

# ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY N° 18.566 SOBRE EL SISTEMA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

## Sumario:

1. Introducción. 2. El artículo 21 de la Ley N° 18.566. 2.1. El “deber de paz laboral” o “cláusula de paz laboral”. 2.2. Interpretación de los convenios colectivos. 2.3. Competencia de la justicia laboral. 3. Apreciación conclusiva.

**Dr. Federico Rosenbaum Carli**

## **1. Introducción**

La Ley N° 18.566 instauró en nuestro país una regulación sistémica de la negociación colectiva, basada en su promoción y garantías, consagrando en forma expresa aquel derecho esencial de la libertad sindical. Sin duda que con ello fortaleció uno de los pilares fundamentales del derecho colectivo del trabajo, como lo es la autonomía colectiva.

La referida ley contiene seis capítulos diferentes que regulan los principios y derechos fundamentales del sistema de negociación colectiva, la creación, integración, funcionamiento y competencias del Consejo Superior Tripartito como “órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales”, la negociación colectiva por sector de actividad, la negociación colectiva bipartita, la prevención y solución de conflictos, y un último capítulo que contiene un artículo único, referido principalmente a un “deber de paz laboral” o “cláusula de paz laboral”<sup>1</sup>, cuyo análisis intentaremos profundizar en el presente trabajo.

---

<sup>1</sup> Así lo ha denominado la doctrina en nuestro país: BARRETO, Hugo; *Innovación y tradición en la Ley N° 18.566: Un corrimiento de las fronteras del intervencionismo*; RDL N° 235; Tomo LII; FCU; Montevideo; julio – setiembre 2009; pág. 486. 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 N° 18.566)*; RDL N° 236; Tomo LII; FCU; Montevideo; octubre – diciembre 2009; pág. 738. Este último autor explica que este deber de paz consagrado en el artículo 21 de la Ley N° 18.566, se traduce en una cláusula de paz ope legis. ERMIDA FERNANDEZ, Martín; *Aproximaciones al nuevo sistema uruguayo de negociación colectiva (Ley 18.566)*; RDL N° 245; Tomo LV; FCU; Montevideo; enero – marzo 2012; pág. 129. ROSENBAUM RIMOLO, Jorge; *Un sistema de negociación colectiva. Comentarios a la Ley N° 18.566*; Cuarenta Estudios sobre la nueva legislación laboral uruguaya. Grupo de los miércoles; FCU; Montevideo; 2010; pág. 46.

## **2. El artículo 21 de la Ley N° 18.566**

La norma dispone que: “Durante la vigencia de los convenios que se celebren, las partes se obligan a no promover acciones que contradigan lo pactado ni aplicar medidas de fuerza de ningún tipo por este motivo. Esta cláusula es de aplicación a todos los temas que integraron la negociación y que hayan sido acordados en el convenio suscrito. Queda excluida de su alcance la adhesión a medidas sindicales de carácter nacional convocadas por las Organizaciones Sindicales. Para resolver las controversias en la interpretación del convenio deberán establecerse en el mismo, procedimientos que procuren agotar todas las instancias de negociación directa entre las partes, y luego con la intervención de la autoridad ministerial competente, para evitar el conflicto y las acciones y efectos generados por este. El incumplimiento de lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, a falta de un procedimiento fijado por las partes, puede dar lugar a la declaración de la rescisión del convenio, la que deberá promoverse ante la justicia laboral”.

El análisis de esta disposición legal puede sistematizarse en base a la distinción de tres tópicos diferentes que surgen regulados en el mismo artículo.

En primer lugar, la norma se refiere al “deber de paz laboral” o “cláusula de paz laboral” en sentido estricto y sus consecuencias jurídicas.

En segundo lugar, el texto legal regula las hipótesis de discordancias entre las partes en torno a la interpretación de los convenios colectivos, y los procedimientos para evitar el conflicto.

Finalmente, el tercer tema de importancia sobre el que la ley hizo especial referencia, fue el de la competencia de la justicia laboral para entender en las acciones de declaración de la rescisión de los convenios colectivos, en los casos donde se produzca un incumplimiento del deber de mantener la paz laboral.

### **2.1. El “deber de paz laboral” o “cláusula de paz laboral”**

Con respecto al deber de paz laboral consagrado por el artículo 21 de la Ley N° 18.566, debemos destacar que uno de sus efectos es, sin lugar a dudas, la sustracción de los ámbitos de negociación colectiva de la mentada “cláusula de paz”, consagración

obligacional que en la práctica suele acordarse en numerosos convenios colectivos celebrados en diferentes ramas de actividad en nuestro país, y que cobrara importancia cuantitativa desde la convocatoria de los Consejos de Salarios operada a partir de 1985 en adelante (o sea, la denominada “segunda etapa” de su funcionamiento, en términos temporales).

En este sentido, la ley representa una manifestación más de un mecanismo intervencionista heterónomo para asegurar la paz social. El Estado, ante dos posibilidades de actuación, por un lado, “...o bien impone medios de resolución y de canalización de los conflictos con un carácter imperativo...”; o por otro lado, “...no impone la utilización de determinados mecanismos, favoreciendo de ese modo las discusiones y los entendimientos entre los actores sociales”<sup>2</sup>, optó por la primera de ellas.

La cláusula de paz, por efecto directo de la ley, integrará una de las obligaciones principales entre los sujetos pactantes de los convenios colectivos suscritos luego de su entrada en vigencia. Por lo que los mecanismos de estipulación implícita o expresa de las cláusulas de paz en los convenios colectivos, fueron vaciados de contenido por disposición del legislador, quien prefirió la imposición de las cláusulas de paz “*ope legis*”<sup>3</sup>.

De todos modos, aunque las cláusulas de paz hayan sido sustraídas en la práctica del ámbito de negociación y de su consecuente recepción material en los convenios colectivos, según lo dispone la parte final del artículo 21, podrán establecerse en ellos procedimientos fijados por las partes referidos a los incumplimientos del deber de avenencia laboral consagrado en la norma citada.

