

NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Implicancias de la reforma a la Ley 18566, modificaciones establecidas por la Ley 20145.

1. Introducción.

Este documento da cuenta de la implicancia de las modificaciones introducidas por la reciente aprobación de la ley N° 20145¹, promulgada el 17/V/2023, completando el proceso legislativo de reforma de la ley de negociación colectiva, N° 18566 de 11/IX/2009. Desde ese entonces a la fecha, la ley había sufrido una única modificación, que se dio a través de la Ley N° 19027 de 18/XII/2012, la que estableció una nueva integración del Consejo Superior Tripartito (CST), llevando de nueve a seis el número de delegados del Poder Ejecutivo, quedando así en igualdad de integrantes la composición de cada sector.

Las modificaciones realizadas por ambas leyes estaban incluidas en la Queja que la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) presentaron en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ante el Comité de libertad sindical (CLS); sosteniendo que el gobierno uruguayo habría incumplido las obligaciones adquiridas al ratificar los Convenios Internacionales de Trabajo núm. 87, 98, 144 y 154.

El PIT-CNT fue convocado a sendas instancias durante el proceso. Así mismo, participó de las discusiones en comisión de ambas cámaras legislativas y durante esos años siempre expresó su opinión contraria a gran parte de lo establecido en la hoy ley N° 20145.

Como se verá, los fundamentos para el rechazo fueron de forma y de contenido. En atención a la forma, se sostiene que era imperativa la sanción de dicha ley en los términos propuestos a efectos de atender las observaciones de la comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones (CEARC) de la OIT. Tal como expresamos en documentos anteriores, a los que nos remitimos,² la ley N° 20145 se excede respecto de las observaciones realizadas por el citado órgano de OIT, recogiendo en muchos casos los fundamentos del sector empleador, y no la opinión de la CEARC, ni la de los trabajadores.

Por otra parte, los cuestionamientos al contenido refieren: a) la exigencia de que los sindicatos deban contar con personería jurídica para acceder a la información necesaria a fin de desarrollar

¹ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20145-2023>

² <https://www.cuestaduarte.org.uy/documentos/la-reforma-de-la-ley-de-negociacion-colectiva-del-sector-privado-y-proceso-de-queja-ante>

una negociación, lo que se considera una exigencia excesiva y que vas más allá de lo señalado por OIT; b) la restricción a las competencias del Consejo Superior Tripartito, siendo un ámbito que trabaja buscando acuerdos; c) la supresión del reconocimiento expreso de la legitimidad de la organización sindical de rama y d) la eliminación de la ultraactividad. También se agrega un artículo sobre el registro y publicación de las resoluciones de Consejos de Salarios y de los convenios colectivos.

En particular, en referencia a la ultraactividad³, el organismo internacional no sugiere una solución concreta sino que insta al gobierno a lograr una ley negociada y aceptada por ambas partes. La clara oposición del movimiento sindical a la reforma efectuada, invalida la “solución” planteada por el gobierno, ya que lo único que hizo fue atender el reclamo de los empleadores, no tomando en cuenta la opinión del sector trabajador.

La situación permanece incambiada en dicho aspecto, con el agravante que incluyó a Uruguay en un grupo minoritario de países que no regulan la ultraactividad⁴, retrocediendo 20 años y reimplantando una discusión que estaba saldada respecto a la vigencia de los beneficios establecidos en los convenios colectivos.

Ante la promulgación de la ley analizamos los aspectos modificados en esta instancia, expresando nuestra opinión sobre las consecuencias jurídicas que la misma tendrá en la negociación colectiva, en los convenios colectivos y en las resoluciones de consejos de salarios.

2. Modificaciones incorporadas por la ley 20145.

2.1 Exigencia de contar con personería jurídica para la negociación colectiva. Art. 4 de la ley N° 18566.

Por medio de la ley en cuestión se agrega un cuarto inciso al art. 4º de la ley N° 18566. El citado artículo dispone *“(Deber de negociar de buena fe).- En toda negociación colectiva las partes conferirán a sus negociadores respectivos el mandato necesario para conducir y concluir las*

³ El término ultraactividad, en términos sencillos, refiere a la posibilidad de que un convenio colectivo continúe produciendo sus efectos luego de cumplido el plazo, es decir que tendrá efectos posteriores al término de su vigencia.

