

Reproducido en [www.relats.org](http://www.relats.org)

## NOTAS SOBRE LA REFORMA LABORAL EN URUGUAYA

**Hugo Barretto Ghione**  
**Publicadas en La Diaria, Mayo-Agosto 2023**

### **I. ¿Para qué se hacen las huelgas? (un viaje a la semilla)**

*Agosto 2023*

Difícil encontrar una expresión de empleo corriente que convoque a opiniones tan contrarias y a la que se atribuya significados tan distintos como pasa con la palabra “huelga”.

Para unos, se trata de un derecho conquistado tras luchas sociales y políticas dirigidas a asegurar condiciones laborales dignas que permitieron reconocer al “factor” trabajo frente al interés predominante del beneficio empresarial y el vaivén del mercado. Para otros, en cambio, la huelga es una especie de patología o

disfunción social que atenta contra la producción, la población, la estabilidad y el interés de la nación. Hay también quienes se sitúan en un plano ideológico pretendidamente más refinado, y postulan que las huelgas son una rémora obsoleta de contradicciones ya superadas entre trabajadores y empleadores disueltas por el wind of change de fines de los años ochenta del siglo pasado.

La palabra huelga es conflictiva, tanto o más que el conflicto que designa.

En los discursos oficiales de estos días aparecen algunas aristas de esta controversia. Su recurso retórico es conocido: ante cualquier huelga se comienza por admitir el derecho que asiste a los trabajadores, pero a renglón seguido se dice que la medida es inadecuada o excesiva o que cuestiona la autoridad o que tiene carácter político. O todo a la vez.

En definitiva, se trataría de un derecho fundamental de las personas, cuya efectividad esta constitucionalmente asegurada (art. 57°) pero que, vaya cosa, se ejerce siempre de mala manera.

### **El argumento de autoridad**

Una de las objeciones sobre la que han insistido recientemente autoridades de la enseñanza y jerarcas ministeriales es que la huelga no puede cuestionar la autoridad del empleador, en tanto la ciudadanía les habría encargado la potestad de gestionar todo.

La molestia no es nueva. Esa misma inquietud de los jerarcas del gobierno y de muchos empleadores del ámbito privado por sentir cuestionada su autoridad por las huelgas no debe ser muy distinta a la que padeció el faraón Ramses III en el año 1155 a.C. cuando un grupo de artesanos se negó a continuar trabajando en el Valle de los

Reyes en reclamo de mejores condiciones de vida y trabajo según se relata en un papiro de la época conservado en el museo egipcio de Turín.

Hay al menos dos razones sustantivas para oponer a este punto de vista secular. En primer lugar, hay que entrever que toda huelga se hace en rechazo a una decisión adoptada por quien detenta una posición de poder, casi siempre el empleador directo. Esto inevitablemente implica un grado variable de desconocimiento, no de la autoridad en general, pero sí de la legitimidad de cierta medida, como puede suceder una reestructura con pérdida de empleos, afectaciones de la profesionalidad, sanciones que se perciben como injustas, incumplimiento de condiciones de salud y seguridad, cuestiones salariales, etc.

La huelga no se hace para agradar al empleador, sino para manifestar y hacer valer el reconocimiento de la parte laboral y su interés propio y distinto.

Sostener que las huelgas nunca deben cuestionar la autoridad no es un buen punto de partida para establecer un diálogo entre iguales.

Esto nos lleva a una segunda razón: si la posición oficial sostiene que las huelgas no deben cuestionar la autoridad, es porque se concibe que en el ámbito de la empresa o de la institución hay una rígida división entre quienes mandan y quienes obedecen. Los primeros estarían amparados en su hacer por el dogma de la infalibilidad.

Una cosmovisión de ese tipo es obsoleta de verdad. Supone el absolutismo del poder y que la racionalidad está solo de un lado.

Aunada con este tipo de enfoques, se aduce que la huelga es excesiva por el perjuicio que ocasiona. Así como no hay modo de hacer una huelga que no sea para resistir decisiones u omisiones de

un empleador, tampoco hay modo de hacer una huelga que no provoque molestias. Es más: para eso que se hacen y el Comité de Libertad Sindical de la OIT lo dice con total claridad cuando en sus dictámenes indica que “las huelgas por naturaleza, ocasionan perturbaciones y costos” (Recopilación de decisiones, pár. 755).<sup>[2]</sup>

Si pudiera medirse, uno podría decir que cuantos más discursos contrarios desata una huelga, más efectiva resulta.

Con esto no quiere significarse que el debate sobre el tipo de movilización esté clausurado y que todas las medidas sean pertinentes y que la huelga no tenga límites. El problema está en que un discurso oficial tan previsible y monocorde genera sospecha de estar flechado, poniendo obstáculos para la salida de los conflictos.

### **Los sindicatos y la política**

Además del argumento de autoridad, las huelgas son también descalificadas por adjudicárseles un objetivo meramente político. Así un reclamo sindical contra una norma presupuestal, una propuesta educativa o una reforma de la seguridad social se considera como una intrusión en política. El movimiento sindical debería en esos temas vitales mirar para el costado.

La OIT ha expresado de manera reiterada que “los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga abarcan no solo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se plantean en la empresa y que interesan directamente a los trabajadores” (Recopilación de Decisiones, pár. 758). La cita es pródiga en diversificar el abanico de intereses que pueden ser defendidos por los trabajadores y sus organizaciones, por

lo cual obtura, a nuestro juicio, toda posibilidad de restringir la finalidad de la huelga a la inmediatez del salario y el empleo.

La democracia tiene una dimensión económica y social que demanda que las organizaciones intermedias puedan reflejar el pluralismo de opiniones e intereses existentes, sin estrechar el horizonte de sus expectativas.

