

Es obvio que el constituyente reclamaba el dictado de una ley que instituyera un método para la fijación de una remuneración que llenara ese requisito, lo cual debía conducir directamente al establecimiento de un sistema de salarios mínimos apto para asegurar su percepción. Tal sistema, debería beneficiar al universo de los trabajadores, puesto que, conforme a lo dispuesto en la Constitución, el derecho en cuestión abarca todo tipo de relación de trabajo o servicio y, a mayor abundamiento, no distingue entre "obreros o empleados", sino que cubre expresamente ambas situaciones que juntas representan el universo de los trabajadores asalariados.

9. Las disposiciones constitucionales mencionadas, pertenecen a la categoría de las llamadas *cláusulas programáticas*, pero, esa circunstancia no es obstáculo para que se reconozca su significación, puesto que, como se sabe, se ha operado en la doctrina y la jurisprudencia una evolución considerable y actualmente, a las "cláusulas programáticas" de los instrumentos internacionales y de las propias constituciones, se les reconoce fuerza normativa<sup>6</sup>.

En suma, lo menos que se puede pensar de las cláusulas programáticas, particularmente de las que sólo requieren normas reglamentarias, es que a ellas —como enseñaba Alonso Olea— el constituyente les atribuye la función de "informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos" y, como tales, al mismo tiempo, determinan sus diversos ámbitos de influencia<sup>7</sup>.

En el caso de las prescripciones del artículo 54 de la Constitución, entre las que se cuenta el derecho a la justa remuneración, la eficacia que debe atribuirseles es aún mayor, puesto que el art. 332 establece que los preceptos que "reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades o imponen deberes a las autoridades públicas" no pueden dejar de aplicarse, aunque no se cuente con la reglamentación respectiva y proporciona los criterios para suplirla<sup>8</sup>.

En algunos textos constitucionales recientes como el de Portugal, figuran disposiciones precisas sobre la *inconstitucionalidad por omisión* cuando el Tribunal Constitucional: "examina y comprueba el no cumplimiento de la

<sup>6</sup> Jiménez de Aréchaga, Justino, *La libertad sindical*, FCU/OIT, Montevideo, 1980, p. 63; García de Enterría, *La Constitución como norma y el TC*, Madrid, 1991, p. 71; Bidart Campos, E., *Derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, EDIAR, Buenos Aires, 1995, p. 80.

<sup>7</sup> Apud. Cabrera Bazán, "Fuentes del derecho del trabajo", en VV. AA., *Instituciones de derecho del trabajo y la Seguridad Social*, AIADT-UNAM, México, 1997, p. 55.

<sup>8</sup> El respaldo del derecho humano a la justa remuneración se completa actualmente por un bloque de constitucionalidad integrado además de por los preceptos de nuestra Constitución, por la DUDH (art. 23. 1); el PIDESC (art. 7. a); la Declaración de Filadelfia (III. d); PSJ (art. XIV); el PSS (art. 7); la CIAGS, (art. 8), etc.

Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las normas constitucionales" (art. 283). Aún sin que se disponga de una norma constitucional específica, los TC o los que hacen sus veces, en varios países, han adoptado decisiones en ese sentido y han ratificado plenamente el valor jurídico de todas las disposiciones constitucionales, así como la obligación de su pleno cumplimiento por los Poderes del Estado<sup>9</sup>. Asimismo, los tribunales constitucionales consideran inconstitucionales las leyes que reglamentan disposiciones constitucionales en forma restrictiva, reduciendo su alcance o su eficacia y contraviniendo lo preceptuado por las normas internacionales<sup>10</sup>.

10. La reforma tributaria que comenzó a aplicarse en julio de 2007 ha venido a plantear nuevos problemas<sup>11</sup>, en la medida que las deducciones correspondientes al IRPF, al no haber sido tomadas en cuenta al fijar los mínimos, afectarían la capacidad del salario laudado o convenido para satisfacer "las necesidades físicas, intelectuales y morales" (art. 1 de la ley 10.449), de los respectivos trabajadores<sup>12</sup>. Asimismo, la introducción intempestiva del IRPF altera, achatándola, la pirámide de los salarios previstos en el laudo o convenio, con lo que se pone en crisis también un principio de *justicia social*, que manda que se otorgue una recompensa adecuada a los diversos niveles de capacidad y responsabilidad.