El deber de paz laboral regulado por la disposición comentada, como adelantáramos precedentemente, integra el haz obligacional de las partes firmantes del convenio colectivo, debiendo éstas abstenerse de practicar cualquier tipo de acción que contradiga lo pactado, y asimismo, obligadas a no aplicar medidas de fuerza de ningún tipo por este motivo. Asimismo, posee una limitación temporal, en tanto regirá durante la vigencia del propio convenio colectivo celebrado entre las partes.

---

<sup>2</sup> CEDROLA SPREMOLLA, Gerardo; *Ensayo sobre la paz social*; FCU; Montevideo; 1998; pág. 38.

<sup>3</sup> BARBAGELATA, Héctor-Hugo; *Ob. cit.*; pág. 741.

Esta consagración legislativa representa una reglamentación indirecta del derecho de huelga consagrado en nuestra Constitución en el artículo 57, y en puridad, observa relativamente el mandato de la norma de superior jerarquía que pretendió una regulación de su ejercicio y efectividad.

En consonancia con las normas constitucionales, la ley cumple con aportar una regulación –aunque en forma indirecta y parcial- por intermedio de una ley emanada del Poder Legislativo, en relación al ejercicio del derecho de huelga.

Dicha imposición constitucional al legislador, tal como lo manifestaban Américo Plá Rodríguez y Eduardo J. Couture, representa un claro apartamiento de la idea de un derecho absoluto a la huelga y se encuadra dentro de la línea de pensamiento de que *“todo derecho está necesariamente enmarcado en el ordenamiento legal y es limitado, pues la idea de derecho absolutos, sin subordinación al conjunto del orden jurídico, no se concibe en un estado de derecho”*<sup>4</sup>.

Con respecto al deber de reglamentar este derecho, establecido en el artículo 57 de la Carta, los citados autores manifiestan que: *“Puede y debe ser reglamentado, lo que equivale a decir encarrilado, encauzado y ordenado dentro de ciertas normas legales”*<sup>5</sup>.

Entendemos que la regulación comentada no se trata de una limitante al derecho de huelga, sino de una reglamentación de su ejercicio, dando cumplimiento en tal sentido con el mandato constitucional. La Carta habilita y mandata al legislador desde 1934, una regulación sobre la efectividad y el ejercicio del derecho de huelga, por lo que, en nuestra opinión, el glosado artículo 21, en cierto modo y según la opción escogida por el legislador, “encausa y ordena” el ejercicio del derecho de huelga.

En la orientación desarrollada por Robert Alexy, al distinguir los conceptos de restricción de los derechos fundamentales y de regulación de los mismos, destaca que *“el concepto de restricción de un derecho fundamental no parece presentar problemas; éstos resultan exclusivamente de la determinación del contenido y alcance permitidos*

---

<sup>4</sup> COUTURE, Eduardo J. y PLÁ RODRÍGUEZ, Américo; *La huelga en el derecho uruguayo*; M.B.A.; Montevideo; 1951; pág. 45.

<sup>5</sup> COUTURE, Eduardo J. y PLÁ RODRÍGUEZ, Américo; *Ob. cit.*; pág. 47.

*de las restricciones como así también de la distinción entre restricción, por una parte, y cosas tales como regulaciones, configuraciones y concreciones, por otra*”<sup>6</sup>.

Es decir que aun cuando se entendiera que la norma puede connotar una “restricción”, de todos modos ésta cumple con los requisitos constitucionales para la procedencia de la limitación de un derecho humano fundamental -como lo es la huelga-, en tanto está contenida en una ley emanada del Poder Legislativo, y basada naturalmente en razones de interés general, en tanto la ley crea un sistema de negociación colectiva, en cuyo epicentro se encuentra el **principio de buena fe en las negociaciones**.

La doctrina alemana explica que el deber de paz tiene carácter forzoso y que los interesados no pueden modificar esta situación, afirmando que éste es la “*esencia del convenio colectivo, la función de ordenación, el Derecho Consuetudinario y el elemento integrante necesario de las obligaciones mutuas*”<sup>7</sup>.

Sin embargo, tal como lo afirmara en nuestro medio Oscar Ermida Uriarte, “...*la Constitución...quiso que la huelga funcionara como un efectivo instrumento de autotutela*”, y en consecuencia, “*el legislador ordinario no podría en la reglamentación aniquilar el derecho de huelga...*”<sup>8</sup>.

Ello obliga, en consecuencia a emitir un juicio de valor –en los términos de la mayor objetividad posible- acerca de si existe o no un grado tal de restricción que pudiera contravenir la finalidad misma del instituto, y en particular, si la imposición legal afecta o no los posibles límites de la libertad sindical garantizados por el principio tutelar de las relaciones colectivas del trabajo.

Propondremos, antes de ingresar a esta consideración, precisar aún más el alcance que asume dicho artículo 21 en relación con los contenidos del deber de paz impuesto legalmente.

---

<sup>6</sup> ALEXY, Robert; *Teoría de los derechos fundamentales*; Centro de estudios constitucionales; Madrid; 1993; pag. 267.

<sup>7</sup> DÄUBLER, Wolfgang; *Derecho del trabajo*; Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Madrid; 1994; pág. 158.

<sup>8</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar; *Apuntes sobre la huelga*; FCU; Montevideo; 1983; pág. 22.

En este sentido, la norma optó por reglamentar o disponer una “limitación” al ejercicio del derecho de huelga y a la adopción de acciones que contradigan lo pactado en un convenio colectivo, alcanzando no solo a todos aquellos temas que hayan sido acordados en el convenio suscrito, sino que también ampliando dicha reglamentación o “limitante”, por imposición expresa de la ley, a todos los temas que integraron la negociación.

Si bien esta interpretación puede resultar discutible, y en doctrina se han vertido posiciones contrarias a lo señalado, entendemos que tal conclusión se refuerza por varios fundamentos.

En primer lugar, un argumento lógico permitiría arribar a tal conclusión, ya que resultaría contrario a la razonabilidad sostener una posición diferente, porque al establecer la ley que la cláusula de paz alcanza a los temas acordados en el convenio suscrito entre las partes, resultaría totalmente innecesario el agregado adicional de requerir que estos temas hayan integrado la negociación. Es evidente que si fueron acordados, éstos formaron parte de la negociación.