Un último rebote de esta restricción han sido las medidas disciplinarias impuestas a trabajadores de la enseñanza pública que manifestaron su rechazo a un proyecto de reforma constitucional, caso respecto de la cual recientemente la OIT ha expresado su preocupación a efectos que las sanciones “no tengan hacia el futuro un efecto disuasorio sobre la acción de las organizaciones sindicales en situación que involucren la defensa de los intereses de sus afiliados” (Informe del Comité de Libertad Sindical en el caso 3420, pár. 644) .

La discusión planteada en el parlamento acerca de si el dictamen es obligatorio o no desplazó lo realmente importante, que es el pedido de la OIT al Gobierno nacional que “asegure de la existencia de un equilibrio razonable entre la obligación de neutralidad política de los docentes públicos en el ámbito educativo establecida por la Constitución del Uruguay y el derecho de las organizaciones de docentes a expresar sus opiniones sobre cuestiones económicas y sociales que puedan afectar a sus miembros y a poder difundir las mismas en el lugar de trabajo, teniendo en cuenta la necesidad de no menoscabar la educación de los niños y que tome las eventuales acciones necesarias a ese respecto” (pár. 653).

La recomendación debería conducir a ponerse a resguardo de cualquier rápida calificación de “proselitismo” cuando los sindicatos

hacen público un parecer sobre políticas que tienen que ver con su profesionalidad o cuando ejercen su libertad de expresar opiniones sobre asuntos que de algún modo les conciernen.

Tomarse “los derechos en serio” como se denomina un libro clásico del derecho norteamericano implica en estos casos entrar en el juego fino del análisis de los derechos ciudadanos de todos y los laborales de los/as trabajadores/as, lo cual impone descartar de plano la inmediata tentación de la autoridad de someter los desencuentros a los procedimientos disciplinarios, laberinto del que luego es difícil salir.

Alguien podrá decir que esta nota no es otra cosa que un inventario de obviedades, con un título prestado, en parte, de un relato de Alejo Carpentier. Pero el recurso al “viaje a la semilla”, o sea, la vuelta a las explicaciones más llanas, es preferible a correr el riesgo del olvido o la distracción.

---

## **II. La ley modificatoria de la negociación colectiva y su relación con las observaciones de la OIT**

### **Mayo 2023**

Si bien la negociación colectiva tripartita en Consejos de Salarios ha sido continua desde 2005 hasta hoy mismo, lo cierto es que los empleadores han mantenido cuestionamientos al funcionamiento del sistema, materializados en la **queja que las cámaras de industria y de comercio y servicios presentaron ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo a poco de adoptarse la ley N° 18566 de negociación colectiva en 2009.**

Desde ese momento, el Comité de Libertad Sindical (CLS) y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT efectuaron algunas recomendaciones y observaciones de distinto grado que se han reiterado en el curso de los años, provocando inclusive que el caso se tratara en la propia Conferencia Internacional del Trabajo en dos oportunidades.<sup>[1]</sup>

En concreto, las cámaras empresariales objetaron diversos contenidos de la ley N° 18566 de negociación colectiva, norma que había introducido modificaciones a las dos formas clásicas de negociación existentes en el país: *la tripartita celebrada en los Consejos de Salarios, y la bipartita, que es la pactada por organizaciones sindicales y empresarios sin participación del Estado.*

En el caso de los consejos de salarios - cuya competencia básica desde su creación en 1943 es la fijación de salarios mínimos por categoría laboral y rama de actividad - la ley de 18566 incorporó la atribución de: a) establecer aumentos porcentuales en las

remuneraciones del personal que se encontrara por encima de los salarios mínimos; y b) establecer condiciones de trabajo (licencias especiales, primas por presentismo o antigüedad, etc).

**El aumento porcentual de las remuneraciones superiores a los mínimos y la fijación de condiciones de trabajo eran unas prácticas corrientes en los consejos de salarios desde siempre**, pese a la ley de 1943 no habilitaba ese tipo de contenidos, ya que, como se dijo, su competencia se restringía a fijar salarios mínimos por categoría laboral en cada rama de actividad.

Ese actuar de los consejos de salarios puede decirse que se situaba “por fuera” del marco legal de la ley.

*¿Por qué las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores pactaban aumentos generales a las remuneraciones y condiciones de trabajo sin que los consejos de salarios fueran formalmente competentes para hacerlo?*

Por una razón muy sencilla, razonable, y fácil de comprender: procuraban así una máxima concentración temporal de la negociación para acordar no únicamente los mínimos salariales sino también para acompasar la estructura salarial general mediante aumentos porcentuales y acordar condiciones de trabajo, todo en el común sentido de alcanzar la paz laboral.

**En definitiva, la ley 18566 de 2009 lo que hizo fue reconocer y recoger esa práctica de los interlocutores sociales y darle carácter legal a una competencia que los consejos de salarios ya cumplían en los hechos** sin que el marco legal de la ley de 1943 se los admitiera.

Para evitar la crítica que estas incorporaciones a las competencias de los consejos de salarios podían desatar, en el sentido que pudiera



sostenerse que se violentaba la voluntad de las partes sociales al someter la adopción de condiciones de trabajo a la decisión mayoritaria por voto de las tres partes, la ley 18566 prescribió que **para el caso de la negociación de condiciones de trabajo debía existir necesariamente acuerdo entre representantes de trabajadores y empleadores, o sea, que en esa materia no podía resolverse por mayoría de votos como en el resto de las competencias de los consejos de salarios (art. 12 de la ley 18566)[2].**

Contra todo pronóstico, el hecho que la ley 18566 hubiera sumado competencias del consejo de salarios en materia de remuneraciones generales y condiciones de trabajo en tanto existiera acuerdo entre trabajadores y empleadores, subsanando jurídicamente una práctica reiterada históricamente por empleadores y trabajadores en todos los consejos de salarios, provocó, sin embargo, que las cámaras de industria y comercio presentaran una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT sosteniendo que la intervención del Poder Ejecutivo en el Consejo de Salarios en materia de fijación de aumentos porcentuales a las remuneraciones y el establecimiento de condiciones de trabajo afectaban la libertad de negociación colectiva.