⁴ Diálogo Social 2022. Resumen. Pág. 5

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_844021.pdf

negociaciones a reserva de cualquier disposición relativa a consultas en el seno de sus respectivas organizaciones. En cualquier caso, deberán fundar suficientemente las posiciones que asuman en la negociación.

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.”

Se adiciona: *“A los efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberán contar con personería jurídica reconocida”* (inciso agregado por el artículo 1ª de la ley 20145).

Al momento de sancionarse la ley analizada, ya estaba vigente la ley 20127⁵ por la cual se creó el registro de organizaciones de trabajadores y empleadores. Dicha norma, en su artículo 7º dispone como requisito la inscripción en dicho registro *“a los efectos de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 4º de la ley N° 18566, de 11 de setiembre de 2009”*.

Estamos ante una mala técnica legislativa ya que se regula por dos vías diferentes el mismo inciso, estableciendo el idéntico requisito en los ambos casos.

Por lo tanto, desde la vigencia de ambas leyes, la legislación uruguaya exige a las organizaciones sindicales contar con personería jurídica para acceder a *“informaciones necesarias a fin de facilitar un desarrollo normal del proceso de negociación colectiva.”*

Quienes no cuenten con personería jurídica reconocida no podrán ejercer plenamente su derecho a la negociación colectiva. Estamos ante una disposición claramente limitativa de la negociación colectiva y de la acción de las organizaciones sindicales, y por tanto contraria al mandato constitucional de promoción de las mismas. Sin perjuicio de lo anterior y mientras los textos legales mencionados no sean cuestionados por las vías correspondientes, sus disposiciones restringen a las organizaciones con personería jurídica la posibilidad de requerir información, tanto la necesaria como la confidencial. En sentido contrario, las organizaciones que cuenten con personería jurídica reconocida, podrán exigir a sus contrapartes la información pertinente, sin que exista ninguna disposición que ampare la negativa a brindarla.

⁵<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20127-2023>

Ambas normas prevén la sanción a las organizaciones sindicales que no cuenten con personería jurídica, en este caso el no poder exigir la información necesaria o confidencial, pero, no prevén ninguna sanción a las empresas incumplidoras de la obligación de brindar información.

Entendemos que, aun cuando la ley no lo prevea, las organizaciones sindicales con personería jurídica reconocida, podrán recurrir a la justicia a efectos de que se les ampare en su derecho a obtener la información.

En buen romance, siempre se dio como fundamento la falta de personería jurídica para negar la información -justo es decirlo, aún en casos que sí contaban con la misma- por lo cual, al momento de entrar en vigencia ambas leyes, no existe ningún fundamento por el cual las empresas se puedan negar a brindar la información requerida.

Asimismo esta modificación implica la atribución de responsabilidad a los sindicatos ante una eventual falta a la reserva prevista y que se supone implícita. En línea con lo que se ha dicho, resulta dudosa la necesidad de esta disposición en tanto la responsabilidad ya se resolvió en la norma sobre personería jurídica de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

2.2. Derogación del literal D del artículo 10 de la ley N° 18566.

El citado artículo establece las competencias del Consejo Superior Tripartito (CST), y el hoy eliminado literal D disponía *“Considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita.”*

El cuestionamiento a dicho inciso radicaba en que el mismo permitía la injerencia del Poder Ejecutivo en la negociación colectiva bipartita, a través del Consejo Superior Tripartito. Tal injerencia, desde la vigencia de la ley, nunca se verificó. La disposición derogada era fundamentalmente de carácter programático y permitía la consulta a dicho órgano en cuestiones que las partes considerarían pertinentes. Como expresaba el literal derogado, podía considerarse y pronunciarse, por lo que su pronunciamiento en ningún caso imponía ninguna obligación. En el marco de las competencias del CST, en tanto órgano rector del sistema, nada impide, luego de derogar el literal mencionado, que considere y se pronuncie sobre determinados temas, por lo cual la derogación no tendrá ningún tipo de consecuencias.