De donde, parece bastante claro que en el derecho constitucional y laboral uruguayo, el IRPF sólo podría afectar a la parte de las retribuciones que exceda el monto del salario tarifado para cada gremio y categoría, puesto que éste debe considerarse un mínimo absoluto<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> En la doctrina, Abramovich y Courtis, citando a R. Alexy, recuerdan que la jurisprudencia del TC de Alemania, sostiene que en modo alguno los tribunales constitucionales son impotentes ante un legislador inoperante (*Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, p. 47). En Argentina, fallos recientes de la CSJN y de algunas Cámaras han ordenado al P. L. y al P. E. que adopten las medidas necesarias para hacer efectivos ciertos derechos constitucionales (Fallos: 325; 524 y *J.A.* 2001, III, 1284).

<sup>10</sup> Así por ejemplo, el TC de España en sent. de 07/XI/2007 ha confirmado el criterio, según el cual, el legislador tiene libertad para "configurar" los derechos constitucionales, pero esa libertad "no es en modo alguna absoluta" (STC 94/1993, FJ 3), debiendo atenerse a lo preceptuado por las normas internacionales de los que "se derivan límites a las posibilidades abiertas al legislador" (SSTC 242/1994, FJ 5; 24/2000, FJ 4).

<sup>11</sup> Como fue advertido por el Fiscal de Corte en oportunidad de evacuar la vista en los expedientes en que se pretende la declaración de inconstitucionalidad de la disposición de la ley que instituyó el IRPF que afecta las jubilaciones.

<sup>12</sup> V., sobre este particular, en el núm. 228 de esta revista: "La cuestión de la constitucionalidad de los gravámenes impositivos...", pp. 784 y ss.

<sup>13</sup> Obviamente las "contribuciones obreras" o cotizaciones, poseen una naturaleza y una finalidad diferente de los impuestos, como lo recuerda el apartado A) del tercer párrafo del art. 67 de la Constitución. Por lo demás, los Convenios internacionales, como el 101, no mencionan otro tipo de descuentos de los salarios o las prestaciones que el de dichas contribuciones.

Por otra parte, también estaría funcionando para la protección de los mínimos laudados o convenidos colectivamente, el principio de irreversibilidad del nivel alcanzado en el goce de los derechos humanos laborales. No puede dividirse tampoco, que responde a la naturaleza misma de los salarios mínimos, su absoluta resistencia a ser rebajados, ya sea por decisión patronal o por imperio de una ley.

## II. La institución de los Consejos de Salarios

### 4) Generalidades

10. En Uruguay, la ley núm. 10.449 que instituyó los Consejos de Salarios en 1943, debe verse como una norma dirigida a hacer efectivo el mandato constitucional, dado que los mínimos que los Consejos de Salarios tienen que fijar, conforme a su art. 1º, deben ser de cuantía apropiada para asegurar un nivel de vida suficiente, abarcando los aspectos señalados en él.

O sea, que tal definición del salario mínimo debe considerarse inspirada en la idea de la "justa remuneración" del art. 54 de la Constitución, como lo ratifican los criterios "para elevar la remuneración" previstos por la ley en el art. 17º.

Asimismo, las expresiones empleadas en otros dispositivos de la misma ley, como las de los artículos 5º, 6º y 10º, autorizan a afirmar que el legislador entendía que, de pleno derecho, el sistema de los Consejos de Salarios quedaba instaurado y apto para funcionar<sup>15</sup>, con lo cual, el mandato constitucional alcanzaba plena efectividad.

