

# Proyectos de Ley sobre “Personería Jurídica de las Organizaciones Gremiales”. Proceso legislativo previo a su aprobación en la Cámara de Representantes.

*Área Jurídica*

## Contenido

I. Introducción.	3
2. De los proyectos presentados al Parlamento y utilizados como antecedentes por parte del Poder Ejecutivo.	3
3. Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo.	8
4. Tratamiento en Cámara de Representantes.	15
5. La aprobación del proyecto en Cámara de Representantes.	27
6. Conclusiones.	33

## I. Introducción.

Con fecha 28 de Julio de 2021, el Ministerio de Trabajo comunicó al PIT-CNT el texto del proyecto de ley de personería jurídica de las organizaciones de trabajadores y empleadores, previo a su remisión al Parlamento. El mismo había sido puesto a consideración de trabajadores y empleadores, los que realizaron observaciones y comentarios.

En la legislatura actual se presentaron proyectos por parte del diputado Rodrigo Goñi (Partido Nacional Marzo 2019)<sup>1</sup> varios diputados integrantes de Cabildo Abierto (mayo 2020)<sup>2</sup>, Pablo Viana (Partido Nacional agosto 2020)<sup>3</sup> y el diputado Javier Radiccioni (Partido Nacional febrero 2021)<sup>4</sup>. En algunos casos los citados proyectos son notoriamente violatorios de la legislación internacional a la que el país adhirió, por lo que le generaría responsabilidad internacional.

En el caso del propuesto por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se adapta en grandes líneas a lo dispuesto por la normativa de O.I.T y los instrumentos de derechos humanos, con la excepción de lo previsto en el artículo 7, información para la negociación y retención de cuota sindical.

El 21 de diciembre de 2021 se sanciona el proyecto en la Cámara de Representantes y se pasa a consideración del Senado el 29 de diciembre del mismo año.

## 2. De los proyectos presentados al Parlamento y utilizados como antecedentes por parte del Poder Ejecutivo.

### Proyecto presentado por el Diputado Rodrigo Goñi.<sup>5</sup>

El citado proyecto presenta varios inconvenientes, que sin dudas lo harían incompatible con la legislación internacional vigente, en particular el Convenio Internacional de Trabajo número 87 (CIT N° 87) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En primer lugar, dirige toda la regulación hacia las organizaciones de trabajadores, no presentando ninguna exigencia a las de los empleadores, lo que implica una notoria discriminación.

<sup>1</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/143050>

<sup>2</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/146175>

<sup>3</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/147559>

<sup>4</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/149811>

<sup>5</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/143050>

En segundo lugar, plantea la obtención de la personería jurídica como una exigencia, y no como una opción, estableciendo la autorización estatal como un requisito para poder ejercer actividad sindical, lo que se encuentra expresamente prohibido por el artículo 2 del CIT N°87 y los instrumentos básicos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el artículo 2° literal b, se pretenden establecer mecanismos de funcionamiento, lo que es contrario a lo dispuesto por el artículo 3 del citado Convenio, y a la normativa internacional ratificada por Uruguay que garantiza la libertad de las organizaciones sindicales de establecer la forma de funcionamiento interno que estimen más conveniente.

Tal aspecto ha sido recientemente ratificado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en opinión consultiva emitida al respecto en el presente año. *“Asimismo, la Corte advierte que las organizaciones sindicales deben gozar del derecho a organizar su administración interna sin interferencias indebidas por parte del Estado, esto es sin trabas ni obstáculos y de conformidad con los principios de la libertad sindical y la democracia internacional,*”<sup>6</sup>

En el artículo 3° establece una suerte de responsabilidad civil especial para los sindicatos de trabajadores, sosteniendo que los mismos deberán reparar a las empresas y a los propios trabajadores, en caso de incumplimiento, en particular por violación de la cláusula de paz.

