

# Los Consejos de Salarios en el marco del Diálogo Social

*Zinara Hazan*  
*Leticia Falero*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Distintos tipos de negociación colectiva en el Uruguay. 3. Los Consejos de Salarios. 3.1 Breve reseña histórica. 3.2 Definición, integración y competencia. 4. Connotaciones prácticas del funcionamiento actual de los Consejos de Salarios. 4.1 Consideraciones generales. 4.2 Problemas prácticos. 4.2.1 Representatividad de los delegados de los sectores profesionales a los Consejos de Salarios. 4.2.2. Restricciones de las facultades que la ley otorga al Poder Ejecutivo como regulador del sistema de relaciones laborales y eficacia de sus decisiones. 5. Conclusiones.

## 1. Introducción

La expresión diálogo social supone un contenido que no ha sido definido con precisión, razón por la cual el término es utilizado en diversos ámbitos y con distintos alcances.

La polivalencia del término nos lleva a relacionarlo con la política, la democracia y en definitiva con el tipo de sociedad en la que vivimos. Será entonces a través del diálogo social que podremos establecer los distintos grados de participación dentro del sistema de relaciones laborales, observando en definitiva la dinámica de la misma no sólo desde el punto de vista social sino también económico.

No cabe ninguna duda de que la actividad en torno a los Consejos de Salarios

constituyen un claro ejemplo de diálogo social.<sup>1 2</sup>

---

<sup>1</sup> Al decir del destacado Jurista, Ermida Uriarte, Oscar, “Diálogo Social: teoría y práctica” en *Revista de Derecho Laboral*, T. XLIV, N° 201, Montevideo, 2001, p. 69, “... buscando esa precisión de la que el concepto parece carecer a priori, podría decirse que en el marco de las relaciones laborales, el diálogo social incluye todas las formas de relación entre los actores, distintas al conflicto abierto. En efecto, como se sabe el sistema de relaciones laborales está compuesto por tres actores principales (las organizaciones de trabajadores, los empleadores y sus organizaciones y el gobierno), que se relacionan entre sí, de dos maneras: por el conflicto y por la negociación en sentido amplio o diálogo. Desde esta perspectiva la noción de diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo, distintas al conflicto abierto: información, consulta, negociación colectiva, participación, concertación social, etc.”.

<sup>2</sup> En el mismo sentido, Rosembaum, Jorge, “Diálogo social sobre formación en el Uruguay”, *Serie*

Los cambios políticos y concretamente el cambio de autoridades en el Uruguay, han impuesto nuevos retos, nuevos escollos que sortear, tanto a nivel de las organizaciones de trabajadores como de empleadores y al propio gobierno, exigiendo nuevos canales de comunicación.

Con la reinstauración de los Consejos de Salarios en nuestro país a partir de mayo de 2005 y la participación de los tres actores principales (las organizaciones de trabajadores, de empleadores y el gobierno), el sistema nacional de relaciones laborales se vio dinamizado.

Cinco fueron los problemas primarios principales que se debieron afrontar, al momento de poner en marcha este organismo. El primero de ellos fue la vía o procedimiento para la inmediata puesta en funcionamiento de los Consejos; el segundo la designación de representantes para uno y otro sector; el tercero el número de grupos de actividad; el cuarto la incorporación de los trabajadores domésticos y rurales y el quinto la situación de los trabajadores del Estado.<sup>3</sup>

En este artículo analizaremos con un enfoque principalmente jurídico, cómo el Poder Ejecutivo, conjuntamente con los sectores profesionales vivificaron la experiencia de los Consejos de Salarios y cómo

enfrentaron los distintos obstáculos que supuso la nueva puesta en escena de la Ley 10.449 en un marco social, económico, político y jurídico muy peculiar, al salir de una severa crisis económica que impactó duramente en el ámbito social determinando un cambio en la dirección política de nuestro país.

Para ello, y siendo los Consejos de Salarios un ámbito de negociación colectiva, nos referiremos a los distintos tipos que en nuestro país la misma ha venido adoptando a lo largo del tiempo, continuando luego con una breve reseña histórica del órgano tripartito, definiéndolo, comentando su integración y competencia para finalizar con un estudio de las connotaciones prácticas de su funcionamiento actual, lo que nos llevará a la formulación de una serie de conclusiones sobre estos puntos.

## 2. Distintos tipos de negociación colectiva en el Uruguay

La Ley de 1943 dio un fuerte impulso a la negociación colectiva bajo una nueva forma: los Consejos de Salarios.<sup>4</sup> En efecto, como señala Ermida Uriarte,<sup>5</sup> históricamente la doctrina distingue, no menos de tres modelos de negociación colectiva en el Uruguay, pudiendo agregarse alguna otra modalidad, como resultado de la subdivisión del último tipo.

---

*Aportes para el Diálogo Social y la Formación* N° 6, Cinterfor/OIT, Montevideo 2000, p.25 quien señala que el diálogo social es una variable del sistema de relaciones laborales, que implica todas las formas de trato y relacionamiento entre los actores sociales, diferentes al conflicto.

<sup>3</sup> Cfr. Zapirain, Héctor, “Primera evaluación del proceso de negociación tripartita que precedió a la reinstalación de los consejos de salarios” en *Revista de Derecho Laboral*, T. XLVIII, N° 218, Montevideo, 2005, p.307.

---

<sup>4</sup> Cfr. Barbagelata, Héctor-Hugo, “Evolución de la negociación colectiva en el Uruguay” en *Estudios sobre la negociación colectiva en memoria de Francisco De Ferrari*, Montevideo, 1973, p. 488.