El argumento fundamental de las cámaras ante la OIT es que el Ministerio de Trabajo interviene en los “convenios colectivos” entre empleadores y trabajadores.

Este es el primer y fundamental equívoco, ya que dicho **Ministerio jamás interviene en la negociación de convenios colectivos**, lo cual sería naturalmente violatorio de la libre negociación.

**La confusión radica en llamarle *convenios colectivos* a las *resoluciones tripartitas de los consejos de salarios*.**

Los convenios colectivos son acuerdos bipartitos entre organizaciones sindicales y empresas o cámaras empresariales, mientras que los consejos de salarios son negociaciones tripartitas por rama de actividad con competencias fijadas por ley, cuyas resoluciones se alcanzan por unanimidad o mayoría y que son convocados por el Poder Ejecutivo, ya sea de oficio o a petición de partes.

Claramente las resoluciones de consejos de salarios no son convenios colectivos, que a similitud de un contrato, configuran acuerdos privados entre dos partes que negocian en un marco de autonomía colectiva.

Pese a estas necesarias distinciones, la OIT ha observado este funcionamiento del tripartismo en el Uruguay al decir que:

*En cuanto a la posibilidad de que los consejos de salarios establezcan condiciones de trabajo para el caso de ser acordadas por los delegados de empleadores y trabajadores del grupo salarial respectivo (artículo 12), el Comité recuerda en primer lugar que de conformidad con las normas de la OIT, la fijación de los salarios mínimos puede ser objeto de decisiones de instancias tripartitas. Por otra parte, recordando que corresponde a la autoridad legislativa la determinación de los mínimos legales en materia de condiciones de trabajo y que el artículo 4 del Convenio persigue la promoción de la negociación bipartita para la fijación de las condiciones de trabajo, **el Comité espera que en aplicación de estos principios, todo convenio colectivo sobre fijación de condiciones de empleo sea el fruto de un acuerdo entre las partes, tal como parecería prever el artículo en cuestión.***

La observación de la OIT **por un lado, dice lo obvio, o sea, que los convenios colectivos deben ser el fruto de acuerdo entre partes, y por otro lado, reconoce que eso es lo que la ley establece** al exigir acuerdo entre trabajadores y empleadores para determinar la fijación de condiciones de trabajo en el consejo de salarios.

**Este cuestionamiento de las cámaras empresariales (o sea, la competencia de los consejos de salarios para resolver aumentos porcentuales a las remuneraciones y fijar condiciones de trabajo si hay acuerdo entre trabajadores y empleadores), no ha sido modificado por la ley que acaba de aprobar el parlamento nacional,** lo cual ha derivado en que los empleadores que presentaron la queja ante la OIT la mantengan por entender que su reclamo no ha sido suficientemente atendido por el legislador.

El proyecto aprobado, en cambio, modifica cinco aspectos de la ley de negociación colectiva (artículos 4ª, 10ª, 14ª, 16ª y 17ª), que también han sido objeto de observación por parte de la OIT.

Veamos en qué consisten esas modificaciones, y que había dicho la OIT al respecto.

## II. Modificaciones a la ley de negociación colectiva N° 18566 aprobadas por ley adoptada el 10 de mayo de 2023

### *II.1 Deber de negociar de buena fe (Artículo 4º de la ley 18566)*

El art. 4º de la ley 18566 establece el deber de las partes de intercambiar informaciones para facilitar el desarrollo de la negociación colectiva, tanto la que se realice de manera tripartita (consejos de salarios) como bipartita (convenios colectivos).

Las cámaras empresariales en su queja ante el CLS de la OIT adujeron que no se establecían suficientes garantías a los empleadores para el caso que los representantes sindicales difundieran o hicieran uso desviado de la información que recibían en la mesa de negociación.

En consecuencia, la ley aprobada agrega al art. 4º citado un inciso que prescribe que: *“A los efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, las organizaciones sindicales deberán contar con personería jurídica reconocida por el organismo competente”*.<sup>[3]</sup>

**El objetivo de la modificación es atribuir responsabilidad civil al sindicato en caso de incumplimiento del deber de reserva de la información.** Puede considerarse que esta disposición es innecesaria, en que está ya contemplada en el art. 7º de la reciente ley de personería jurídica de las organizaciones de trabajadores y empleadores N° 20.127.

En sus observaciones producto de la queja de los empleadores, la CEACR de la OIT **no exige que la solución necesaria al planteo empresarial sea exigir personería jurídica al sindicato** que recibe información de parte de la empresa.

La OIT ha dicho simplemente que:

*todas las partes en la negociación, gocen o no de personería jurídica, deben ser responsables ante eventuales violaciones del derecho de reserva de las informaciones que reciban en el marco de la negociación colectiva. El Comité pide al Gobierno que vele por el respeto de este principio*

## *II.2 Derogación del literal D. Artículo 10º (Competencia Consejo Superior Tripartito).*

La norma aprobada dispone “*Deróguese el literal D del art. 10º de la ley Nº18.566 de 11 de setiembre de 2001*”<sup>[4]</sup>

El artículo referido establecía que el CST podía “*Considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita.*”

“Considerar y pronunciarse” no significa que el organismo emitiera una opinión vinculante para el Poder Ejecutivo. Tampoco hubiera sido posible hacerlo desde el punto de vista jurídico.