Las organizaciones sindicales que tienen personería jurídica, esto es la enorme mayoría de las organizaciones de trabajadores del país, en su calidad de personas jurídicas de derecho privado, están regidas por las obligaciones de reparación de daños aplicables a cualquier persona jurídica. Por lo tanto la disposición es, además de notoriamente discriminadora, superflua.

Nótese que no se establece una sola cláusula que regule la actividad de las organizaciones de empleadores. De acuerdo al razonamiento del proyecto, estas no serían alcanzadas por la responsabilidad civil, por lo que, en caso de generar daños no tendrían responsabilidad de ningún tipo.

En el artículo 4° se establece el arbitraje como mecanismo “obligatorio” de solución de conflictos, en caso que las medidas pongan en riesgo la “sostenibilidad” de la empresa. No

---

<sup>6</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de Mayo de 2021. Solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos con perspectiva de género.

se establecen elementos para valorar la “sostenibilidad”, ni tampoco se hace mención a los casos en que el conflicto se produzca por un incumplimiento de parte de esta a convenios o leyes vigentes.

Finalmente, se catalogan como medidas ilegítimas la ocupación de los lugares de trabajo, cualquier medida que restrinja la libertad de trabajo de la empresa o los no huelguistas *“sin perjuicio de otras que pudieran verificarse por lesionar gravemente la libertad de industria y comercio”*

En este último artículo se pretende establecer una suerte de limitación general a toda actividad sindical, poniendo el derecho de huelga, el cual tiene rango constitucional, en condición de subordinación de cualquier otro derecho de los empresarios, de los no huelguistas y de la libertad de industria y comercio.

En definitiva, es un proyecto que busca restringir gravemente la libertad sindical, el derecho de asociación y el derecho de huelga, sin imponer una sola obligación a empleadores o sus organizaciones.

Entendemos que dicho proyecto no cumple con estándares mínimos establecidos por los instrumentos internacionales y es notoriamente inconstitucional ya que no busca promover la organización de sindicatos, tal como establece la Constitución, sino que parece apuntar al efecto exactamente contrario.

#### Proyecto presentado por diputados de Cabildo Abierto.

El citado proyecto se orienta a regular un procedimiento para la obtención de la personería jurídica de las organizaciones de trabajadores y empleadores, los que exige la elaboración de un *“estatuto escrito”*.

En su artículo segundo establece una serie de requisitos en la forma de funcionamiento de las organizaciones, sosteniendo que las mismas se basan en los principios establecidos en la Constitución de la República.

Señala *“a vía de ejemplo”* algunos de dichos requisitos, como la separación entre órganos ejecutivos y deliberativos, el voto secreto para la elección de autoridades, la renovación de las mismas en un plazo determinado, etc.

Dicho artículo es claramente contrario a lo dispuesto por el artículo 3 del CIT N° 87, el que establece el derecho de las organizaciones a adoptar la forma de organización interna que

estimen conveniente, constituyendo una notoria injerencia estatal en las organizaciones de trabajadores y empleadores.<sup>7</sup>

En el artículo 3° del proyecto de ley, se enumeran las disposiciones que deben contener los estatutos, aunque sin establecer una forma particular de organización.

En los artículos siguientes establece los mecanismos para la obtención de la citada personería, la que será otorgada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como los plazos para la obtención de la misma.

En el caso de las organizaciones ya existentes, pero que no hayan obtenido personería jurídica, se regirán por las disposiciones de la ley del proyecto ley. Las que cuenten con personería jurídica, no serán abarcadas por las disposiciones del proyecto.

De acuerdo al contexto del proyecto, la obtención de la personería sería de carácter facultativo, y no se establece ninguna consecuencia para las organizaciones que no la tramiten.

Proyecto presentado por el Diputado Pablo Viana.<sup>8</sup>

El citado proyecto, a nuestro juicio, es notoriamente inconstitucional por no cumplir con ninguno de los requisitos establecidos tanto por la Constitución de la República, el CIT Nº 87, los dictámenes del comité de libertad sindical, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional.