<sup>5</sup> Cfr. Ermida Uriarte, Oscar, “Naturaleza de los laudos de los Consejos de Salarios y su relación con los Convenios Colectivos” en *Los Consejos de Salarios una mirada actual*, Montevideo, 2005, p.86.

En esta primera etapa hasta la sanción de la Ley 10.449, se estuvo en presencia de una *negociación espontánea, bilateral y libre* que culminó muchas veces con acuerdos que carecían de los elementos de las convenciones colectivas. La poca fuerza de los sindicatos y la resistencia patronal a aceptar que la fijación de los salarios se practicara por esta vía, pueden ser consideradas como las principales causas para que los convenios colectivos no triunfaran.<sup>6</sup>

A partir de 1944, la puesta en funcionamiento de la Ley 10.449 introduce una *negociación trilateral, obligatoria y procedimentalizada*. Los Consejos de Salarios, fueron utilizados principalmente como mecanismo de fijación de salarios mínimos por categorías y por rama de actividad, sin perjuicio de que las partes comenzaron a negociar otras condiciones de trabajo, determinando el surgimiento de modelos eclécticos de negociación: ni los convenios colectivos “puros”, ni sólo los laudos de Consejos de Salarios, tal cual estaban previstos en la ley.

Estos últimos están íntimamente relacionados con la negociación colectiva. Al decir de Ermida Uriarte, “... el laudo es al consejo de salarios lo que el convenio colectivo es a la negociación colectiva”.<sup>7</sup> Continúa señalando el mencionado autor que la negociación colectiva es el procedimiento, o las tratativas tendientes a la celebración de un convenio colectivo y el convenio colectivo en sí, es el producto, el negocio jurídico resultante de la misma con la particularidad de crear normas jurídicas.

---

<sup>6</sup> Cfr. Bismark, Font, fijación de los salarios en el Uruguay” en *Veintitrés estudios sobre los Convenios Colectivos*, FCU, Montevideo, 1988, p.126.

<sup>7</sup> Ermida Uriarte, Oscar, “Naturaleza de los laudos...”, op. cit., p. 83.

El primer modelo ecléctico se desenvuelve durante la vigencia y aplicación de los Consejos de Salarios. Esta etapa se identifica por el desarrollo de los convenios colectivos como instrumentos de tarificación salarial. Son los sindicatos y las empresas u organizaciones gremiales de empleadores que negocian bilateralmente surgiendo convenios colectivos de rama de actividad que son llevados a los Consejos de Salarios respectivos, para que éstos los adopten con forma de laudos, lo que les garantizaría el efecto *erga omnes*. El mencionado efecto, al decir de Plá Rodríguez,<sup>8</sup> surge más bien de la aceptación de las partes que del texto legal.

A partir de 1985, con la reinstitucionalización democrática se reimplantan los Consejos de Salarios, con una aplicación heterodoxa y no rigurosa de la Ley de 1943, lo que da lugar a un nuevo modelo (o submodelo) ecléctico de negociación salarial.

Los Consejos de Salarios, no son constituidos de pleno acuerdo con las formalidades previstas en la ley, por dicho motivo se teme que los laudos puedan ser impugnados. Para evitar esta situación, los acuerdos alcanzados en los respectivos Consejos, son recogidos en decretos del Poder Ejecutivo.

Estamos en presencia entonces, de una negociación trilateral, que culmina en un decreto del Poder Ejecutivo.

En otros casos, las partes negocian bilateralmente el convenio colectivo el cual es llevado al Consejo de Salarios, el que, como antes, lo “lauda” y que además es recogido en un decreto del Poder Ejecutivo.

---

<sup>8</sup> Citado por Bismark, Font, “Convenio Colectivo y...”, op. cit., p. 128 (nota al pie).

Otra característica de este período es que comienza a supeditarse la política salarial a objetivos económicos, se acentúa la intervención estatal, ya que el Ejecutivo comienza a “decretar” sólo aquellos acuerdos que se ajustan a las pautas económicas previamente fijadas por él.

Llegamos al período actual donde nos encontramos, al igual que en el anterior con un modelo de negociación colectiva de carácter trilateral y orgánica determinada por la Convocatoria a los Consejos de Salarios sin el apego estricto a la ley de creación de los mismos.

La norma a la que se arriba en esta etapa es un decreto que recoge el contenido de un convenio colectivo eventualmente suscripto con anterioridad, encontrándonos ante lo que se ha denominado un “convenio decretado”.

Toda esta evolución puede llevar a que existan, como lo señala Ermida Uriarte,<sup>9</sup> diversas modalidades de negociación colectiva o negocios jurídicos distintos (convenios colectivos propiamente dichos, laudos de consejos de salarios propiamente dichos, convenios colectivos “laudados”, y hasta convenios colectivos y laudos decretados).

### 3. Los Consejos de Salarios

#### 3.1 Breve reseña histórica

A los efectos de orientar al lector realizaremos una breve reseña histórica respecto de la evolución los Consejos de Salarios en el Uruguay, reseña que nos permitirá

comprender mejor su funcionamiento actual.

La idea de creación de los mismos data de 1912, cuando Emilio Frugoni propone un proyecto de ley al parlamento de aquel entonces, iniciativa que no tuvo andamiento.

En 1943 a raíz de la creación de una comisión investigadora de las condiciones de vida del proletariado se crea un nuevo proyecto para la mejora de las condiciones de vida de aquel sector, que incluía la creación de los Consejos de Salarios, conjuntamente con el instituto de Asignaciones Familiares.