11. El 12 de noviembre de 2003, es decir, con anterioridad al restablecimiento de la convocatoria regular de los Consejos de Salarios operado en 2005, se realizó una Mesa Redonda, para conmemorar el 60º aniversario de la ley 10.489, organizado por el IDTSS de la Facultad de Derecho de Montevi-

<sup>15</sup> Plá Rodríguez afirma, en ese sentido, que los criterios establecidos por el legislador "para elevar el salario por encima del vital", expresan el propósito de "acercarlo al justo" (op. cit., p. 184).

El art. 5º dice: "Créanse los Consejos de Salarios [con el] cometido de fijar el monto mínimo de los salarios que deben percibir los trabajadores". O sea, que se trata de un mecanismo que ya está creado y al que simplemente le falta, para que funcione en cada caso y momento particular, que se provoque la convocatoria de los correspondientes Consejos. En el art. 6º la ley encomienda al Poder Ejecutivo clasificar en grupos las actividades; para ello, dispone que en cada grupo deberá funcionar, - la ley dice que "funcionará" lo cual debe ser entendido con el alcance de algo que inevitablemente debe cumplirse -, un Consejo de Salarios. A su vez, en el art. 10º se establece que "cuando se resuelva la creación de un Consejo de Salarios, el Poder Ejecutivo dictará un decreto determinando su ámbito de actuación".

deo (UR). Todos los participantes en esa reunión, sin perjuicio de reservas menores de algunos de ellos sobre la oportunidad para una eventual reanimación del método, calificaron como muy positiva la experiencia de los períodos anteriores en que funcionaron dichos Consejos<sup>16</sup>.

### **B) La resistencia a los Consejos de Salarios**

12. No obstante la trascendente obra cumplida por los Consejos de Salarios y su contribución a un significativo mejoramiento de la situación del país, desde varios puntos de vista, su actuación enfrentó una fuerte resistencia de los empresarios durante todo el primer período en que fueron convocados, o sea hasta 1968, así como la severa crítica de prestigiosos juristas, como el propio fundador de DERECHO LABORAL, Francisco De Ferrari<sup>17</sup>.

A ese respecto, es muy significativo que en aquellos tiempos, las autoridades de la Cámara Nacional de Comercio encabezaran sistemáticamente sus Memorias Anuales con una referencia a que había pasado otro año sin que se hubiere derogado la ley de Consejos de Salarios.

En el extenso informe que produjo un experto holandés, el Sr. Zoetewey, enviado por el BIT en los años 1955-1956, para evaluar, a pedido del gobierno uruguayo, el régimen de fijación de los salarios mínimos en Uruguay, se expresa una cierta sorpresa por la inquina de los empresarios contra el sistema de los Consejos de Salarios.

Conviene tomar en consideración que el Sr. Zoetewey era bastante crítico respecto de la ley 10.449, pero no le resultaba coherente la posición de los empleadores. Incluso, la veía como una posición desprovista de racionalidad, puesto que decían no ser opuestos al sistema de los salarios mínimos, más aún, se declaraban partidarios de la fijación de los mismos a través de los convenios colectivos.

13. Es del caso recordar que, en oportunidad de discutirse en 1912 la ley de 8 horas, los órganos representativos de los empleadores y aun empleadores individualmente considerados, también manifestaban su adhesión al método

<sup>16</sup> En dicha M. R. que se realizó el 12. XI. 2003, participaron los profesores Américo Plá Rodríguez, Eduardo Ameglio, Cristina Mangarelli, Juan Raso Delgado, Jorge Rosenbaum, H. H. Barbagelata, Osvaldo Mantero, Octavio Racciatto, Mario Garimendia, Alicia Trezza, Antonio Grzetic, y Graciela Giuzio. El Prof. Sarthou que no pudo asistir por hallarse fuera del país hizo conocer también su opinión favorable a la referida experiencia. (V. *Los Consejos de Salarios. Una mirada actual*, FCU, 2004, p. 125 y ss).

<sup>17</sup> V. i. a. *El Salario Mínimo y El régimen de los Consejos de salarios en el Uruguay*, SELA, Montevideo, s/d, *pasim*.