El legislador no acostumbra a ser repetitivo o pecar por sobreabundante, ni tampoco a legislar en sentido quimérico. En el caso en concreto, cuando se optó por la redacción del actual artículo en análisis, el fin natural fue el de regular e incluir dos hipótesis diferentes, una de ellas referida a los temas acordados en un convenio colectivo, y la otra vinculada a los temas negociados entre las partes en el ámbito respectivo<sup>9</sup>.

Asimismo, en caso de entenderse que la disposición referida a la prohibición de adoptar medidas de fuerza y de acciones abarca únicamente a los temas pactados en el convenio colectivo, al legislador le bastaba con incluir únicamente el inciso primero, no siendo necesaria la incorporación del segundo inciso por el que se dispuso que: “Esta cláusula es de aplicación a todos los temas que integraron la negociación y que hayan sido acordados en el convenio suscrito”.

---

<sup>9</sup> Por este motivo la disyunción “y” empleada por la norma se trata de una modalidad inclusiva, ya que ambos elementos de la disyunción pueden ser válidos (pueden existir temas negociados y pactados a la vez).

En segundo lugar, refuerza aún más esta interpretación lo expresado seguidamente en el artículo 21, cuando se dispone que: “Queda excluida de su alcance la adhesión a medidas sindicales de carácter nacional convocadas por las Organizaciones Sindicales”.

Si se estableció en forma expresa que las medidas sindicales de carácter nacional convocadas por las Organizaciones Sindicales quedan excluidas del alcance de dicha cláusula, quiere decir que existen elementos que no guardan relación con lo acordado entre las partes y que, sin embargo, pueden estar alcanzados por dicho deber de paz laboral. Evidentemente, las medidas sindicales de carácter nacional no tienen relación con lo acordado en convenios colectivos de sectores o bipartitos –por lo menos en la mayoría de los casos-, por lo que la excepción a la aplicación de la cláusula de paz no tendría sentido en caso de sostenerse una posición restrictiva con respecto al alcance de esta norma.

Este inciso deja de lado la discusión doctrinaria sobre la procedencia de la huelga de solidaridad, y establece a texto expreso su admisibilidad, aunque con un alcance limitado y confuso<sup>10</sup>.

En tercer lugar, en caso de entenderse que la disposición es oscura y que ofrece cierto tipo de dudas de interpretación, ya que de su tenor literal no puede desprenderse una interpretación categórica -pese a que a nuestro modo de ver no existe una interpretación dudosa-, de todos modos, si recurrimos a los mecanismos contenidos en el artículo 17 del Código Civil, y atendemos a la historia fidedigna de la sanción de la ley, podemos concluir que en las discusiones parlamentarias están expuestas ambas posiciones<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> De la lectura del texto se desprende que se admiten las huelgas de solidaridad cuando un Sindicato, de cualquier nivel de negociación, adopte medidas sindicales de “carácter nacional”.

<sup>11</sup> Extractos de la Sesión del día 02 de Setiembre de 2009 de la Cámara de Representantes:

Diputado IBARRA: “En cuanto al proyecto de ley que estamos considerando, del sistema de negociación colectiva, creo que es una buena iniciativa. Como otros compañeros ya lo han hecho, voy a referirme muy brevemente al contenido del artículo 21, el último de este proyecto de ley, sobre el que no estamos de acuerdo. De todos modos, este proyecto de ley consolida ciertos beneficios para los trabajadores uruguayos. Por eso entiendo y comparto lo que dijo algún señor legislador en el sentido de que esta modificación que se hace a través del artículo 21 -me refiero a esta cláusula llamada de paz- no ha favorecido la ampliación de acuerdos. De todas maneras, agregó que algunos integrantes de las Cámaras empresariales tampoco han cedido en sus planteamientos y no comparten este proyecto de

---

ley. Por lo tanto, nos preguntamos para qué incluir esa cláusula, cuando, en definitiva, como se ha dicho con mucha claridad, ello ha estado integrando las negociaciones y los convenios realizados en cada una de las ramas del trabajo. Pero, bueno, no podemos dejar de votar este proyecto de ley. Sabemos perfectamente bien lo que implica que una iniciativa vuelva con modificaciones de la otra Cámara, en este caso, del Senado: hay que votarlo globalmente o, de lo contrario, debe pasar a la Asamblea General para su dilucidación. Pero en este momento no tenemos los tiempos reales como para cumplir con ese trámite, y no podemos correr el riesgo de que este proyecto de ley sobre negociación colectiva quede sin ser sancionado en la presente Legislatura”.

Diputado BENTANCOR: “Señor Presidente, compañeros legisladores: creo que debe quedar en los anales de esta Cámara que quienes votamos este proyecto de ley y este artículo tal como viene redactado del Senado, lo hicimos con la convicción de que estamos aprobando que por lo que no puede existir confrontación es, precisamente, por los temas acordados en un convenio y no por toda la dinámica que se haya estado negociando. Si así fuera, si se discute sobre veinte asuntos y se aprueba solo un convenio que incluye tres, quedaría frenada la posibilidad de discusión y movilización por los diecisiete restantes.

Reiteramos que no creemos que la ley tenga espíritu, pero sí existe la buena fe con que estamos votando, con la convicción de que la cláusula es de aplicación a todos los temas que hayan sido acordados en el convenio suscrito. Lo otro sobra y confunde, desde nuestro modesto punto de vista”.

Diputado ABDALA: “Creo que la modificación es buena, señor Presidente. Lima algo las asperezas que el proyecto sin duda tenía en su primera versión. Tengo malas noticias para el señor Diputado Bentancor: me parece que el resultado o la aplicación va a ser bastante más amplia que lo que él sugiere o aspiraría a que ocurriera, porque el propósito -sin duda, habrá que acudir a la discusión parlamentaria, a esta y a la del Senado- de quienes pergeñaron esto, que fueron los Senadores -eso surge claramente del debate en el Senado-, era y es que esta cláusula de paz abarque todo, no solo lo que está contenido en el convenio, que va de suyo, sino también aquello que se negoció y no se acordó.