El 12 de noviembre de 1943 se aprueba la Ley 10.449 y los Consejos de Salarios comienzan a convocarse y sus decisiones, obligatorias para toda la rama de la actividad, se plasman en laudos con la tarificación de los salarios de acuerdo a cada categoría.

El 26 de junio de 1963 el Poder Ejecutivo a través del Decreto 420/968 congela los precios y salarios, intentando frenar la inflación a costa de los mismos.

El 16 de diciembre del mismo año se aprueba la Ley 13.720 que crea la Comisión de Productividad Precios e Ingresos (Coprín) dejando de esta forma de lado la convocatoria a los Consejos de Salarios. Si bien la Coprín era de integración tripartita fue criticada desde el movimiento sindical y la doctrina juslaboralista.

Al poco tiempo de aprobada la Ley, los delegados por los sectores profesionales de la Coprín dejan de participar, en virtud de la sanción de un decreto de fecha 5 de abril de 1974, quedando la fijación de los salarios en manos del Poder Ejecutivo.

Esta situación fue recogida por el De-

---

<sup>9</sup> Ermida Uriarte, Oscar, “Naturaleza de los laudos...”, op. cit., p. 89.

creto Ley 14.791 que derogó a la Ley 13.720 creando la Dinacoprin que reguló las remuneraciones sin prever la existencia de franjas entre mínimos y máximos.

En 1985, por Decreto 178/985 se vuelven a convocar a los Consejos de Salarios, sobre la base que la Ley 10.449 nunca fue formalmente derogada, y por consiguiente, los Consejos de Salarios en cualquier momento podrían convocarse.

Este período se destacó por el hecho de que el Ejecutivo no llamó a elecciones para designar (arts. 6 y 7, 10.449) a los delegados profesionales sino que lo hizo directamente y en los casos que no llegó a laudar, utilizó los mecanismos previstos en el art. 1 lit. e del Decreto Ley 14.791 (Dinacoprin),<sup>10</sup> que lo facultaba a dictar normas referentes a ingresos y en particular, formular las categorías laborales y regular las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada.

Asimismo para afirmar la seguridad jurídica de los procedimientos, se promovió la aprobación del art. 83 de la Ley 16.002 del 25 de noviembre de 1988.<sup>11</sup>

En 1992, el Poder Ejecutivo decide no convocar más a los Consejos de Salarios y a partir de allí la fijación de los salarios y los ajustes de los mismos quedaron librados a los acuerdos que los trabajadores puedan lograr con sus empleadores.

Del punto de vista del sistema de relaciones laborales esta situación favoreció la negociación por empresa en detrimento de la negociación por rama, y se asistió a una

caída del salario real, situación que condujo a que, salvo en ciertos sectores como la Banca, la construcción, el transporte y la salud privada, se produjese una baja en la negociación colectiva, lo que trajo como consecuencia que a una gran mayoría de trabajadores, los salarios les fueran fijados en forma unilateral por el empleador.

Finalmente el 7 de marzo de 2005 por Decreto 105/005 se convoca nuevamente a los Consejos de Salarios, los cuales comenzaron a funcionar el 2 de mayo del mismo año.

### **3.2 Definición, integración y competencia**

Es importante destacar que el régimen de los Consejos de Salarios como expresión de tripartismo y de diálogo social ha perdurado en el tiempo con algunos altibajos, que van desde la aplicación a rajatabla de la ley de 1943, a una desaplicación total para volver en la década de los ochenta a aplicarse en una forma no apegada a la ley, interrumpirse en 1992 y volverse a convocar a principios de 2005.

Los Consejos de Salarios son órganos administrativos, previstos en la Ley 10.449, constituyendo asimismo organismos colegiados de integración tripartita, compuestos por siete miembros: tres designados por el Poder Ejecutivo –correspondiéndole a uno de ellos la presidencia del Consejo respectivo–, dos delegados de los trabajadores y dos delegados de los empleadores.<sup>12</sup>

De acuerdo al texto legal la designación

<sup>10</sup> Cfr. AAVV, *La concertación social*, Ed. Amalio Fernández, Montevideo, 1985, pp. 395 y ss.

<sup>11</sup> Al contenido del mencionado artículo, se hará referencia en el cap. 4 del presente trabajo.

<sup>12</sup> Cfr. Rosenbaum, Jorge, “Laudos en los Consejos de Salarios” en *Treinta y seis estudios sobre las fuentes de Derecho de Trabajo*, p. 268.

de los delegados de cada sector profesional es por votación directa y secreta. En la misma ley se establece que a la lista que obtenga mayoría simple se le adjudicarán ambos cargos. Para ser delegado se exige 23 años de edad, ser ciudadano legal o natural y haber tenido actividad continuada al menos en los últimos cinco años en la actividad del grupo correspondiente. Los órganos tripartitos duran un año en sus funciones, pudiendo sus miembros ser reelectos.

Los Consejos son convocados en cualquier época por el Poder Ejecutivo actuando de oficio, permitiendo la ley su convocatoria –ante el Ministerio correspondiente– por alguna de las partes, siempre que se cumplan ciertos requisitos (art. 5º, Ley 10.449).

Tienen como función principal la de establecer salarios mínimos, determinar categorías y tareas para cada uno de los grupos de actividades. En lo que refiere a salario mínimo (art. 1º),<sup>13</sup> que es denominado por Plá Rodríguez, “salario vital”,<sup>14</sup> y para su fijación los Consejos de Salarios tomarán en cuenta una serie de circunstancias descriptas en el art. 17.

Funcionan hoy, tanto en la actividad privada como pública y lo hacen por ramas de actividad, para lo cual el Poder Ejecutivo, ha creado grupos y dentro de ellos subgrupos con el fin de contemplar la posi-

bilidad de llevar adelante una negociación más específica y comprensiva de las especialidades dentro de cada sector de actividad.