2.3. Sujetos legitimados para negociar. Artículo 14 de la ley N° 18566.

La reforma planteada refiere a la modificación del artículo 14 de la ley N° 18566, al que se le elimina la oración final del artículo.

Dicha frase establecía *“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.”*

En síntesis, el cuestionamiento a esta disposición radicó en que la misma otorgaba legitimación para negociar a organizaciones que no estaban integradas por trabajadores de la empresa, sino que eran representantes de la rama, estableciendo un sistema jerárquico que no respetaba la realidad de la empresa en cuestión.

El argumento desconoce la realidad de las empresas uruguayas, las que en su enorme mayoría son de pequeño porte lo que impide una sindicalización a dicho nivel. La negociación por rama permite la cobertura de un amplio número de trabajadores que se desempeñan en pequeñas unidades productivas.

A esto se agrega que en la realidad, en ningún caso las organizaciones sindicales de rama de actividad, celebraron o pretendieron celebrar convenios colectivos con empresas en las que no exista alguna forma de organización. La actuación de dichas organizaciones en estos casos se limitaba a la defensa de quienes estuvieran afiliados, ante incumplimientos de convenios y /o despidos arbitrarios.

La eliminación de la frase mencionada no obsta lo dispuesto por la Recomendación N° 143 de OIT sobre representantes de los trabajadores, en particular el artículo 17.1 el cual establece que *“Los representantes sindicales que no trabajen en la empresa, pero cuyo sindicato tenga afiliados empleados en ella, deberían ser autorizados a entrar en la empresa.”*

El tenor de la recomendación es claro y refiere a representantes sindicales que no trabajen en la empresa. Por lo cual, la observación referente a que la representación de los trabajadores de una empresa puede ser ejercida solamente por quienes trabajan en ella es claramente desvirtuada.

En segundo lugar, la recomendación claramente indica que los representantes pueden ingresar a la empresa en la cual su organización cuenta con afiliados, por lo cual, es perfectamente posible mantener la práctica habitual referente a la defensa y representación de los trabajadores afiliados por parte del sindicato de rama.

Por otra parte, la citada Recomendación define y otorga preferencia a los representantes sindicales por sobre los electos por los trabajadores, figura que no se ha utilizado en nuestro país.

El artículo 2 de la mencionada Recomendación dispone que: *“la expresión representantes de los trabajadores comprende las personas reconocidas como tales en virtud de la legislación o la práctica nacionales, ya se trate:*

(a) de representantes sindicales, es decir, representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados a ellos; o

(b) de representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los contratos colectivos, y cuyas funciones no incluyan actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos.

3. La legislación nacional, los contratos colectivos, los laudos arbitrales o las decisiones judiciales podrán determinar qué clase o clases de representantes de los trabajadores tendrán derecho a la protección y a las facilidades previstas en la presente Recomendación.

4. Cuando en una misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos, habrían de adoptarse medidas apropiadas, si fuese necesario, para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representantes y para fomentar la colaboración en todo asunto pertinente entre los representantes electos y los sindicatos interesados y sus representantes.”

Como surge claramente del literal b transcrito, la figura del representante electo es subsidiaria y está prevista para los casos en que no existan organizaciones sindicales cuya acción incluya a quienes trabajan en la empresa. Asimismo, dichos representantes electos no podrán realizar actividades que la legislación atribuya a las organizaciones sindicales.

El derecho a ejercer negociación colectiva está restringido a las organizaciones sindicales como expresamente establece el artículo 2 de la ley N° 18566, por lo cual, no podría ser atribuida dicha actividad a los representantes electos.