No es un proyecto que promueva la actividad sindical, sino que por la vía del establecimiento de requisitos, pretende impedir dicha actividad.

No distingue personería jurídica de personería gremial o pretende sujetar la segunda a la primera.

Establece mínimos de trabajadores para constituir sindicatos, lo que a su vez es requisito para ir constituyendo organizaciones de segundo y tercer grado. El primer mínimo ya impediría la creación de sindicatos en la enorme mayoría de las empresas uruguayas.

---

<sup>7</sup>Sin perjuicio de lo afirmado, los requisitos que se enumeran se encuentran dispuestos en la enorme mayoría de los estatutos de las organizaciones sindicales uruguayas. Pero, las mismas pueden y deben ser adoptadas por las organizaciones, y no como imposición estatal.

<sup>8</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/147559>

Se exige un mínimo de  $\frac{3}{4}$  de la asamblea para la adopción de cualquier medida, se elimina la licencia sindical que se reduce a una hora mensual, daría la impresión que pretende exigir que todo sindicato tenga una página web, ya que establece publicaciones obligatorias en la misma.

En las empresas en las que no hubiere organización sindical, en la que entrarían todas las pequeñas y medianas empresas del Uruguay dado el mínimo requerido para organizarse, podrán elegirse “delegados” que podrán negociar. Y para la elección de estos no se exigen mínimos, ni requisito de tipo alguno.

Y estos delegados podrán establecer condiciones inferiores a las establecidas en los convenios colectivos de rama.

*“Asimismo, el Tribunal resalta el contenido del Convenio 135 de la OIT, el cual reconoce que los representantes de los trabajadores deben gozar de la libertad para desempeñar adecuadamente su labor de representación. El artículo 2 de dicho instrumento prevé que “los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones”. Por su parte, la Recomendación 143 de la OIT sobre los representantes de los trabajadores dispone que estos deberán contar con las facilidades para el correcto desempeño de sus funciones, las cuales requieren, entre otras, tener el tiempo suficiente para desempeñar sus actividades de representación, sin temor a represalias, y la posibilidad de asistir a reuniones o cursos de formación; la posibilidad de poder entrar a todos los lugares de trabajo de la empresa cuando sea necesario, y de poder mantener comunicación con la dirección de la empresa y sus representantes; y tener autorización para cobrar periódicamente cuotas sindicales, y de realizar otras acciones de comunicación y difusión de las actividades sindicales”<sup>9</sup>*

En definitiva, a nuestro entender el proyecto es notoria y claramente inconstitucional, y no superaría un control de convencionalidad, ya que vulnera los estándares establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

No establece ningún requisito, para las organizaciones de empleadores.

### **3. Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo.<sup>10</sup>**

Comentarios sobre la exposición de motivos y fundamentos para realizar la propuesta.

<sup>9</sup>Corte Interamericana. Ob. Cit. pág. 32.

<sup>10</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151907/tramite>

Como no podía ser de otra manera, el Poder Ejecutivo parte para fundamentar el proyecto de ley, además del artículo 57º de la Constitución de la República, del Convenio Internacional del Trabajo (CIT) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

El citado Convenio sostiene que los Estados tienen la potestad de regular el procedimiento y las condiciones que deben cumplir las organizaciones de trabajadores y empleadores, estableciendo limitaciones, como ser la no exigencia o condicionamiento de autorización previa para funcionar, la libertad para redactar sus estatutos, la libre elección de sus representantes, darse la forma de organización que estimen pertinente. En definitiva, como establece el artículo 3 del Convenio Internacional Número 87 *“Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.”*

Asimismo, debe señalarse y tomarse en cuenta la referencia explícita a los dictámenes del Comité de Libertad Sindical; en particular a los principios de autonomía y autarquía sindical, y la no disolución o suspensión de las organizaciones por vía administrativa. Dicha referencia es clave y será el elemento orientador para los intérpretes y ejecutores de la norma, en caso que la misma sea aprobada.