A su vez los mismos tienen funciones complementarias o accesorias como órganos de conciliación y de participación en la aplicación de la ley, no dirimiendo un conflicto interpartes, sino dictando una regla de carácter general sobre problemas económicos y sociales, a la cual quedarán obligados patrones y empleados comprendidos en la rama a la que el laudo se refiera.

Además se les reconoce competencia para la reglamentación del aprendizaje de menores de edad, participación en la aplicación de la ley y el poder actuar como organismos de conciliación en los conflictos que se originen dentro del grupo en el que fueron constituidos.<sup>15</sup>

En materia de categoría y salarios es donde existe un mayor antagonismo entre las partes, de allí que la función conciliatoria recobra su importancia y es ahí donde los Consejos de Salarios facilitan el entendimiento y en definitiva la toma de soluciones. La conciliación se dará por motivos obvios, como etapa previa, se buscará el acercamiento entre las partes, y en espe-

<sup>13</sup> Artículo 1: “El salario mínimo es aquel que se considera necesario en relación a las condiciones económicas que imperan en un lugar, para asegurar al trabajador un nivel de vida suficiente, a fin de proveer a la satisfacción de sus necesidades físicas, intelectuales y morales”.

<sup>14</sup> Cfr. Plá Rodríguez, Américo, “Curso de Derecho Laboral”, *El Salario*, Vol. II, T. III, Idea, 1994, p. 132.

<sup>15</sup> Refiriéndose a la primera etapa de los Consejos de Salarios, Centrón, Enrique, en *Revista de Derecho Laboral*, N° 26, T. V, Montevideo, 1950, p.83 (nota al pie), expresa: “la función conciliadora en los Consejos de Salarios se ha convertido en uno de los instrumentos más eficaces, facilitando los acuerdos de parte en la mayoría de los casos planteados”. La comisión informante de la Ley del 12 de noviembre de 1943 sostuvo que el mecanismo conciliatorio está en la base de todo sistema que tienda a regular las condiciones del trabajo, especialmente los conflictos de salarios.



cial los miembros del Poder Ejecutivo actuarán como árbitros.<sup>16</sup>

En cuanto a su naturaleza jurídica, la norma define a los Consejos de Salarios como órganos especializados tripartitos, cuya naturaleza jurídica ha sido discutida a nivel de doctrina, predominando aquellas posturas que les reconocen carácter de órganos administrativos o colaboradores de la administración.<sup>17 18</sup>

La importancia entonces de los Consejos de Salarios viene dada por ser un medio idóneo y eficaz para la promoción de la negociación colectiva y por ende para la organización sindical estimulando y expandiendo la misma.

No obstante esto consideramos relevante referirnos a las formalidades que rodean la creación y funcionamiento de estos organismos. Esto por cuanto su no observación puede determinar un cuestionamiento de la norma de ellos emergente con la consecuente inseguridad jurídica que implica.

---

<sup>16</sup> Tomando en cuenta la función conciliadora de los Consejos de Salarios, algunos doctrinos asignaron a los mismos la función de Tribunales de Conciliación y Arbitraje.

<sup>17</sup> Relasur, *Formas de tripartismo en el Uruguay*, Montevideo, 1995, p. 31.

<sup>18</sup> La SCJ en caso 3.216 publicado en LJU, T. XXI, sostenía: "... Es evidente que los Consejos de Salarios tienen una función que es propiamente administrativa; en el conflicto sobre la determinación del salario justo, entre el patrón y el obrero, no aplica determinada ley, ni soluciona un conflicto legal, sino que declara examinadas las condiciones económicas del patrón y las necesidades del trabajador, cual es el salario mínimo que corresponde al obrero en determinado trabajo. Los Consejos de Salarios no dictan sentencias, su función es reglamentaria de los salarios".

## 4. Connotaciones prácticas del funcionamiento actual de los Consejos de Salarios

### 4.1 Consideraciones generales

Para tratar el tema que nos ocupa en este capítulo resulta imprescindible efectuar una mención a las fuentes del derecho del trabajo.

El orden jurídico en un estado de derecho, debe conformar una unidad lógica y armónica integrada por la pluralidad de normas que lo rigen.<sup>19</sup>

En materia laboral el orden jurídico normativo requiere de un estudio particular, en primer lugar por que existen fuentes específicas para esta disciplina y en segundo lugar porque concurren fuentes de distinto origen; autónomo y heterónomo, nacional y supranacional, etc.

La necesidad de coordinar y articular todas las disposiciones en un orden jurídico general, sistemático y coherente ha llevado a la doctrina a elaborar distintos criterios para la concurrencia de las mismas (el de jerarquía, el de aplicación de la norma más favorable, etc.).

Por exceder el marco de esta investigación no analizaremos detenidamente cada uno de estos criterios, pero sí nos referiremos a sus efectos, al momento de plantear los distintos problemas prácticos que el producto normativo actual emergente del funcionamiento de los Consejos de Salarios, puede suscitar.

Como fue reseñado, a partir de la convocatoria a los Consejos de Salarios pro-

---

<sup>19</sup> Rosenbaum, Jorge, "Laudos en los...", op. cit., p. 263.

ducida en el año 2005, según Decretos 105/005 del 7 de marzo de 2005, 138/005 del 19 de abril de 2005 y 139/005 del 19 de abril de 2005, comenzó a actuar una negociación colectiva tripartita en este ámbito, para cuya citación y funcionamiento las autoridades debieron considerar especialmente una serie de elementos de orden legal que como fuera expuesto en el capítulo introductorio, podrían suponer obstáculos al desenvolvimiento inmediato de los Consejos de Salarios.<sup>20</sup>

Esta negociación colectiva, luego de varios meses, culminó con la sanción por el Poder Ejecutivo de distintos decretos que según su contenido (visto, resultando, considerando y atento) dieron alcance nacional a los convenios colectivos celebrados en los respectivos Consejos de Salarios.