Pese a tratarse de una opinión de valor puramente consultivo, para la OIT esa competencia del CST podría direccionar de forma obligatoria la estructura de la negociación de los convenios colectivos, interviniendo en la determinación de los niveles de negociación, ya que expresa en su dictamen que

*el nivel de negociación (colectiva bipartita) debería depender de la voluntad de las partes*

No compartimos que esa facultad del CST pudiera haber afectado la voluntad de las partes en la determinación del nivel de negociación

de los convenios colectivos, pero no obstante estimamos que la derogación del literal D del art. 10<sup>a</sup> no tiene consecuencias negativas para el sistema en su conjunto.

### *II.3 Sujetos negociadores de los convenios colectivos (art. 14<sup>o</sup>)*

Se deroga la última parte del art. 14<sup>o</sup> de la ley 18566, que al estipular los sujetos parte de un convenio colectivo (organizaciones sindicales y empleadores u organización de empleadores) señalaba que *“En la negociación colectiva de empresa, cuando no exista organización de los trabajadores, la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa de nivel superior.”*<sup>[5]</sup>

Si bien el tema es opinable, desde nuestro punto de vista en un sistema pleno de libertad sindical y autonomía de la negociación no debería la ley imponer un sujeto negociador en particular.

Por otra parte, no ha sido práctica del movimiento sindical en nuestro país promover o exigir la negociación colectiva de empresa con el sindicato de nivel superior en caso de inexistencia de organización representativa en el establecimiento.

El punto de vista de la CEACR era a este respecto que:

*estima (...) que la negociación con la organización más representativa de nivel superior sólo debería llevarse a cabo en la empresa si cuenta con una representación sindical conforme a la legislación nacional*

#### *II.4 Efecto de los convenios colectivos (art. 16º)*

Los convenios colectivos (art. 16º de la ley 18566) y las resoluciones de los consejos de salarios (art. 12º de la ley citada) tendrán alcance en su respectivo nivel una vez que sean registrados y publicados por el Poder Ejecutivo.

La ley aprobada en el parlamento introduce una disposición con el siguiente texto *“El registro y publicación de las resoluciones de los Consejos de Salarios y de los Convenios Colectivos dispuestos en el artículo 5º de la Ley 10.449, de 12 de noviembre de 1943; en redacción dada por el artículo 12º de la Ley 18566, de 11 de setiembre de 2009 y por el art. 16º de la última norma, no constituirán requisito alguno de autorización, homologación o aprobación por el Poder Ejecutivo.”*<sup>[6]</sup>

Es compartible el nuevo artículo en tanto va en línea de salvaguardar la autonomía sindical y de la negociación colectiva, suprimiendo toda posibilidad que mediante la facultad de registrar y publicar el Poder Ejecutivo pudiera incidir negativamente en la limitación de los efectos del convenio colectivo o de la resolución del consejo de salarios.

Una vez que se acuerda a nivel de convenio colectivo (negociación colectiva bipartita) o se resuelve (por unanimidad o mayoría) en el consejo de salarios (negociación colectiva tripartita), esos resultados deben respetarse por el Poder Ejecutivo, el que no puede poner obstáculos a su aplicabilidad a las relaciones individuales y colectivas de trabajo.

La OIT había pedido al gobierno en sus observaciones que:

*asegure que en dicho trámite de registro y publicación del convenio colectivo sólo se realice el control de*

*cumplimiento de los mínimos legales y de cuestiones de forma.*

### *II.5 Vigencia de los convenios colectivos (art. 17º)*

*El texto aprobado expresa: “La vigencia de los convenios colectivos será establecida por las partes de común acuerdo, quienes también podrán determinar su prórroga expresa o tácita, y se deberá seguirse un procedimiento para su denuncia en los casos de convenios sin plazo.”*

La ley modificativa suprime el inciso segundo del art. 17º de la ley 18566, que preveía que el convenio colectivo cuyo plazo esté vencido podía mantener vigencia en todas sus cláusulas hasta que un nuevo convenio lo sustituya (ultractividad).

Si bien la ultractividad automática del convenio colectivo se suprime, lo cierto es que, de acuerdo al inciso primero del artículo, las partes del convenio colectivo podrán sin embargo pactarla en ejercicio de su autonomía colectiva.

La OIT no imponía en sus observaciones un cambio de este tipo, limitándose a establecer que:

*teniendo en cuenta que las organizaciones de empleadores querellantes han expresado su desacuerdo con toda idea de ultractividad automática de los convenios colectivos, el Comité invita al Gobierno a que discuta con los interlocutores sociales la modificación de la legislación a efectos de encontrar una solución aceptable para ambas partes*



---

[1] Nuestro punto de vista críticos sobre los contenidos de las observaciones efectuadas por la CEACR a la ley N° 18566 pueden verse en: “Las Observaciones de la OIT sobre el modelo de negociación colectiva en Uruguay: tensiones, inconsistencias y márgenes del cambio”. Ponencia oficial de las XXX Jornadas de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, publicado en el libro de dicho evento por FCU (2019).

También en Teoría y Método en Derecho del Trabajo. FCU, 2018

### **III.El sinsentido del despido imprevisto, inmotivado y barato**

Mayo 2023

El discurso del PITCNT del 1° de mayo movió las aguas del debate en nuestro país sobre la reducción de la jornada de trabajo, tema que había pasado casi desapercibido pese a la novedad que supuso la ley chilena que reconfiguró el límite semanal de 45 a 40 horas y que fuera difundida en casi todos los medios.