En conclusión, la eliminación de la referencia específica a los sindicatos de rama de actividad deja un vacío que debe ser integrado con la normativa referida al punto, en este caso la Recomendación 143, que otorga a los representantes sindicales la posibilidad de ejercer la representación de los afiliados en las empresas en las cuales no exista organización sindical.

2.4. Ultraactividad. Derogación del inciso final del artículo 17 de la ley N° 18566.

El capítulo III de la ley N° 18566 titulado “Negociación colectiva por sector de actividad”, en sus artículos 11 a 13 establece que la negociación colectiva a nivel de rama de actividad o de cadenas productivas podrá realizarse a través de la convocatoria de los Consejos de Salarios. En los dos artículos siguientes reforma la ley N° 10449 de Consejos de Salario del año 1943, disponiendo entre otros aspectos, el contenido de dicha negociación, la forma de convocatoria y las partes habilitadas para intervenir.

Mediante estos cambios, el legislador modificó el régimen vigente hasta el año 2009, por el cual era necesario un decreto del Poder Ejecutivo para poder “extender” a todas las empresas de la rama, lo decidido en el Consejo de Salarios. A dicha actividad se le llamaba laudo, por lo que los decretos dictados por el Poder Ejecutivo se los conocían como laudos.

De acuerdo a la nueva redacción, desde el año 2009 dichos consejos toman “decisiones”, las que adquieren validez luego de votadas y se aplican a todas las empresas y trabajadores de la rama de actividad, y por tanto resultan exigibles desde dicho momento.

En los artículos siguientes, capítulo IV de la ley, se regula la negociación colectiva bipartita, que se realiza entre un empleador, un grupo de empleadores, una organización o varias organizaciones representativas de empleadores, por una parte, y una o varias organizaciones representativas de los trabajadores, por otra.

Dicha regulación está contenida en los artículos 14 a 17 de la ley, siendo este último el referente a la vigencia de los convenios colectivos bipartitos, el que fuera reformado mediante la ley N° 20145. Es claro por lo tanto que la citada modificación afecta pura y exclusivamente a los convenios colectivos bipartitos, celebrados a nivel de empresa o de rama de actividad y no a las decisiones de Consejos de Salarios, que se encuentran regulados por la ley 10499 y el artículo 11 de la ley 18566. A esto debe agregarse, que tal como analizamos posteriormente, el propio artículo 17 refería exclusivamente a los convenios colectivos y no a las decisiones de Consejos de Salarios.

La modificación realizada fue la eliminación del inciso segundo del artículo 17 el cual establecía *“El convenio colectivo cuyo término estuviese vencido, mantendrá la plena vigencia de todas sus cláusulas hasta que un nuevo acuerdo lo sustituya, salvo que las partes hubiesen acordado lo contrario.”*

Por lo tanto, en la actualidad el artículo tiene la siguiente redacción *“(Vigencia).- La vigencia de los convenios colectivos será establecida por las partes de común acuerdo, quienes también podrán determinar su prórroga expresa o tácita y el procedimiento de denuncia.”*

En función de dicho artículo, las partes pueden establecer una fecha de vigencia al convenio, tanto total como parcial, dejando vigentes algunas cláusulas o beneficios posteriormente al vencimiento. Asimismo, podrán determinar la prórroga automática del mismo hasta que una de las partes exprese su intención de renegociarlo o de que el mismo caduque.

Finalmente, podrán también establecer los procedimientos que entiendan pertinentes para la denuncia del convenio, por incumplimiento de la otra parte o por la verificación de una condición establecida previamente, por ejemplo, que los índices de inflación o desempleo hayan superado los límites previamente manejados por las partes al momento de negociar.

En definitiva, la ley otorga a las partes las más amplias facultades para establecer la vigencia del convenio.

Previo a la reforma establecida por la ley 20145, la legislación establecía la vigencia de los convenios hasta que se acordara uno nuevo, salvo que las partes hubieran establecido lo contrario.

