

Publicado en www.relats.org

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

Hugo Barretto
Publicado en su blog
Montevideo, mayo 2023

(versión escrita de la exposición realizada en la actividad “Reflexiones sobre la ley de personería jurídica de los sindicatos”, organizada por el Centro de Estudiantes de Derecho en la Facultad de Derecho el 9 de 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^[1]:

¿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 365ª 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 contaran 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 jefes 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. 2° y 7° 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. 8° 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. 392° 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.

[1] Puede consultarse el texto en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20127-2023/4>

[2] El texto puede consultarse en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18566-2009>

[3] 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