Pero en las últimas semanas el foco de la temática laboral estuvo puesto en otro lugar. Los despidos de colectivos de trabajadores/as en sectores del comercio, la salud y los servicios - cuestión también referida en el discurso del movimiento sindical - fue objeto de reclamo de mayor protección para quienes trabajan bajo dependencia. Como suele ocurrir, y con los matices de cada caso, se trató de decisiones de los empleadores comunicadas de manera súbita y sin un motivo a la vista, amparados en la monserga del llamado “despido libre”, ardid mediante el cual se les permite desembarazarse de quienes trabajan con la contrapartida del pago de una módica indemnización.

Justamente, estas tres notas - falta de aviso, de motivación y costo reducido – constituyen la estructura central de nuestro sistema de “despido libre”, una construcción que si bien hegemónica, nunca dejó de tener objetores que observaron su deriva facilitadora de la terminación de la relación de trabajo por la voluntad omnímoda de

una de las partes sin contemplar en absoluto la figura del hasta entonces “colaborador”.

En el fondo, tienen razón los objetores: desde el punto de vista del derecho, el despido libre contradice la protección del trabajo, consagrada constitucionalmente (arts. 7° y 53°), así como incumple con compromisos internacionales que nuestro país ha asumido en el sistema interamericano de derechos humanos; y desde el punto de vista de los intereses en juego, produce un notorio desequilibrio entre trabajadores/as y empresarios, lesivo de la igualdad y de la libertad en el contrato de trabajo.

Pero más llanamente, el despido imprevisto e inmotivado contradice el sentido común, ya que no se admite en las relaciones humanas (grupos de referencia, familia, etc) que un integrante asuma conductas sin dar acabada explicación o justificación, y menos aún si el resultado afecta de algún modo a otra persona.

## **El origen**

Relata Plá Rodríguez que en 1944, ante el posible advenimiento de despidos en masa de trabajadores por la doble circunstancia del restablecimiento de horarios en el comercio que se habían reducido en razón de la escasez de combustible producto de la segunda guerra mundial, más un aumento salarial generalizado dispuesto por el gobierno, se ideó el dispositivo de la indemnización por despido, buscando un efecto disuasorio del propósito de poner término a las relaciones de trabajo. El mecanismo indemnizatorio previsto inicialmente para el comercio se fue extendiendo paulatinamente a todas las actividades del ámbito privado.

Mirado desde la perspectiva actual, el mecanismo presenta algunos problemas. El monto de la indemnización, que se calcula con base en la antigüedad en el empleo, resulta inferior, según datos del Banco Mundial, al promedio de países tan variados como Argentina, México, El Salvador, Ecuador, Chile, Honduras, y al traducirse en una suma fija, no queda ligada a las circunstancias personales de cada trabajador/a, que pueden ser muy diversas.

Por otra parte, las lecturas dadas a las leyes sobre despido cristalizaron la interpretación de que la indemnización sustituía la obligación de dar preaviso a quien se prevé despedir, una regla que hasta ese entonces se respetaba y que, incumplida, podía dar lugar al reclamo de una indemnización complementaria.

En la práctica, el abandono de la obligación de preavisar posibilitó la comunicación informal e inmediata del despido, al extremo que actualmente a través de las redes sociales se priva del trabajo a una persona mediante un breve fraseo (economía de caracteres) empleando un whatsApp. Pero como además en el trabajo en la economía de plataformas digitales todo es apariencia y virtualidad (“bienvenido al desierto de lo real” dice Morfeo a Neo en Matrix) y desaparece la figura humana del empleador, es posible que el despido se trasunte en una simple “cancelación” al “prestador de servicios” por parte de un algoritmo que ya no lo reconoce.

El preaviso, sin embargo, es todavía una extendida medida aplicada en países tan variopintos como Italia, Barbados, Chile, Argentina y Alemania, que posibilita que la persona que se verá privada de su ingreso pueda emprender rápidamente la búsqueda de otro empleo, la capacitación laboral o el amparo de un subsidio para lo que contará con un plazo razonable sin verse sorprendido por el desamparo que significa la pérdida del trabajo.

Las interpretaciones también determinaron que con el pago de la indemnización legalmente estipulada el empleador no debía dar explicaciones ni justificar las causas del despido. Sin explicaciones ni preaviso, el despido discurre de manera automática, como si se tratara de una declinación autista del empleador, a quien bastaría emplear un lenguaje de señas.

Las cosas son de otro modo si las miramos desde el punto de vista de las normas del derecho internacional de los derechos humanos. La OIT adoptó en 1982 el convenio internacional N° 158 que obliga a justificar el despido so pena de operar el reintegro o pagar una indemnización suplementaria, además de dar un preaviso y consultar a las organizaciones de trabajadores. Muchos han dicho que esa norma puede considerarse parte de nuestro sistema jurídico en tanto porta un derecho “inherente a la personalidad humana”, tal como reza el art. 72 de la Constitución Nacional.

Pero quizá no sea del todo necesario recurrir a ese mecanismo de incorporación de derechos fundamentales a nuestra normativa, ya que nuestro país ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo art. 7.d) obliga a los Estados a garantizar “La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional.”

El incumplimiento de esta norma por el Estado uruguayo al mirar para el costado y no requerir la justificación de los despidos, lo debería hacer incurrir en responsabilidad si esos despidos inmotivados se llevaran ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha dicho de manera reiterada en distintos

pronunciamientos que “en caso de despido injustificado” los Estados están obligados a “remediar la situación (ya sea, a través de la reinstalación o, en su caso, mediante la indemnización y otras prestaciones previstas en la legislación nacional, a opción del trabajador).”