Que la redacción es defectuosa, lo acepto. Comparto ese criterio; pero que el espíritu de la ley -si existe- o, en todo caso, la interpretación correcta del sentido literal de las palabras, la voluntad legislativa, en definitiva, fue que la cláusula de paz fuera más abarcativa que lo que aquí se ha reclamado o demandado, también. Creo que está claro que abarca todo, aunque no le guste a los señores Diputados que con tantas aprensiones están llegando a esta votación en el día de hoy”.

Diputado BERNINI: “El término paz implica, por oposición, el término guerra, y yo no creo que sea la palabra adecuada. El concepto adecuado es el de la prevención de los conflictos, y para ello la síntesis es lo que hay en un convenio colectivo. Por lo tanto, es impensable considerar una cláusula de prevención de conflictos que implique aspectos que vayan más allá del propio convenio colectivo.

En todo caso, las cláusulas de prevención de conflictos se firman en función de lo que se acuerda en un convenio colectivo. Así ha sido, así es y así será en el futuro, cuando esté vigente el proyecto que a partir de hoy convertiremos en ley”.

Extractos de la Sesión del día 18 de Agosto de 2009 de la Cámara de Senadores:

Senador GALLINAL: “En la Comisión discutimos el alcance de la frase final del inciso primero y, por nuestra parte, propusimos la redacción: "Esta cláusula es de aplicación a todos los temas que integraron la negociación", a lo que



---

habíamos agregado: "y que hayan sido recogidos en el convenio suscrito". La palabra "recogidos" fue sustituida por el vocablo "acordados", que en el contexto de la cláusula también nos pareció que se adecuaba al objetivo perseguido. La idea es que se aplique a todos los temas que integraron la negociación y que formen parte del convenio correspondiente. Más aún, nosotros pusimos un ejemplo que, según surge de la versión taquigráfica, recibió -por lo menos en la interpretación de quien habla- el consentimiento de los demás integrantes de la Comisión. Si bien aquí la casuística es demasiado grande y a veces los ejemplos no son el mejor camino, creo que en este caso sirvió para poner de manifiesto hacia dónde estábamos apuntando. Concretamente, pusimos como ejemplo la posibilidad de que, en la celebración de un acuerdo, las partes estuvieran discutiendo la implementación de una prima por presentismo y una prima por eficiencia. Supongamos que en determinado momento se ponen de acuerdo en incluir la prima por eficiencia, e incluso van un poco más allá de lo que se había pactado en una primera instancia, y resuelven mejorar en un 25% el monto inicialmente previsto, pero como contrapartida descartan la prima por presentismo. Esos temas integraron la negociación y, por consecuencia, están protegidos. Tanto la prima por presentismo, que no se otorgó -o que se acordó negativamente, por decirlo de alguna manera-, como la prima por eficiencia, que sí se concedió, forman parte del convenio.

Pero voy a aportar otro ejemplo que me parece mucho más claro todavía, colocándonos en situaciones extremas: supongamos que se otorga la prima por eficiencia y que, por lo tanto, se asume que, salvo que se incumpla con ese pago, no se puede promover ninguna acción solamente por ese tema. Creo que va de suyo que esto tiene que ser así sin que sea necesaria ninguna cláusula de paz. Si se acordó específicamente sobre un punto, en la medida en que no se incumpla ese convenio, no se pueden promover acciones en relación a ese tema. No tiene sentido incluir una cláusula de paz para decir eso.

Vayamos ahora al otro extremo. Supongamos que se acordaron diversos tópicos y que, como hay un acuerdo, se pretende que no se puede promover ninguna acción sobre ningún tema, de los incluidos y los no incluidos. Es muy claro que esto tampoco corresponde, porque significaría coartar el derecho de huelga que está establecido específicamente en la Constitución de la República. No se puede decir que como las partes se pusieron de acuerdo sobre un punto, o un conjunto de puntos, no pueden promover ningún tipo de medida respecto a cualquier otro tema. Esto implicaría, insisto, coartar derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la República. De allí el alcance que le dimos a la norma y por eso establecimos esta redacción para la primera parte de esta cláusula".

Senador ALFIE: "El alcance de la cláusula de paz, creo que fue claramente explicado por el señor Senador Gallinal. En mi opinión, lo que se entiende por la cláusula de paz es que lo convenido debe ser afirmativo o negativo, porque existen asuntos que se dejan de lado o que implícitamente se conviene dejar de lado por un período dentro de la negociación. Este es el alcance y es un buen alcance. En algunos casos se puede decir que determinado punto no se convino y no integra la fórmula. También pueden surgir otras cosas, y no se puede impedir que sean motivo de negociaciones, paro de actividades \*o cualquier otra medida que entiendan conveniente los trabajadores, porque como bien se señaló, eso sí sería cercenar el derecho de huelga establecido por la Constitución.

Según entendí en Comisión, el alcance es bastante claro: hay puntos que se convienen y temas que implícitamente se conviene dejar de lado; eso es todo, y hasta ahí se llegó. Hay una cláusula de paz, y si surge un tema nuevo, se verá. Con ese alcance, naturalmente, vamos a votar la cláusula de paz".

Senador LONG: "Hay aspectos que no compartimos -que ya se mencionaron-, por lo que no votaremos los artículos 8°, 12, 13, 14, 15 y 17. No obstante, consideramos muy valioso el esfuerzo de nuestros compañeros, particularmente del señor Senador Gallinal, en lo que tiene que ver con el alcance dado al artículo 21, que él explicó detalladamente.

En cuarto lugar, un argumento práctico permite concluir lo sostenido, en tanto en muchas ocasiones, las partes alcanzan un acuerdo sobre determinado punto bajo la condición necesaria de dejar de lado otros temas o pretensiones.