El tipo normativo al que se arribó encuadra, de conformidad a la clasificación de Ermida Uriarte dentro de lo que él denomina “convenio colectivo decretado”.<sup>21</sup>

Así, como en el período 1985-1991, el decreto como fuente de derecho es utilizado por el Poder Ejecutivo con el fin de dar alcance nacional al ámbito de aplicación del acuerdo y de esta forma salvar el escollo que al igual que en aquellos años podría suponer la hipótesis de impugnación del laudo, “producto típico” de los Consejos de Salarios, por no haberse convocado los mismos de conformidad con las formalidades requeridas por la ley 10.449.<sup>22</sup>

La voluntad actual de la autoridad administrativa de dotar de certeza y seguridad jurídica al fruto emanado del seno de los Consejos de Salarios, se vio también implementada aunque no llegó a cristalizarse con el envío al parlamento en el mes de agosto de 2005, de un proyecto de ley, por el cual se solicita la sanción de una norma general del mismo tenor que el art. 83 de la Ley 16.002 del 25 de noviembre de 1988.

Este último artículo reza: “Dispónese que los decretos del Poder Ejecutivo que homologuen los acuerdos elaborados en el seno de los Consejos de Salarios, instituidos por el decreto 178/985, del 10 de mayo de 1985 tendrán vigencia en todo el territorio nacional, a partir de su publicación completa o de un extracto de los mismos que contenga las principales normas de carácter laboral, en el Diario Oficial o en su defecto en dos diarios de la capital”.

Por su parte el proyecto de ley referido dispone “El texto que se propone se aparta de la técnica del referido art. 83 de la Ley 16.002 del 25 de noviembre de 1988 en los siguientes aspectos: a) No se refiere a los ‘decretos del Poder Ejecutivo que homologuen...’, ya que, en nuestro Derecho, no existe la homologación de los convenios, sino la extensión de sus efectos, en la medida en que el Poder Ejecutivo así lo decida. b) Se excluye la vigencia de la ‘publicación... de un extracto’ del acuerdo. Por

---

dos en los...”, op. cit., p. 265: “En los ‘considerando’ de los primeros decretos del poder Ejecutivo, dictados para ‘homologar’ los acuerdos alcanzados en los órganos tripartitos, se deja constancia de que ‘al haberse obviado el cumplimiento de ciertos requisitos formales para la integración de los Consejos de Salarios, la aplicación de la Ley 10.449 del 12 de noviembre de 1943 podría dar lugar a cuestionamientos de orden legal”.

<sup>20</sup> Cfr. Zapirain, Héctor, “Primera Evaluación del Proceso de Negociación Tripartita que precedió a la reinstalación de los Consejos de Salarios” en RDL, T. XLVIII, N° 218, p. 307.

<sup>21</sup> Ermida Uriarte, Oscar, “Naturaleza de los laudos...”, op. cit., p. 90.

<sup>22</sup> Sobre este tema y en relación al período 1985-1991, nos ilustra el Prof. Rosenbaum, Jorge, “Lau-



razones obvias de seguridad jurídica, se ha optado por la publicación completa del acuerdo o convenio en el Diario Oficial”.

Aquí también corresponde precisar que a la Ley 16.002 y al proyecto de ley en ella inspirado y promovido por esta administración se pueden efectuar observaciones con relación a su legalidad.

En este sentido se observa que con la Ley 16.002 se admitió la posibilidad de que el Poder Ejecutivo homologue: a) Los acuerdos celebrados “*en el seno de los Consejos de Salarios*”. De acuerdo a ello, no se podrían homologar los convenios colectivos y demás acuerdos elaborados fuera de los Consejos de Salarios y b) se hace referencia a “*las normas de carácter laboral*” y no sólo a las que fijan salarios o categorías, lo que implicaría ampliar la temática regulatoria ingresando en el cuestionamiento de la legalidad del accionar de la administración al homologar temas referentes a las condiciones de trabajo, excediendo sus competencias.<sup>23</sup> Con referencia al proyecto de ley corresponde realizar las mismas consideraciones en cuanto su art. 1º establece “*Los decretos del Poder Ejecutivo que extienden los efectos de los laudos, acuerdos y convenios elaborados en los Consejos de Salarios tendrán vigencia con carácter nacional, para todos los empleadores y trabajadores comprendidos en el correspondiente grupo o subgrupo, a partir de su publicación completa en el Diario Oficial*”.

Debemos precisar que este proyecto no fue aprobado por lo que también hoy, el

sustento normativo invocado por el Poder Ejecutivo para dictar los distintos decretos a que hemos hecho referencia es el art. 1º del Decreto-Ley 14.791 de fecha 8 de junio de 1978, por el cual se lo faculta a “*dictar normas referentes a ingresos y, en particular, formular las categorías laborales y regular las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada*”.

## 4.2 Problemas prácticos

Para analizar los diferentes problemas prácticos que puede presentar la norma que hoy surge en el ámbito de los Consejos de Salarios, resulta imprescindible ubicarnos dentro de lo que es: el alcance de la ley de creación de los mismos (Ley 10.449), la negociación colectiva trilateral de la cual emerge, el alcance también del art. 1º del Decreto Ley 14.791 y decreto 178/85 de fecha 10 de mayo de 1985 y el contenido del decreto 105/05 del 7 de marzo de 2005.