Sin perjuicio de los fundamentos normativos, el Poder Ejecutivo sostiene además, que la regulación de la personería de las organizaciones de trabajadores y empleadores fomenta la negociación colectiva y una mayor cooperación entre los actores sociales, en tanto brinda mayor seguridad sobre el sujeto colectivo con el que se comparte información.

#### Análisis particular de las disposiciones. <sup>11</sup>

Artículo 1º (Registro de organizaciones de trabajadores y de empleadores).

Créase en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) el Registro de Organizaciones de Trabajadores y de Empleadores.

Al establecerse una personería jurídica especial para las organizaciones de trabajadores y empleadores, se crea un registro particular para las mismas.

El MTSS, tiene funciones de control de la actividad laboral, por lo que la ubicación de dicho registro en la citada secretaría, en principio luciría como lógico. Sin perjuicio de ello, desde la central sindical PIT-CNT se ha sugerido que dicho registro tenga carácter tripartito. El sistema de negociación colectiva uruguayo, como no podía ser de otra manera, se asienta

<sup>11</sup> Esta parte del presente trabajo se asienta sobre lo realizado previamente por el Dr. Hector Zapirain.

sobre instituciones que tienen dicho carácter. Por ello se entiende lógico que el registro de las organizaciones actoras del sistema, también tenga dicha característica. Asimismo, la presencia de las partes generaría mayor confianza en el sistema.

Artículo 2º (Inscripción y efectos). La inscripción en el referido registro será de carácter facultativo y tendrá efectos de reconocimiento de la personería jurídica, el que procederá sin otro requisito que la presentación de estatutos de la organización que respeten la legalidad y hayan sido adoptados por asamblea de los integrantes de la respectiva organización.

La inscripción de las organizaciones de trabajadores y empleadores que ya tuviesen personería jurídica reconocida por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) o cualquier Registro Público con competencia para ello, se verificará con la presentación de sus estatutos y la información prevista en el artículo 3º.

La disposición establece el carácter facultativo del referido registro, sin perjuicio de establecerlo como requisito para la obtención de la personería jurídica.

A efectos del registro, las organizaciones deben presentar sus estatutos, y los mismos deben respetar la legalidad, y hayan sido adoptados por asamblea de los integrantes de la organización. Por lo tanto, al igual que en la actualidad, el único control que debería realizar el registro referiría a la legalidad de las disposiciones establecidas en el estatuto, ya que, los Estados no tienen competencia para impedir que las organizaciones de trabajadores y empleadores establezcan la forma de organización que entiendan más conveniente, siempre y cuando no violen la normativa vigente.

Se requiere también la inscripción de las organizaciones que ya cuentan con personería jurídica reconocida por el MEC, o cualquier registro público con competencia para ello.

La inscripción de estas organizaciones, entendemos es a los fines de centralizar la información en un solo registro, ya que, no tendría efectos de reconocimiento de personería jurídica, porque ya la obtuvieron.

No se establece cual sería la consecuencia de no inscribirse para estas últimas organizaciones, las que ya cuentan con personería jurídica, y no se prevé que la puedan perder por no inscribirse. Lo que además sería de muy dudosa constitucionalidad, ya que los requisitos para ostentar la personería jurídica los seguirán cumpliendo.

Artículo 3º (Información y documentación). La solicitud presentada ante el Registro para el reconocimiento de personería jurídica deberá contener la siguiente información y documentación:

- A) La denominación de la organización y sigla, si la tuviere.
- B) Lugar de su sede principal, con indicación de calle y número, ciudad y departamento.
- C) Domicilio físico y domicilio electrónico constituidos a todos los efectos legales que pudieren corresponder.
- D) Número de teléfono y dirección de correo electrónico.
- E) Nivel de actuación y alcance territorial de la organización.
- F) Objeto de la organización según estatutos.
- G) Forma de afiliarse o desafilarse de la organización, y condiciones para ser elector o elegible.
- H) Información de quiénes son sus representantes, indicando nombre, cédula de identidad y domicilio.
- I) Original y copia de los estatutos con firma de los representantes de la organización autenticada por Escribano Público

La información que se solicita a las organizaciones es a los efectos de su identificación, y no implicarían injerencia de la autoridad estatal en las organizaciones.