Era práctica común que los empleadores establecieran como condición la fijación de una fecha de vigencia de los convenios bipartitos, argumentando que podrían existir cambios en las condiciones tomadas en cuenta para la firma del convenio, que hicieran difícil o inviable el cumplimiento del mismo. Pero en los casos que no se fijaba esta condición, el convenio seguía vigente hasta que se celebrara uno nuevo.

Dicha disposición era altamente conveniente ya que despejaba dudas sobre la vigencia de determinados beneficios o condiciones de trabajo a las que no se les había establecido fecha. En definitiva, otorgaba certezas a las partes, la cual hoy se ha perdido por efecto de esta reforma.

Pero, nada impide que las partes puedan establecer dicha condición en los futuros convenios, por lo menos, para determinadas cláusulas que se conocen como normativas y que establecen aspectos fundamentales de la relación de trabajo, o para el caso de partidas complementarias, como por ejemplo las destinadas a guardería, formación, etc.

En definitiva, la legislación no ha venido a agregar nada más que incertidumbre ya que en el caso de los beneficios establecidos por convenios colectivos bipartitos, renacerán viejas discusiones de hace casi dos décadas sobre la vigencia de determinados beneficios establecidos en convenios cuyo plazo ha vencido.

2.5 El registro y publicación de las resoluciones de los Consejos de Salarios y los Convenios Colectivos

La ley 20145 incluyó un artículo 5, en el que se refiere al registro y publicación de las resoluciones de lo Consejos de Salarios y los Convenios Colectivos. Haciendo remisión expresa a las disposiciones que regulan este asunto, tanto en la ley N° 10449 como en la ley N° 18566, estableciendo que en ningún caso esto constituirá requisito alguno de autorización, homologación o aprobación por el Poder Ejecutivo.

Esta disposición limita la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pudiera incidir mediante la dilación en el registro o publicación respecto de los efectos del convenio colectivo o de la resolución del Consejo de Salarios.

Lo preceptuado distingue entre resoluciones de Consejos de Salarios (negociación tripartita) y el convenio colectivo (negociación bipartita) evidenciando, nuevamente, que se regulan cuestiones distintas.

3. Comentarios finales

Las modificaciones realizadas por la recientemente promulgada ley N° 20145, estaban incluidas en la Queja que la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) presentan en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una queja ante el Comité de libertad sindical (CLS); sosteniendo que el gobierno uruguayo habría incumplido las obligaciones adquiridas al ratificar los Convenios Internacionales de Trabajo núm. 87,98, 144 y 154.

La eliminación del literal D, del artículo 10 intenta evitar una posible injerencia en la negociación bipartita. En el marco de las competencias del CST, en tanto órgano rector del sistema, nada impide, luego de derogado el literal mencionado, que considere y se pronuncie sobre determinados temas, por lo cual, la derogación no tendrá ningún tipo de consecuencias.

La eliminación de la referencia específica a los sindicatos de rama de actividad, deja un vacío que debe ser integrado con la normativa referida al punto, en este caso la Recomendación N° 143 de OIT, que otorga a los representantes sindicales la posibilidad de ejercer la representación de los afiliados en las empresas en las cuales no exista organización sindical.

La ley sobre negociación colectiva del año 2009, regula el sistema de negociación colectiva y sus principios, en ese marco se establecen reglas para la negociación colectiva en los Consejos de Salarios, pero también se establecen disposiciones vinculadas a la negociación bipartita (aquella que se da entre empleadores y trabajadores sin participación del Estado). La ley los diferencia y refiere a "resoluciones de Consejos de Salarios" cuando habla de los espacios tripartitos y a "convenios colectivos" cuando refiere a la negociación bipartita. Esta primera disquisición tiene relevancia cuando hablamos de la modificación propuesta, porque la derogación expresa se hace sobre la vigencia de los convenios colectivos.

Respecto de la ultraactividad, es claro por lo tanto que la citada modificación afecta pura y exclusivamente a los convenios colectivos bipartitos, celebrados a nivel de empresa o de rama de actividad y no a las decisiones de Consejos de Salarios, que se encuentran regulados por la ley 10499 y el artículo 11 de la ley 18566.