen de las cuestiones en debate; la realización de los esfuerzos conducentes a lograr acuerdos que tengan en cuenta las diversas circunstancias del caso.

Determina las materias de la negociación colectiva, así como el derecho a la información en general y en particular: los avances de los proyectos de Presupuesto y Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal; la situación económica de los organismos y unidades ejecutoras y la situación social de los funcionarios; los cambios tecnológicos y reestructuras funcionales a realizar; los planes de formación y capacitación para los trabajadores; los posibles cambios en las condiciones de trabajo, seguridad, salud e higiene laboral. Por otra parte, se recoge la inquietud de ambas partes para lograr una mejor negociación, previendo la formación para la negociación.

En cuanto a la **prevención de conflictos**, se establece que ante posibles situaciones de conflicto, las partes se comprometen a buscar soluciones en los ámbitos de negociación, desde el nivel de base hasta el superior, sin perjuicio de la competencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Con relación a la **estructura del sistema de negociación colectiva**, se dividió en dos, atendiendo a las particularidades reconocidas por la Constitución: 1) el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados del dominio industrial comercial; 2) el Poder Legislativo, el PJ, el TCA, TC, CE, Gobiernos Departamentales y Entes Autónomos de la Enseñanza.

Con relación al Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados del dominio industrial comercial, se recoge la experiencia del Acuerdo Marco, y se crean **tres niveles**:

- 1) General o Superior, en el CSNCSP;
- 2) Sectorial o por Rama, a través de las mesas de negociación establecidas en función de las particularidades o autonomías. En caso de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados de dominio industrial y comercial, se prevé la posibilidad de que se integre además de los representantes del Gobierno (MTSS, OPP, ONSC y MEF), los representantes de las referidas instituciones.

3) Por inciso u organismo, a través de las mesas de negociación entre las organizaciones sindicales representativas de base y los respectivos organismos. Se prevé que en estos ámbitos bipartitos puedan participar representantes del MTSS, MEF, OPP, ONSC, así como delegados de las organizaciones sindicales representativas de la rama.

En los niveles del CSNCSP y en el Sectorial o Rama, el Gobierno estará representado por dos representantes de la ONSC, dos de la OPP y dos del MEF. Por la parte trabajadora, serán ocho los delegados designados por la organización representativa, quienes podrán concurrir con asesores. Con relación al MTSS que forma parte del Poder Ejecutivo, pero el rol fundamental que le establece la ley es el de velar por el cumplimiento de la misma.

Con relación a la **estructura de la negociación colectiva en los Poderes Legislativo, Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, los Gobiernos Departamentales y Entes Autónomos de la Enseñanza**, se constituirán **Mesas de Negociación**, que se integrarán con dos representantes de cada organismo, tres delegados por organización representativa de funcionarios y un representante del MTSS. Podrán participar como Asesores, delegados del MEF, de la OPP y de la ONSC.

Cada Mesa de Negociación luego de convocada, definirá los ámbitos y niveles de funcionamiento según las necesidades y particularidades de cada organismo.

Con relación al rol del MTSS, se establece en primer término que velará por la aplicación de la ley, coordinando, facilitando y promoviendo las relaciones laborales y la negociación colectiva en el sector público. A su vez, cumplirá funciones de conciliación y de mediación y dispondrá de las medidas adecuadas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos, integrará todos los ámbitos y mesas de negociación, así como presidirá el CSNCSP.

La nueva ley de negociación colectiva en el sector público, recoge la experiencia de los últimos años en dicho sector, e instala un sistema de negociación colectiva que abarca a todos los funcionarios públicos y a todos los organismos que integran el Estado uruguayo, fijando diferentes ámbitos, mesas y niveles, así como derechos y obligaciones imprescindibles a la hora de negociar, entre otros: derecho a la información general y particular, obligación de negociar, negociar de buena fe, prevención de conflictos, formación.

Con relación a la representación del Gobierno y a diferencia del período previo al 2005 en el que sólo lo representaba la OPP y reiterando la experiencia del período de desarrollo, encontramos también junto a la OPP, a la ONSC, así como al MEF.

Cabe recordar que hoy por hoy, la negociación colectiva es un derecho humano fundamental, que no puede ser desconocido y que necesita para concretarse no sólo la existencia de normas, que como apreciamos son abundantes y datan de mucho tiempo atrás, sino que se necesita un gran esfuerzo y el convencimiento de todos los involucrados de que es una herramienta fundamental en la profundización de la democracia en la función pública<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública ([www.clad.org](http://www.clad.org): 27-07-2010).



## BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, Mario (2007), *La libertad sindical en el sector público*, Conferencia dictada en la Segunda Reunión Regional bipartita de promoción del Diálogo Social en el Sector Público sobre Libertad Sindical, Santiago de Chile, may. 2007. OIT, mimeo.
- Bajac, Laura y Sosa Christianne (2005), El acuerdo marco de negociación colectiva en el sector público, en *Revista de Derecho Laboral*, Uruguay, 48 (219): - Barbagelata, Héctor-Hugo (2009), *El particularismo del derecho del trabajo y los derechos humanos laborales*. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria.
- Barbagelata, Héctor-Hugo (2006), El bloque de constitucionalidad de los derechos humanos laborales, en *Revista de Derecho Laboral*, Uruguay, 47 (214).
- Barbagelata, Héctor-Hugo (2004), El bloque de constitucionalidad de los derechos humanos laborales, en *El Trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al Prof. Alonso Olea*. Academia Iberoamericana de Der. Del Trabajo y de la Seguridad Social.
- Barretto Ghione, Hugo (2006), Investigación sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en Uruguay, en *Investigación sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en Uruguay. Infocus. OIT*, N° 205.
- Cassinelli- Muñoz, Horacio (1977), Cursillo sobre el Derecho del Trabajo y los funcionarios públicos, Montevideo, Biblioteca de Derecho Laboral N° 5.
- Ermida Uriarte, Oscar (2006), Derechos Humanos Laborales en el derecho positivo uruguayo, en *Investigación sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en Uruguay. Infocus. OIT*, N° 205.
- Informe de RELASUR (1995), *Las relaciones laborales en Uruguay*. Montevideo, FCU.
- Mantero, Ricardo (2003), *Historia del movimiento sindical uruguayo*. Montevideo FCU - AEBU.
- Mantero, Osvaldo (1998). *Derecho Sindical*. Montevideo, FCU.
- Mila Belistri, Ofelia. (1994), Convenios Colectivos en empresas del estado uruguayo, en *Revista RELASUR*, Uruguay(3)
- Moreira, Danubio, (2004), El movimiento sindical uruguayo a partir de la reinstitucionalización democrática. Balance y perspectivas, en *Veinte estudios laborales en memoria de Ricardo Mantero Alvarez*. Montevideo, FCU.
- Plá Rodríguez, A. (1986), El trabajador público y los convenios colectivos. *Revista de Derecho Labora*, Uruguay 29 (143).
- Racciatti, Octavio. (1995), La negociación colectiva de los funcionarios públicos: tránsito de la concepción estatutaria a la concepción laboralista, en *VVAA. La negociación colectiva en América Latina. A. Ojeda Aviles y O. Ermida Uriarte*, (ed.) Madrid. Trotta.
- Racciatti, Octavio (2001), El derecho del trabajo en el sector público, en *Revista de Derecho Laboral*, Uruguay, 44 (204).
- Rivas, Daniel, La determinación negociada de las condiciones de trabajo en el sector públicos descentralizado. *Revista del Colegio de Abogados, Uruguay*. v. 26.
- Rosenbaum, Jorge y Garmendia, Mario (1994), en las VII Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Mar del Plata, Argentina.
- Rosenbaum Jorge y Sliagner, Leonardo (1995), La regulación legal de la negociación colectiva en *Revista de Derecho Laboral*, Uruguay, 38 (180).

## RESEÑA BIOGRAFICA

NOMBRE: Laura Carolina Bajac Rodríguez

DOCUMENTO DE IDENTIDAD,: 2.582.533-2

FECHA Y LUGAR DE NACIMIENTO: 16 de Febrero de 1973, Cerro Largo, Uruguay

EDAD: 37 años

DEPENDENCIA E INSTITUCIÓN: Oficina Nacional del Servicio Civil, Presidencia de la República

DOMICILIO PROFESIONAL: Torre Ejecutiva, Plaza Independencia N° 710 Piso 3

CP: 11.000

TELEFONO: (5982) 150 3133

FAX: (5982) 9171149

CELULAR: 099380927

CORREO ELECTRÓNICO: [lbajac@onsc.gub.uy](mailto:lbajac@onsc.gub.uy)

PAGINA WEB: [www.onsc.gub.uy](http://www.onsc.gub.uy)

TITULOS: PROCURADORA (1996), DRA. EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES (1998)

Postgrado de Especialización y Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

EXPERIENCIA PROFESIONAL:

- Ejercicio Profesional liberal de la Abogacía desde noviembre de 1998;
- Docencia, en calidad de aspirante a Profesor Adscripto en la asignatura Derecho del Trabajo y Seguridad Social, en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, desde el año 2000;
- Abogada de negociación colectiva en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Uruguay), Delegada del Poder Ejecutivo en los Consejos de Salarios del sector público, 2005-2008;
- Asesora de la Sub- Dirección de la Oficina Nacional del Servicio Civil, 2009-2010;
- Asesora Técnica de la Dirección de la Oficina Nacional del Servicio Civil desde marzo de 2010.