### **Los derechos no se defienden solos**

Algún operador jurídico debería mover las piezas y reclamar judicialmente el reintegro de un trabajador/a o un colectivo despedido de su empleo de manera inmotivada y luego, de ser necesario, desatar un proceso para reclamar en todas las instancias nacionales e internacionales el cumplimiento de estas normas de derechos humanos a que el Estado se encuentra comprometido.

En definitiva, en el ámbito laboral debería darse aviso suficiente y explicaciones de los motivos del despido. O sea, debería primar el sentido común y que no siga ocurriendo lo que advertía un profe de filosofía de la época secundaria, cuando nos recordaba que “el sentido común es el menos común de los sentidos”.

## **IV. Cuatro preguntas sobre la interpretación y el impacto de la ley de personería jurídica de las organizaciones de empleadores y trabajadores**

**Mayo 2023**

Proponemos inicialmente cuatro preguntas para ensayar algunas respuestas con el fin que, eventualmente, puedan servir como modos de aproximación y estudio a la reciente ley N° 20127 de “Creación de registro de personería jurídica de organizaciones de trabajadores y de empleadores”, de 21 de abril de 2023<sup>[1]</sup>:

*¿Por qué una ley sobre personería jurídica de las organizaciones sindicales?*

*¿Qué podemos interpretar del texto legal?*

*¿Cuál podrá ser el impacto en las prácticas jurídicas y en el sistema de relaciones laborales?*

*¿Es parte de un proyecto más general de reglamentación de las relaciones colectivas de trabajo?*

.....

Responder a la primera pregunta implica remitirnos a la queja que las cámaras empresariales presentaron ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT en el año 2009 (caso 2699) y al pronunciamiento que a ese respecto tuviera el organismo de control en su informe presentado en la 365° reunión mediante el cual expresara una serie

de recomendaciones al gobierno uruguayo en orden a modificar algunos aspectos de la ley N° 18566 del 11 de setiembre de 2009.[2]

Las conclusiones del CLS fueron posteriormente adoptadas y desarrolladas por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que observó al gobierno en sucesivos tratamientos que dio al tema en sus informes de 2010, 2011, 2012, 2015, 2018, 2019, 2020 y 2022.[3]

Del conjunto de observaciones que los órganos internacionales hicieron a la referida ley de negociación colectiva, destaca el relativo a nuestro tema, o sea, el cuestionamiento al art. 4° de la ley 18566, en tanto estipula el “deber de información” que las partes se deben en ocasión de la negociación colectiva.

En concreto, la OIT ha dicho a este respecto que:

*Según las organizaciones querellantes (N. de R: “querellantes” son las cámaras de Industrias y de Comercio y Servicios) esta disposición no garantizaba sanciones por eventuales excesos de los representantes sindicales, y consideró que todas las partes en la negociación, gocen o no de personería jurídica, deben ser responsables ante eventuales violaciones del derecho de reserva de las informaciones que reciban en el marco de la negociación colectiva. El Comité pide al Gobierno que vele por este principio*

Durante el curso de los años que van de 2010 a la fecha, los sucesivos gobiernos no pudieron encontrar consenso con los interlocutores sociales a efectos de presentar un proyecto de ley que armonice las distantes posiciones de empleadores y trabajadores sobre la forma de dar solución a las observaciones efectuadas por la OIT, dentro de las cuales está la de contemplar



medidas de garantía suficiente para el empleador acerca de la información reservada que pone en conocimiento de la organización sindical durante la negociación de un convenio colectivo o en los consejos de salarios.

En 2019 se presentó al parlamento nacional un proyecto de ley – casi reproducido en el ahora aprobado - como parte de los compromisos asumidos por el Gobierno ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo en ese año.

En esa oportunidad, la propuesta consistió en adicionar un inciso al art. 4° de la ley 18566 sobre deber de información, prescribiendo que: *“A los efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, las organizaciones de trabajadores y de empleadores **deberán contar con personería jurídica reconocida**”* (destacado nuestro).

**Este texto fue incorporado junto a otros contenidos normativos en la ley de modificación de la negociación colectiva aprobada el 10 de mayo de 2023 (todavía sin número).**

**Sin embargo, este agregado al art. 4° de la ley 18566 aprobado en la ley del 10 de mayo ya no tenía objeto, puesto unos días antes, el 3 de mayo de 2023, el parlamento nacional había adoptado la ley N° 20127, que no solamente materializa la exigencia de personería jurídica de los sindicatos que requieran información de carácter reservado a la empresa, sino que además presenta un contenido de mayor magnitud y alcance, según veremos.**

En consecuencia, al momento en nuestro derecho positivo coexisten dos normas de idéntico contenido sustantivo (parecen escritas por Pierre Menard, el personaje de J.L. Borges) sobre requisitos de las organizaciones sindicales para obtener personería jurídica a los efectos de la negociación colectiva: el art. 7° inciso

tercero de la ley 20127 (“los requisitos exigidos en el inciso anterior también serán de aplicación a los efectos de lo dispuesto por el inciso segundo del art. 4° de la ley N° 18566 de 11 de setiembre de 2009”); y el art. 1° de la ley de 10 de mayo de 2023 (“a los efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberán contar con personería jurídica reconocida”. El inciso precedente establece, justamente, la necesidad de completar el procedimiento de reconocimiento de la personería jurídica).

El mecanismo legal que presenta la ley 20127 consiste básicamente en la creación de un registro de organizaciones de trabajadores y empleadores en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 1°), cuya inscripción es facultativa (art. 2°), según unos requisitos prescriptivos (arts. 3° y 5°), un procedimiento simplificado (art. 4°) y unos efectos civiles y laborales (art. 7°).