Como regla de principio, “*la actividad fundamental cumplida por los organismos tripartitos en materia normativa, proviene de la adopción de decisiones en el ámbito de su jurisdicción (...) y es precisamente desde esta proyección que puede hablarse de una aptitud de los órganos especiales creados por la Ley de 1943 para la generación de regulaciones laborales y, en consecuencia, de su configuración como fuentes productoras de derecho*”.<sup>24</sup>

Sin embargo, la práctica demostró que el funcionamiento de los Consejos de Salarios “*desbordó las expectativas, procedi-*

<sup>23</sup> Cfr. Dieste, Juan, “*Decretos salariales y homologación administrativa que incorpora condiciones de trabajo procedentes de la negociación colectiva*” en *Revista de la Judicatura*, N° 40, 1999, p. 149.

<sup>24</sup> Rosenbaum, Jorge, “*Laudos en los...*”, op. cit., p. 271.

mientos y formas jurídicas concebidas por el legislador de 1943”.<sup>25</sup>

Es así que hoy adquieren vigencia las consideraciones y cuestionamientos que oportunamente se realizaran al momento de convocar y poner en funcionamiento los Consejos de Salarios en el período 1985-1991, según decreto 178/85 de fecha 10 de mayo de 1985.

En efecto, al igual que en ese momento, en la actualidad los Consejos de Salarios son citados sin dar cumplimiento a las formalidades requeridas por la ley de creación de los mismos, es decir, la Ley 10.449.

Así, el decreto 105/05 en su art. 1° convoca a los Consejos de Salarios remitiéndose en cuanto a su constitución y funcionamiento al decreto 178/985.<sup>26</sup>

Por su parte este decreto en su art. 4° se aparta notoriamente de lo establecido en la Ley de 1943, en cuanto la misma establece para la elección de los representantes de los delegados profesionales un riguroso sistema eleccionario y sólo en el caso de que las partes no concurran a la elección de su representante, éste será designado por el Poder Ejecutivo (arts. 7° y 8°, Ley 10.449).

De la remisión efectuada surge visiblemente que el decreto 105/05 incurre en las mismas carencias formales que su antecesor, ameritando el análisis de los siguientes aspectos:

---

<sup>25</sup> Ídem, p. 278.

<sup>26</sup> Reza el art. 1° del Decreto 105/05: “Convócase a los Consejos de Salarios previstos por la Ley N° 10.449, de 12 del noviembre de 1943, cuya constitución y funcionamiento se ajustará a la reglamentación establecida por el Decreto N° 178/1985, del 10 de mayo de 1985, con las modificaciones introducidas por la presente norma”.

#### 4.2.1 Representatividad de los delegados de los sectores profesionales a los Consejos de Salarios

Esto por cuanto, siendo el producto de los mismos un convenio colectivo recogido en un decreto, es de orden analizar la representatividad de los delegados para la suscripción del primero.

En este sentido de acuerdo al CIT N° 98, ratificado por Ley 12.030 y art. 1° de la Ley 13.556 los convenios colectivos deben ser realizados desde el sector trabajador en principio por una o varias organizaciones representativas de los mismos y sólo bajo la hipótesis de ausencia de organización gremial y a iniciativa de un tercio de los trabajadores que puedan ser afectados por el convenio, se recurrirá a la elección de delegados según las formas y garantías previstas en los incisos 4° y 5° del art. 6°, 7° y 12° de la Ley 10.449.<sup>27</sup>

Debemos destacar que, por la remisión que efectúa el decreto 105/05 al 178/985 puede suceder que concurran a los Consejos, delegados que no necesariamente sean los representantes de la organización gremial más representativa, lo que podría ocasionar eventualmente una impugnación de ese convenio por otra organización que se atribuya una mayor representatividad.

Véase que el decreto 105/05 sólo se refiere a las organizaciones más representativas de los empleadores y trabajadores cuando convoca a integrar el Consejo Su-

---

<sup>27</sup> Esta situación fue advertida por Abella de Artecona, Martha, “Consideraciones primarias sobre algunos aspectos de la regulación salarial en la actividad privada” en *Revista de Derecho Laboral*, Montevideo, N°s 138-139, T. XXVIII, 1985, p. 246.

perior Tripartito y el Consejo Tripartito Rural (arts. 2º y 3º).

No obstante lo expresado, cabe precisar que en los hechos, y en función de que se negoció en general a nivel de rama, a las negociaciones efectuadas a partir de mayo de 2005 por el sector trabajador concurren delegados de los sindicatos del sector.

#### 4.2.2 Restricciones de las facultades que la ley otorga al Poder Ejecutivo como regulador del sistema de relaciones laborales y eficacia de sus decisiones

Como fue expuesto, la Ley 10.449 en su art. 5º y siguientes dota a los Consejos de Salarios, de una serie de facultades dentro de las que destacamos la de fijación de salarios mínimos para la actividad privada y la categorización de las actividades.

Por su parte, el Decreto Ley 14.791 faculta al Poder Ejecutivo a dictar normas que refieran a ingresos, categorías y remuneraciones de trabajadores de la actividad privada.

En ejercicio de esta facultad el órgano administrativo estableció distintos decretos con el fin de “homologar” y dar alcance “*erga omnes*” a los convenios colectivos a los que habrían arribado las partes en una negociación de carácter bilateral llevada a cabo en forma previa.

Así el Poder Ejecutivo dicta un acto que formalmente es un decreto, pero materialmente es un convenio colectivo, mediante la agregación de este último como un anexo del primero.