Pongamos un ejemplo para ilustrar de mejor forma este punto; supongamos que durante una negociación, un sindicato reivindica un aguinaldo extraordinario y un complemento salarial cuando los trabajadores son enviados al seguro de paro, y que el empleador acepta otorgar la primera petición, bajo condición de dejar de lado el segundo reclamo. Si aceptáramos la tesis contraria, una vez celebrado el convenio colectivo, el sindicato estaría legitimado para promover cualquier tipo de acción -e incluso a promover la huelga- a los efectos de volver a reivindicar el asegurado de días de licencia. No parece congruente esta solución con la aceptación mutua del convenio por las partes, con la buena fe exigible en la negociación y su cumplimiento, ni tampoco con el fin de paz que connaturalmente implica la celebración de un acuerdo colectivo.

Debe tenerse presente que en toda negociación, como ocurre en el caso específico del ejemplo planteado, existen siempre intercambios transaccionales entre las partes, y escapa de toda lógica imponer o forzar una interpretación del texto legal en sentido restrictivo.

En este mismo sentido, un importante sector de la doctrina española, analizando el régimen legal del deber de paz social de dicho país, ha expresado que puede realizarse una interpretación amplia de la norma, y explica que *“el hecho de que determinadas materias no formen parte del convenio explícitamente, es el resultado de un <<pacto de cesiones recíprocas donde determinadas reivindicaciones terminan necesariamente por excluirse –pacto negativo- a cambio de mejoras obtenidas>>”*<sup>12</sup>. Este alcance es el que

---

Desde mi punto de vista, no hay otra forma de interpretarlo; además, no voy a reiterarlo pues considero que está suficientemente claro y creo que es muy importante tenerlo en cuenta. Sin duda, en el futuro se planteará aquí un tema de debate, porque todo lo que tiene que ver con conflictos y cláusula de paz es delicado. Ha quedado muy claro el espíritu de este artículo por parte de quienes lo propusieron; con ese espíritu fue aceptado en la Comisión y seguramente ocurrirá lo propio en el Plenario”.

<sup>12</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis; *Derecho de huelga y conflictos colectivos. Estudio crítico de la doctrina jurídica*; Editorial Comares; Granada; 2002; pág. 216. El texto español (RDLRT 17/1977)

quedara explicitado en los antecedentes parlamentarios al artículo 21 de nuestra Ley Nº 18.566.

Por otro lado, también cabe señalar que la ley no se limitó a reproducir o reflejar la realidad existente hasta ese momento, sino que fue más allá de ello, y modificó el sistema vigente en cuanto a la posibilidad de actuar en contra de lo pactado en un convenio colectivo.

Indudablemente, con anterioridad a la ley, toda acción que atentara contra cualquier disposición jurídica de un convenio colectivo vigente, generaba un grado de responsabilidad en el sujeto que la violentaba.

En ese sentido, Manuel Alonso Olea expresa que uno de los efectos típicos del convenio colectivo es precisamente su aplicación como “*norma jurídica*” y cuya consecuencia principal en caso de infracción, es asimilable a “*una infracción de ley*”<sup>13</sup>.

En cambio, como indicáramos supra, la ley modificó dicho sistema de responsabilidad, y optó por ampliar el mismo, alcanzando no solamente a las disposiciones normativas de un convenio colectivo, sino también a aquellos temas que integraron la negociación.

A tal punto se produjo dicha ampliación de responsabilidad, que la parte final del artículo 21 de la ley, consagra la posibilidad de “dar lugar a la declaración de la rescisión del convenio” en aquellos casos en los que se incumpla con el deber de paz laboral.

Expuesta esta interpretación sobre el alcance de la norma bajo análisis, procede entonces –como lo propusiéramos supra- determinar si la solución legislativa vulnera o no el derecho de ejercer la huelga en consonancia con el principio de libertad sindical.

---

califica como huelga ilícita a la que tenga por objeto “alterar, dentro de su período de vigencia, lo pactado en un convenio colectivo o lo establecido por laudo”. Nótese que, a diferencia del artículo 21 de la Ley Nº 18.566, el texto español no hace referencia a los temas que integraron la negociación.

<sup>13</sup> ALONSO OLEA, Manuel y CASAS BAAMONDE, María Emilia; *Derecho del Trabajo*; Facultad de Derecho Universidad Complutense; Décima Edición; Madrid; 1988; pág. 665.

Al respecto, estimamos que es preciso señalar que la obligación de paz social contenida en el artículo 21 de la ley, no implica una obligación de paz social absoluta.

Al distinguirse en doctrina entre la paz social absoluta y la paz social relativa, se destaca que la primera refiere a aquella inherente a todo convenio, en la que las partes no puede realizar acciones de ningún tipo durante la vigencia de un convenio colectivo, sin importar si se contrarían o no los temas acordados.

Asimismo, como señalara Cedrola Spremolla al analizar la obligación de paz absoluta, *“...la obligación de paz puede limitarse al contenido del acuerdo colectivo, pero nada impide que ella pueda extenderse más allá de éste. En esta hipótesis entonces, las partes no pueden recurrir a la acción industrial durante la duración del acuerdo, sin importar la finalidad que pueda tener dicha acción”*<sup>14</sup>.

En torno a la segunda, se explica que si bien la obligación de paz social es inherente a todo convenio colectivo, ésta refiere únicamente a aquellos temas que fueron recogidos y acordados por las partes<sup>15</sup>.

En cualquiera de los dos sistemas antes mencionados, concordando con gran parte de la doctrina iuslaboralista, entendemos que existe un deber de paz que es *“consustancial o inmanente al propio convenio colectivo”*<sup>16</sup>, distinguiéndose estos únicamente en el alcance de dicha obligación.

La consagración contenida en la norma citada, no encuadra dentro de ninguna de estas dos clasificaciones doctrinarias, sino que permite ser enmarcada dentro de una tercera categoría -si se quiere, ecléctica-, donde la cláusula de paz resultaría inherente a todo convenio colectivo, pero no abarcaría a cualquier tema, sino que únicamente a aquellos que fueron acordados entre las partes, e inclusive, aquellos que hayan sido negociados con motivo de las discusiones e intercambios transaccionales que exige la conclusión de todo acuerdo de esta naturaleza.