La **inscripción, de carácter facultativo**, opera para las organizaciones que no cuenten con personería jurídica (art. 2°) aunque también podrán registrarse las que ya tuviesen personería jurídica reconocida por el Ministerio de Educación y Cultura o cualquier Registro Público con competencia para ello (inc. 2 del art. 2°).

Ambos casos se encuentran comprendidos en el mismo régimen de la ley 20127, sin que aparezca clara la razón por la cual se exige a las organizaciones que ya tienen personería jurídica la implementación de una nueva inscripción. Tal duplicación genera dudas interpretativas en cuanto la norma no es clara acerca de los efectos que pudiera tener la falta de (una segunda) inscripción en el Registro que se crea para las organizaciones que ya contarán con personería jurídica anteriormente reconocida.

Esto fundamentalmente por las consecuencias laborales de la inscripción en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que la ley 20127 prevé en el plano de la retención de la cuota sindical y el derecho a la información durante la negociación colectiva, según veremos más adelante.

En cuanto a los **requisitos prescriptivos** (art. 3°), se ha criticado a la norma por hacer pública la nómina de representantes, lo cual puede generar un uso inadecuado de datos personales del/a trabajador/a.

Con ser importante esta crítica al texto aprobado, nuestro foco está puesto, en cambio, en los literales E) y F) del art. 3°, que implantan como contenidos estatutarios la determinación del “*nivel de actuación y alcance territorial de la organización*” y el “*objeto de la organización según estatutos*”, todo lo cual luce excesivo.

Esto porque la determinación del nivel de actuación de un sindicato es esencialmente dinámica, variable y hasta puede decirse que provisoria debido a lo cambiante que resulta la actividad económica y la organización de la producción, debido a factores tan variopintos como la búsqueda de mejores articulaciones y estrategias en el mercado y la fragmentación de la empresa por los procesos de tercerización, fenómenos que han desestructurado a los sindicatos afectando su poderío e incidencia. Lejos entonces de recluirse en un nivel fijo, los sindicatos pugnan por reconquistar terrenos perdidos, recomponerse y re/aglutinarse bajo formas creativas de organización y de acción. Toda cristalización de un nivel de actuación resultaría obstativa de la lucha gremial en contextos cambiantes.

Por otra parte, el crecimiento del sector servicios constituye un reto constante en orden a las formas de organización de

trabajadores de configuraciones empresariales fluctuantes, y otro tanto puede decirse del trabajo realizado en el ámbito de las plataformas digitales, que han corrido constantemente el “mapa” del alcance de los sindicatos y federaciones, que a veces disputan esos territorios.

En cuanto al “objeto de la organización”, sabido es el debate nunca concluido en torno a la finalidad de las organizaciones sindicales, situándose las posiciones entre un polo de quienes solo conciben una actuación “profesionalista” de los sindicatos en el marco de la negociación de convenios colectivos y el consiguiente reclamo salarial y de condiciones de trabajo, y el otro polo constituido por las posiciones que entienden que los sindicatos tienen objetivos de más largo alcance, vinculados con aspectos económicos, sociales y culturales en cuanto impacten en la vida y condiciones del trabajador y su entorno familiar. Se trata del dilema del sindicalismo “profesionalista” (y su posible deriva en reclamos puramente “corporativos”) y el sindicalismo “sociopolítico”.

Sobre los **contralores** que el MTSS podrá efectuar a las solicitudes de inscripción, el texto es claro pero las prácticas que puede desatar son complejas.

Así, si bien el art. 4° reduce las observaciones que puede hacer el MTSS a la inscripción al cumplimiento de la presentación de la información y documentación requerida en el art. 3°, lo cierto es que además podrá señalar “las disposiciones estatutarias que vulneren la legalidad” o “resulten incompatibles” con principios constitucionales y tratados y convenios internacionales.

El dispositivo parece del todo razonable, pero su aplicación y el seguimiento que pueda hacerse de la actividad de las organizaciones por parte del MTSS con base en esta norma pueden deparar el ingreso a un proceso de progresivo intervencionismo

en la autonomía de los sindicatos, como quedó esbozado recientemente a partir de unas desacertadas opiniones de jerarcas del organismo cuando adujeron que la desafiliación de trabajadores del gremio del transporte por incumplir una medida de paro nacional afectaba la libertad sindical negativa y otros derechos de raigambre constitucional.

Con estos criterios a la vista, es alto el riesgo que una inscripción o el accionar de un sindicato resulte observado por considerarse contrario a la legalidad según una cosmovisión formalista y restrictiva (o mal ponderada) de la actividad sindical. Muy por el contrario de estas visiones, parece razonable que medidas como la desafiliación se encuentren previstas entre las potestades estatutarias de una organización empresarial o de trabajadores en tanto resulta de la necesidad de hacer efectivas las obligaciones generadas en el ámbito de actuación gremial y el apego a las decisiones legítimamente adoptadas por las asambleas.

Esto porque la afiliación gremial impone derechos y obligaciones a los adherentes y los sindicatos gozan de la libertad de “redactar sus estatutos y reglamentos” y “organizar su administración” (art. 3° del Convenio Internacional del Trabajo N° 87) sin restricciones externas ni interpretaciones extensivas de la “libertad sindical negativa” - según argumento que se deslizó desde el MTSS -, que no es de aplicación a quien de manera voluntaria optó por ser parte de un colectivo de trabajadores que defiende el interés abstracto de la categoría en el ámbito de su actuación y requiere para ello el cumplimiento de las decisiones gremiales.