Sobre este punto se manifiesta la doc-

trina en este sentido; “Los decretos ‘homologadores’, (...) son una variedad compleja de los decretos salariales en sentido amplio, constituyen sin duda un híbrido. Parafraseando a Carnelutti, diríamos que estas normas tienen cuerpo de decreto y alma de convenio”.<sup>28</sup>

Esta forma jurídica adoptada intentó poner a resguardo el producto arribado de una posible impugnación de las partes por no haberse cumplido con las formalidades de la Ley 10.449.

No obstante ello, en nuestra opinión, el fin querido no fue conseguido ya que una vez más, al igual que en el interregno 1985-1991, el Poder Ejecutivo excedió el marco de sus competencias en cuanto conjugó dos normas de distinto origen, por un lado el convenio colectivo y por otro el decreto, incluyendo en este último no sólo el aspecto salarial y de categorización sino otros referentes a condiciones de trabajo, para cuya regulación en nuestra opinión es incompetente.<sup>29</sup>

Podría discutirse respecto al alcance que debe darse al concepto “remuneraciones”, es decir, si éste debe ser entendido en sentido amplio, comprensivo de retribución, o en sentido restringido, o sea, únicamente como salario.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Dieste, Juan, “Decretos salariales y...”, op. cit., p. 153.

<sup>29</sup> A título enunciativo, véase cláusulas octava (Fuero Sindical y Libertad Sindical), novena (Igualdad de oportunidades) y décima (Negociación de Buena Fe y Derecho a la Información) del Convenio Colectivo suscrito el 15 de agosto de 2005 en el Grupo N° 16 (Servicios de enseñanza), Subgrupo 05 (Enseñanza de idiomas), recogido en Decreto con fecha 12 de setiembre de 2005.

<sup>30</sup> Slinger, Leonardo; Pérez Tabo, Fernando; “Sobre si es posible la modificación de un ‘laudo homologa-

Es por ello que no podría ser objeto de materia reglamentaria, las cuestiones laborales que exceden el tema salarial y de categorías, y ante la interrogante de si en material laboral pueden existir decretos independientes de la ley, esto es reglamentos autosustentados que no completan ni desarrollan ninguna ley previa, (como lo es la Ley 10.449 en cuanto habilita al Ejecutivo a decretar salarios y categorías) nos afiliamos a la tesis negativa según la cual en la medida en que los mismos refieren a cuestiones que implican para los ciudadanos la imposición de deberes u obligaciones, la actividad reglamentaria debe ceñirse a actuar como complementaria de una ley preexistente (delegación legislativa). Esto de conformidad a lo dispuesto en el art. 54 de la Constitución de la República.<sup>31 32</sup>

Todas estas consideraciones reflotan una vez más el cuestionamiento oportunamente realizado, sobre la naturaleza jurídica de esta nueva norma emergente del seno de los Consejos de Salarios.

Así adquieren nueva relevancia práctica las tres tesis que sobre este tema se han

---

do' de los Consejos de Salarios a través de un convenio colectivo", en RDL, N° 190, Tomo XLI, p. 691.

<sup>31</sup> Dieste, Juan, "Decretos salariales y...", op. cit., p. 157. Precisamos que este autor refiere a la tesis negativa expuesta sin perjuicio de que luego expone en su obra distintos argumentos afiliándose a una tesis favorable a la legitimidad del reglamento laboral autónomo siempre que el mismo "coadyuve a preservar el orden público laboral y desarrolle, vigorice o promueva los derechos y libertades de los habitantes o, al menos, no los afecte".

<sup>32</sup> Reza el art. 54 de la Constitución: "**La ley** ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración; la **limitación de la jornada; el descanso semanal y la higiene física y moral...**" (resaltados nuestros).

expuesto; por un lado la tesis laboralista o autonómica, según la cual la incorporación del texto de un convenio colectivo dentro de un decreto no altera la naturaleza jurídica del primero, por lo que le son aplicables las normas y principios que regulan la negociación colectiva.

Por otro lado se destaca también la tesis administrativista o de la mutabilidad según la cual la intervención del Poder Ejecutivo innova el ordenamiento jurídico, produciendo una variación en la norma colectiva, la cual deja de ser autónoma para transformarse en heterónoma.

Finalmente la tercer posición ecléctica sostiene que es necesario escindir el contenido de la norma en dos partes; por un lado el aspecto salarial y de categorías y por otro lado el resto de las materias reguladas.<sup>33</sup>

De lo expuesto surge que el producto normativo actual emergente de los Consejos de Salarios, tendría un doble contenido, con un doble ámbito subjetivo de aplicación.

Por un lado tenemos el convenio colectivo con las peculiaridades que el mismo posee en cuanto a su eficacia jurídica vinculante frente a terceros, especialmente desde el punto de vista del sector empleador y por otro lado si nos atenemos al texto del art. 1° del Decreto Ley 14.791, el decreto con su eficacia "*erga omnes*" pero sólo en lo que al aspecto salarial y de categorización refiere.<sup>34</sup>

Otras consecuencias tienen relación con el ámbito temporal de aplicación de uno y

---

<sup>33</sup> Dieste, Juan, "Decretos salariales y...", op. cit., p. 154.

<sup>34</sup> Cfr. Abella de Artecona, Martha, "Consideraciones primarias sobre...", op. cit., p. 248.

otro, la posibilidad de denuncia o no y lo que es más importante la distinta situación en que quedarán los trabajadores de un mismo sector al momento de finalizar el plazo previsto por el decreto, según su empleador esté o no afiliado a la entidad gremial patronal pactante.