---

<sup>14</sup> CEDROLA SPREMOLLA, Gerardo; *Ob. cit.*; pág. 97.

<sup>15</sup> Ídem; pág. 79.

<sup>16</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis; *Ob. cit.*; pág. 210.

Por otro lado, debemos destacar que el alcance subjetivo de la disposición legal es amplio, en tanto alcanza no solamente al sindicato celebrante del convenio colectivo, sino que también al empleador, empleadores u organizaciones profesionales de empleadores, en tanto también éstas son “partes” celebrantes.

Por lo tanto, no parece discutible que el deber de paz laboral se extiende a todos los sujetos que negociaron y pactaron el convenio colectivo, quedando vedadas cualquier tipo de medidas adoptadas por los empleadores u organizaciones profesionales de empleadores que contradigan lo acordado o lo negociado. En ese sentido, con la redacción amplia empleada, puede inferirse que se encuentran comprendidas y por ende vedadas las acciones de lock out o cierre patronal que sean contrarias a lo acordado y lo negociado entre las partes.

Concordantemente, e ingresando en un análisis más profundo de la temática planteada, entendemos que la norma no representa una “renuncia” para el trabajador individual a los efectos de ejercer el derecho de huelga. No existe renuncia alguna, porque cuando hablamos de abdicación de un derecho, necesariamente nos estamos refiriendo a la acción directa o indirecta del trabajador dirigida en tal sentido.

La ley -en general- no puede implicar renuncia alguna para el ejercicio del derecho de huelga, sino que únicamente reglamentará su ejercicio o lo limitará en determinadas situaciones. De todos modos, reiteramos que la Ley N° 18.566, en puridad, viene a reglamentar el ejercicio del derecho de huelga, “encauzándolo y ordenándolo”, en el sentido natural de la inexistencia de derechos absolutos.

Prestigiosa doctrina ha expresado incluso que el pacto expreso de un deber de paz social en el marco de un convenio colectivo, “*no es una genuina renuncia que afecte al derecho de huelga en sí mismo, sino sólo a su ejercicio*”<sup>17</sup>. En este mismo sentido, también se ha explicado que cualquier pacto expreso de un deber de paz dentro de un convenio –lo que puede hacerse extensible a la realidad de nuestro país por recogerse por vía legislativa- “*no afecta al contenido esencial del derecho de huelga*”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> ALONSO OLEA, Manuel y CASAS BAAMONDE, María; *Ob. cit.*; pág. 676

<sup>18</sup> Ídem; pág. 743.

Pero además de ello, “*la renuncia es siempre un acto definitivo e irrevocable*”<sup>19</sup>, y en el caso concreto, no se configuran dichas circunstancias, en tanto la imposibilidad de ejercer el derecho de huelga se encuentra limitada temporalmente durante la vigencia del convenio colectivo, el que incluso, puede extinguirse no solo por el vencimiento del plazo, sino por su denuncia o declaración de rescisión.

Asimismo, debe agregarse que la disposición legal no veda el ejercicio del derecho de huelga en forma absoluta durante la vigencia de un convenio colectivo, ya que resulta claro que este derecho puede ejercerse en aquellos casos en los que el empleador incumpla lo acordado en el convenio colectivo, se reivindiquen elementos que no integraron la negociación ni que hayan sido acordados por las partes, o “*se haya producido un cambio absoluto y radical de las circunstancias que permitan aplicar la llamada cláusula rebus sic stantibus*”<sup>20</sup>.

Por imposición legal, en aquellos casos en los que se produzca una controversia interpretativa del convenio colectivo, tampoco podrá ejercerse el derecho de huelga, por lo menos hasta tanto no se agoten las instancias de negociación directa entre las partes, y en caso de fracasar, acudirse a la autoridad ministerial competente.

## **2.2. Interpretación de los convenios colectivos**

Con respecto al segundo tópico comprendido por la norma legal que se analiza, y que refiere a la interpretación de los convenios colectivos, debemos destacar que, desde el punto de vista jurídico, la redacción contenida en la norma resulta poco técnica y un tanto confusa.

La disposición establece que: “Para resolver las controversias en la interpretación del convenio deberán establecerse en el mismo procedimientos que procuren agotar todas las instancias de negociación directa entre las partes, y luego con la intervención de la autoridad ministerial competente, para evitar el conflicto y las acciones y efectos generados por este”.

---

<sup>19</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis; *Ob. cit.*; pág. 225, citando al TC español en STC 11/1981.

<sup>20</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis; *Ob. cit.*; pág. 212.

Por tanto, se regulan las hipótesis de controversias surgidas en relación a la interpretación de un convenio colectivo, y se establece el procedimiento para evitar los conflictos colectivos surgidos por estos motivos.

La norma impone –de forma que entendemos errónea-, que para solucionar las controversias de interpretación de los convenios colectivos, debe procederse a la negociación directa entre las partes, y en defecto de ello deberá intervenir la autoridad ministerial competente.

Su lectura nos induce a sostener que la redacción del artículo en esta parte, carece de una técnica jurídica adecuada, ya que desde este punto de vista, resulta connatural a la tarea interpretativa que debe realizar el operador jurídico, que una norma no se interpreta “negociando”, sino de acuerdo a los mecanismos de interpretación inherentes a la naturaleza de dicha norma.

En este sentido, Américo Plá Rodríguez señalaba que los mecanismos de interpretación de los convenios colectivos varían según la posición adoptada en relación a la naturaleza jurídica de esta fuente normativa<sup>21</sup>.

Parece apropiado que la ley establezca mecanismos de negociación entre las partes a los efectos de evitar un conflicto colectivo, aunque por el contrario, entendemos que no resulta adecuado a derecho establecer la imposición de este mecanismo a los efectos de sustituir los medios inherentes de interpretación de los convenios colectivos en aquellos casos en los que exista una controversia interpretativa entre las partes.