En relación a los **efectos**, la ley 20127 reconoce que en ningún caso la inscripción en el registro del MTSS significará el otorgamiento de autorización previa o permiso para la actividad sindical (art. 4° inc. 5), en adecuada salvaguarda de la libertad sindical y en todo apegada a los criterios del Comité de Libertad Sindical.

Los principales efectos tienen que ver con los de naturaleza civil (derechos y obligaciones en los términos del art. 21° del código civil) y laborales (art. 7°).

En lo estrictamente laboral, el texto del art. 7 inc. 2 está redactado con un sentido negativo, o sea, desde el incumplimiento: la locución legal regla que las organizaciones de trabajadores que *“no hayan completado el procedimiento de reconocimiento (...) no tendrán derecho a que se retenga a su favor la cuota sindical”*.

En el lenguaje de la ley 20127 no se reconoce un derecho sino que se establecen las consecuencias negativas del incumplimiento de deberes formales de inscripción en un registro. El centro está puesto más en la carga que deben asumir los sindicatos que en el derecho que le es atribuido. Esta formulación, en el fondo y en la forma, es criticable a la luz de los principios de la libertad sindical y de las directivas de la Recomendación N° 143 de la OIT y fundamentalmente, por el dispositivo constitucional del art. 57°, que ordena al legislador a que promueva la actividad sindical y no que la someta, como en este caso, a requisitos formales injustificados.

La norma es lesiva también de la libertad de las personas a disponer de sus aportes a las organizaciones tal como lo entiendan de su conveniencia.

El otro efecto laboral consiste en la necesidad de contar con personería jurídica para exigir al empleador el cumplimiento del deber de información en la negociación colectiva. Es posible sostener que la obligación de informar cuyo sujeto pasivo es el empleador prevista en el art. 4° de la ley 18566 se robustece por la carga que se impone a la asociación sindical.

De acuerdo al tenor del art. 4°, la información que requiere que el sujeto requirente cuente con personería jurídica es la “reservada” y no la “necesaria”, según la distinción que surge del texto referido, al prescribir que:

*Las partes deberán asimismo intercambiar informaciones necesarias a fin de facilitar un desarrollo normal del proceso de negociación colectiva. Tratándose de información confidencial, la comunicación lleva implícita la obligación de reserva, cuyo desconocimiento hará incurrir en responsabilidad a quienes incumplan.*

Por último, resta por interpretar de manera coherente y sistemática con el resto del ordenamiento el dispositivo del art. 2° inc.2 que sorprendentemente habilita la inscripción en el registro del MTSS a las organizaciones **que ya tuvieran personería jurídica.**

Cuesta entender la razón de esta duplicación.

El problema radica en que para la ley 20127 los efectos laborales de la retención de la cuota y la exigibilidad jurídica del deber de información se disparan únicamente a partir de la inscripción de las organizaciones de trabajadores en el registro del MTSS (art. 7°), y ese requisito está previsto para todas las organizaciones, cuenten o no con personería jurídica (art. 2°).

En consecuencia, el alcance de las normas debería regir para ambos tipos de organizaciones, lo que determinaría que las organizaciones con personería jurídica podrían perder sus prerrogativas de recepcionar las cuotas sindicales y recibir información de carácter reservado en caso que no se inscribieran en el registro del MTSS, lo cual parece una pretensión absurda y contraria al Convenio Internacional 87 y a los criterios del Comité de Libertad Sindical.

Es de esperar que el MTSS haga una interpretación razonable y no una aplicación literal de los art. 2º y 7º para el caso de las organizaciones que tuvieran personería jurídica y no tramitaran la inscripción en el nuevo registro, pero la defectuosa redacción y concepción de la ley genera estas perplejidades en su lectura.

Perplejidades similares provoca el art. 8º que marca un plazo de 180 días para que las “organizaciones profesionales puedan obtener la personería jurídica aquí regulada a los efectos correspondientes”.

Una interpretación literal podría concluir en que luego de los 180 días no procederá la inscripción de ninguna organización de empleadores o trabajadores en el registro, cosa que es evidentemente incongruente con la finalidad de la ley.

Por último, la pregunta acerca de si estamos ante un nuevo tipo de reglamentación sindical es a nuestro juicio del todo procedente, aunque de respuesta al momento resulta conjetural.

Si reparamos en los tres pilares del derecho colectivo del trabajo que de la Cueva y Ermida Uriarte identificaban como idiosincráticos, podrá verse que han sido incididos por reformas legislativas recientes: la huelga a través del art. 392º de la ley 19889 (“de urgente consideración) y el decreto 281/20; la asociación sindical mediante esta ley 20127 y finalmente la negociación colectiva por ley (todavía sin número) adoptada el día 10 de mayo de 2023.

Son normas que significan un nuevo corrimiento de la frontera del intervencionismo legislativo y consiguientemente administrativo de la actividad sindical, signada históricamente por un abstencionismo que ha sido sustantivamente atenuado por el despliegue normativo inventariado, y por una incipiente



judicialización de las relaciones colectivas, según dimos cuenta en otra entrada de este blog.

Se trata, otra vez, de un avance tenue, casi sigiloso, pero que puede dar oportunidad a interpretaciones arbitrarias (ya sugerimos algunas en esta contribución) y lo que es peor, quizá, a nuevos desarrollos legales que procuren “aclarar el sentido de los textos aprobados”, o llenar “vacíos”, esos vacíos que tan bien explota el ordenamiento jurídico autónomo en nuestro sistema. Hay un campo muy fecundo para investigar, para operar a través de la “lucha simbólica” de las interpretaciones de los textos de que hablaba Bourdieu, y para verificar los usos que de esas normas hagan los destinatarios, es decir, las organizaciones de trabajadores en el ámbito de la esfera de la autonomía colectiva.