Merece especial consideración también la posibilidad de modificación del decreto por un convenio colectivo posterior. En este caso es necesario distinguir entre aquellos sujetos pactantes del convenio de aquellos a los cuales el mismo les resultó aplicable como consecuencia de su adopción en un decreto. En este último caso, a su vez habrá que distinguir según se trate de remuneraciones y categorías o de otros beneficios.

Con relación a los sujetos pactantes nada impide que estando ante un convenio colectivo, éste sea modificado por uno posterior, cualquiera sea el contenido del mismo.

En cuanto a los sujetos no pactantes, éstos no podrán modificar por convenio colectivo lo relativo a categorías y remuneraciones por cuanto en estos temas están obligados por un decreto, norma heterónoma dictada al amparo del Decreto Ley 14.791; por el contrario en todo aquel contenido del decreto que no sea de carácter remuneratorio o relativo a la formulación de categorías, por haberse limitado la Administración en sus facultades al dictarlo, no existe la limitación de la existencia de una norma heterónoma que impida su modificación.<sup>35</sup>

A lo expuesto se adiciona que en la práctica, la negociación colectiva llevada a cabo

fue en la mayoría de los grupos, de carácter trilateral, orgánica y formal,<sup>36</sup> por lo que no nos encontramos ante un convenio colectivo propiamente dicho, ya que para ser tal se debió negociar fuera del ámbito de los Consejos de Salarios, en forma bipartita donde teóricamente las partes se encuentran en igualdad en cuanto a su poder y donde el Estado no debe intervenir.

La realidad hoy es que, en definitiva, estos convenios colectivos no son otra cosa que el acuerdo de partes logrado dentro del seno de los Consejos de Salarios, los que fueron encuadrados en el marco formal que se entendió más apropiado tomando en cuenta distintas consideraciones de índole temporal, económicas y políticas.

En definitiva, al igual que en la segunda mitad de los años ochenta, se introdujo e un sistema “*sui generis*” determinado por razones prácticas, posiblemente muy valideras, pero alejado de una base jurídica congruente capaz de generar un marco de certeza y estabilidad para los actores del sistema.<sup>37</sup>

## 5. Conclusiones

Para finalizar nuestro trabajo estimamos que es de orden aclarar que el ánimo que lo inspiró ha sido el de destacar la importancia que los Consejos de Salarios como expresión de diálogo social poseen, en la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores y en el funcionamiento del sistema nacional de relaciones laborales.

<sup>35</sup> Cfr. Slinger, Leonardo; Pérez Tabo, Fernando; “Sobre si es posible...”, op. cit., p. 695.

<sup>36</sup> Cfr. Ídem (nota al pie), p. 84.

<sup>37</sup> Cfr. Informe Relasur, “Las relaciones laborales en el Uruguay”, 1ª ed., FCU, junio, 1995, p. 151.

Para ello consideramos vital poner de manifiesto los eventuales inconvenientes prácticos que puede determinar la no aplicación “piedeletrista” de las normas que regulan este instituto.

La aplicación heterodoxa que se efectúa actualmente de la Ley 10.449, ha dado lugar a ficciones jurídicas que parecen haber sido convalidadas por los interlocutores sociales actuantes, (sindicatos, empresas) y el Estado, dentro del marco de lo que podría denominarse “flexibilidad autónoma”.<sup>38</sup>

En el ámbito de esta flexibilidad, las partes sociales acuerdan con el gobierno las pautas de una determinada regulación normativa, dando cabida a un fenómeno similar a lo que se conoce como “legislación negociada o consensuada”.<sup>39</sup>

En este sentido, el resultado de los Consejos de Salarios, puede parecerse a una legislación negociada en tanto el decreto que de ellos emerge, fue previamente consensuado por sindicatos y empresas, todo esto sin perjuicio de las diferencias existentes con la legislación negociada propiamente dicha en cuanto al ámbito temporal de aplicación de las normas de ella emergentes.

No debemos perder de vista que el decreto dictado por el Poder Ejecutivo con el fin de dar eficacia “*erga omnes*” a los

convenios colectivos a él anexados, no se adecua a la regla de derecho y su contenido se extralimita, por lo que la Administración podría estar incurriendo en abuso o exceso de poder, vicio previsto por la Ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Sin perjuicio de que éste sea uno de los caminos, a través del cual se podría llegar a lograr una eventual objeción del decreto en tanto acto administrativo, creemos que los actores sociales por haber intervenido en su elaboración, serán cuidadosos al momento de evaluar la utilización de esta vía procesal, en el entendido de haber participado en una suerte de “pacto social”.

Lo expuesto no significa que los mismos no vayan a considerar la vía impugnativa como un posible mecanismo de presión al momento de ver afectados sus intereses por un accionar de la otra parte dentro del marco de la autonomía colectiva.

Resulta entonces necesario, un mínimo de rigor y coherencia al momento de reglar, con vistas a la obtención de niveles aceptables de seguridad y certeza en el marco normativo de las relaciones de trabajo, para así obtener la tranquilidad de los actores sociales al momento de comprometerse en un diálogo social imprescindible en un Estado de Derecho.

---

<sup>38</sup> En este sentido, Ermida Uriarte, Oscar, *La flexibilidad*, FCU, Montevideo, 2001, p. 11, “La flexibilidad autónoma, (...) es aquella introducida por la autonomía colectiva. Interviene en ella la voluntad colectiva del ‘sujeto pasivo’ de la flexibilización, sea a través de una convención colectiva o de un pacto social o acuerdo marco”.

<sup>39</sup> Ídem.