Las controversias jurídicas de interpretación de los convenios colectivos deben resultar ajenas a la negociación de las partes, y en consecuencia, resolverse a través de los medios naturales para ello, acudiendo a los mecanismos de interpretación vigentes en nuestro derecho positivo. En definitiva, no ha de olvidarse que los convenios colectivos son fuentes formales de derecho, y como tales, productores de normas jurídicas que, aunque emanadas de la autonomía colectiva de los sujetos colectivos, producen los mismos o aún mayores efectos que la ley (caso de aplicación de la norma más favorable, o de la regla del sobrepujamiento, a que aluden respectivamente Américo Plá Rodríguez y Héctor-Hugo Barbagelata).

---

<sup>21</sup> PLÁ RODRÍGUEZ, Américo; *Curso de derecho laboral*; Derecho colectivo Tomo IV; Vol. I; IDEA; Montevideo; 1999; pág. 116.

Estos mecanismos variarán, según expresáramos supra, en función de la posición asumida en torno a la naturaleza jurídica del convenio colectivo. Como expresa Krotoschin, “*mientras la parte obligacional estaría sometida a las reglas que rigen la interpretación de los contratos, las cláusulas normativas, dado su carácter de normas generales de derecho, difícilmente puedan interpretarse de la misma manera. Siendo derecho objetivo, parece conveniente que su interpretación se rija por los principios de la interpretación de la ley*”<sup>22</sup>.

Asimismo, en los hechos pueden suscitarse tanto controversias individuales como colectivas en torno a la interpretación de un convenio colectivo.

En ambas situaciones, existe una competencia natural de la Justicia para resolver las controversias jurídicas surgidas de la interpretación de un convenio colectivo<sup>23</sup>, en tanto “*...en un Estado de Derecho, todo diferendo se encuentra en principio sometido a ser considerado por los órganos del Poder Judicial constitucionalmente establecidos*”<sup>24</sup>.

En los casos donde existan conflictos individuales de trabajo, puede dar lugar a la posibilidad de interpretarse un convenio colectivo, cuando en un juicio, éste es la norma de fondo aplicable al caso y es alegada como fundamento de derecho. Si nos ubicamos dentro de este horizonte, resulta ilógico pensar que en el juicio se deba “negociar” a los efectos de interpretar la norma, así como también resulta contrario a derecho exigir que las partes acudan a la autoridad ministerial competente con esta finalidad.

---

<sup>22</sup> KROTOSCHIN, Ernesto; *Instituciones de derecho del trabajo*; Depalma; Segunda Edición; Buenos Aires; 1968; pág. 305.

<sup>23</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis, et al; *Manual de derecho sindical*; Editorial Comares; Segunda Edición; Comares; 2006; pág. 239. Estos autores hacen referencia al mecanismo jurisdiccional de interpretación de los convenios colectivos como aquellos de competencia propia que poseen carácter general.

<sup>24</sup> GOLDSTEIN, Eduardo; *La obligación legal de paz y la rescisión de los convenios colectivos. Análisis del Art. 21 de la Ley N° 18.566 de negociación colectiva de la actividad privada*; Revista de la Facultad de Derecho; N° 31; julio-diciembre 2011; pág. 193 y ss., citando a STIPANICIC, Emma y VALENTÍN, Gabriel; *Proceso Laboral*, Ediciones del Foro S.R.L., Montevideo, 1999; pág. 6, SARTHOU, Helios; en consulta agregada en el caso 13464 de LJU y PLÁ RODRÍGUEZ, Américo; *Curso de derecho laboral*; Tomo IV, Vol. II, pág. 45.



Las partes del proceso y el Juez son los que detentan la tarea hermenéutica, y éstas quedarán sujetas a la decisión judicial definitiva.

En suma, entendemos que, salvo que las partes acuerden en forma expresa el sometimiento a un tribunal de conciliación o arbitraje, en estos casos donde se generan diferendos jurídicos de interpretación del convenio colectivo, es naturalmente competente la justicia -no la laboral por expresa disposición de la Ley N° 18.572 y su modificativa 18.847- para resolverlos con alcance particular. Podrá recurrirse inclusive a una acción de declaración ante la justicia ordinaria, a los efectos de declarar la “existencia o inexistencia de un derecho, aun cuando éste no haya sido violado o desconocido”, según lo dispone el artículo 11.3 del C.G.P.

### **2.3. Competencia de la justicia laboral**

El tercer tema que regula el artículo 21 de la Ley N° 18.566 refiere a la competencia de la justicia laboral para “declarar la rescisión del convenio” en caso de configurarse un incumplimiento de cualquiera de las partes, en relación a la obligación de “no promover acciones que contradigan lo pactado ni aplicar medidas de fuerza de ningún tipo por este motivo”.

La primer consideración que ha de destacarse sobre la redacción de la norma, refiere al límite material de la acción de declaración de rescisión del convenio, en tanto, en este caso, si atendemos al tenor literal en forma estricta, puede concluirse que solamente procedería cuando se promovieren acciones que contradigan lo pactado, o se aplicasen medidas de fuerza en ese mismo sentido.

De todos modos, a pesar de que se disponga en forma limitada que la declaración de rescisión procede cuando se incumple el “inciso primero” del artículo 21, esto no quiere decir que cualquier medida o acción que contradiga lo negociado no implica un incumplimiento del deber de paz social, en tanto la norma debe interpretarse en su contexto. En este sentido, tal como se argumentara anteriormente, del contexto se infiere necesariamente que el deber de paz laboral alcanza a los elementos pactados, así como también a los negociados por las partes.

En segundo lugar, debemos establecer que la competencia de la justicia laboral prevista por vía legislativa, puede desplazarse en caso de que las partes pacten un procedimiento diferente para solucionar los conflictos originados en el incumplimiento del deber de

paz laboral. Es decir que los sujetos celebrantes de un convenio tienen la disponibilidad de elección del procedimiento adecuado para resolver los incumplimientos de cualquier parte, en lo que refiere a los elementos pactados en éste.

Si bien, como explica Castello<sup>25</sup>, parte de la doctrina ha expresado que, según lo dispuesto por el artículo 57 de la Carta, en materia de conflictos colectivos -cualquiera sea su naturaleza- no es competente la justicia, ni la civil ni la laboral, entendemos junto con Goldstein<sup>26</sup> que la norma no vulnera el precepto constitucional, en tanto, la justicia siempre es competente para resolver toda cuestión de derecho que corresponda ser debatida.

Puede existir un fundamento doble para entender válida la solución adoptada por la norma, en tanto, en primer lugar, es posible afirmar que el legislador optó por entender que el convenio colectivo posee naturaleza contractual, y como tal, procede -por principio general- la rescisión ante la justicia en caso de incumplimiento de una de las partes.

Por otro lado, otro argumento para validar esta solución legislativa deriva de la naturaleza jurídica del conflicto. El incumplimiento del deber de paz laboral es un conflicto eminentemente de derecho, y por tanto, a la justicia le compete la resolución de los mismos, en tanto los órganos jurisdiccionales son el “*pilar y basamento del sistema democrático y republicano*”<sup>27</sup>.

Asimismo, el precepto constitucional no es violentado por un argumento adicional, ya que la norma de superior jerarquía dispone que la ley debe promover la creación de tribunales de conciliación y arbitraje, y en ese mismo sentido, el artículo 21 deja librado a las partes pactar un procedimiento diferente al de la justicia laboral para resolver estas controversias.

---

<sup>25</sup> CASTELLO, Alejandro; *El derecho de huelga. Principales características del modelo uruguayo*; RDL N° 240; Tomo LIII; FCU; Montevideo; octubre – diciembre 2010; pág. 739.

<sup>26</sup> GOLDSTEIN, Eduardo; *Análisis del Art. 21 de la Ley N° 18.566 de negociación colectiva de la Actividad Privada*; XX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; FCU; Montevideo; 2009; pág. 115.

<sup>27</sup> GOLDSTEIN, Eduardo; *Análisis...*; pág. 115.

Las partes podrán someterse a un arbitraje o a un organismo conciliador -compartimos con Barbagelata<sup>28</sup> que los Consejos de Salarios son los tribunales de conciliación y arbitraje naturales para la solución de los conflictos colectivos- en tanto lo pacten de ese modo, y subsidiariamente, en caso contrario, la competencia es de la justicia laboral porque por esa solución optó el legislador.

Ha de entenderse de lo que venimos de explicar, que no se trata de un juicio de valor sobre la conveniencia o no de la intervención de la Justicia en la materia colectiva el que conduce a tal solución supletoria de la voluntad de los sujetos colectivos de determinar o no un procedimiento distinto, sino de la elección que efectuara el legislador<sup>29</sup>.

Sin embargo, lo que sí cabe cuestionarse es si la justicia laboral es competente en la actualidad para entender en estas cuestiones, a pesar de la redacción clara del artículo 21, en tanto la Ley N° 18.572 y su modificativa, la Ley N° 18.847, confieren competencia a los Tribunales de la jurisdicción laboral únicamente para entender en los asuntos originados en conflictos individuales de trabajo.

Ambas normas son posteriores en el tiempo a la Ley N° 18.566, por lo que podría sostenerse su derogación tácita, aunque por otro lado, también es posible entender que por ser una norma especial (la contenida en el artículo 21), ésta no fue derogada por la ley general posterior.

Debe recordarse que la Ley N° 18.572 no dispuso la derogación de las normas procesales especiales en materia laboral que fueran anteriores a su entrada en vigencia, sino que por el contrario, éstas funcionan como un mecanismo de integración del sistema laboral procesal según lo dispone su artículo 31.

En este último sentido, el artículo 21 de la Ley N° 18.566 puede ser considerado como una norma procesal especial en materia laboral, y en consecuencia, continuar vigente en plenitud, otorgando competencia a la justicia laboral para las acciones de declaración de

---

<sup>28</sup> BARBAGELATA, Héctor-Hugo; *Ob. cit.*; pág. 747.

<sup>29</sup> No ha de olvidarse que en el trámite parlamentario, existieron transacciones “políticas” entre los partidos, a efectos de que la sanción de esta ley fuera acompañada por votos de la oposición y que particularmente este artículo fue agregado al texto del proyecto originario del Poder Ejecutivo que nada regulaba en esta materia.

la rescisión del convenio colectivo, en aquellos casos de incumplimiento del deber de paz laboral de cualquiera de las partes.

La justicia no ingresará dentro del análisis de la justificación o conveniencia de la huelga u acción de conflicto patronal, sino que únicamente se pronunciará si existió o no un incumplimiento del deber de paz, y en caso afirmativo, declarará la rescisión del convenio colectivo.

Ha de entenderse, asimismo, que podrá pronunciarse sobre algún elemento adicional derivado del punto en litigio, en caso de que las partes lo peticionen, como por ejemplo, la procedencia de daños y perjuicios por el incumplimiento del convenio.

### **3. Conclusiones**

- 1) El deber de paz laboral consagrado en el artículo 21 de la Ley N° 18.566, integra el haz obligacional de los convenios colectivos suscritos desde su entrada en vigencia, y alcanza a todos aquellos temas que fueron acordados entre las partes, e inclusive, a los temas que integraron la negociación.
- 2) La tarea interpretativa difiere sustancialmente de la negociación entre partes celebrantes de un convenio colectivo. La interpretación de los convenios colectivos -por tratarse de una controversia de derecho- debe realizarse en base a los mecanismos hermenéuticos inherentes a estos. Salvo que las partes pacten mecanismos de conciliación o arbitraje, la justicia es naturalmente competente para resolver los conflictos originados en controversias interpretativas.
- 3) En casos de incumplimiento del deber de paz, ya sea por adoptar medidas de fuerza o acciones que contradigan lo pactado o lo negociado por las partes, la justicia laboral es competente para entender en las acciones de declaración de la rescisión de los convenios colectivos. Esta competencia es subsidiaria a los procedimientos elegidos por los sujetos celebrantes del convenio, en tanto puede disponerse la sujeción a tribunales de conciliación o arbitraje, en consonancia con el artículo 57 de la Constitución de la República.