Se solicita se establezcan los mecanismos internos adoptados, los que, salvo que vulneren la legalidad, no podrán ser observados, según surge claramente del artículo siguiente.

En relación a los datos solicitados a los representantes de la organización, entendemos que puede generar cierta duda la solicitud de domicilio personal, ya que, no están actuando a nombre propio, sino en representación de la organización.

Si entendemos que es observable la exigencia de autenticación de firma por Escribano Público, en virtud que implica un costo que en organizaciones sindicales pequeñas puede llegar a ser un obstáculo, y conspira contra la gratuidad del sistema.

Es importante recordar que estamos ante organizaciones que comienzan su actividad y no necesariamente cuentan con recursos económicos.

Artículo 4º (Procedimiento de inscripción).El Registro verificará si la presentación se conforma a los requisitos de esta ley dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles contados a partir del siguiente a la misma. Si no mereciere observaciones se procederá con el

reconocimiento de la personería jurídica de la organización y la inscripción de sus estatutos.

En reconocimiento de la autonomía y libertad sindical, las eventuales observaciones a los estatutos sólo podrán tener por objeto requerir la información o documentación prevista en el artículo 3° de esta ley, y señalar las disposiciones estatutarias que vulneren la legalidad o resulten incompatibles con las normas y principios que resultan de la Constitución y los tratados y convenios internacionales ratificados por la República, solicitando las adecuaciones correspondientes.

De las observaciones se dará vista a los representantes de la organización profesional, quienes dispondrán de un plazo de 10 (diez) días hábiles para evacuarla.

Evacuada la vista, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dispondrá de un plazo de 10 (diez) días hábiles para dictar resolución reconociendo o no personería jurídica a la organización profesional.

Cualquiera sea el contenido de la resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en respuesta a la presentación, en ningún caso significará el otorgamiento de autorización previa o un permiso para el funcionamiento de las organizaciones.

En caso de que transcurriera cualquiera de los plazos previstos en los incisos primero y cuarto del presente artículo sin que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se pronuncie, se tendrá por reconocida la personería jurídica de la organización, procediéndose en la forma prevista en el inciso primero.

Se establecen plazos cortos en los cuales el Estado debe pronunciarse, y carácter positivo al silencio de la administración. O sea, si esta no se pronuncia, se considera que no hay observaciones y debe procederse al registro.

Se señala claramente que no pueden existir observaciones que no estén fundadas en la legalidad, lo que no podría ser de otra manera, ya que se estarían vulnerando los convenios internacionales firmados por el país.

Artículo 5°. (Modificación de los estatutos o de información registrada). Cualquier modificación de los estatutos de las organizaciones con personería jurídica ya reconocidas, así como todo acto de nombramiento, cese o revocación de sus representantes, deberá ajustarse a los requisitos de inscripción y publicidad que establece esta ley.

Se exige la inscripción de cualquier cambio, tanto de estatutos como de representantes de la organización. No parece significar una exigencia diferente a la propuesta para la inscripción, por lo que caben los mismos comentarios.

Artículo 6º (Registro y publicidad). Con el reconocimiento de la personería jurídica de la organización y la inscripción en el Registro de los estatutos presentados, se dispondrá su publicación en el Diario Oficial.

La información del Registro de Organizaciones de Trabajadores y de Empleadores será de acceso público.

Artículo 7º. (Efectos del reconocimiento de la personería jurídica). Las organizaciones de trabajadores y de empleadores que tengan personería jurídica reconocida serán capaces de derechos y obligaciones civiles en los términos del artículo 21 del Código Civil, pudiendo comparecer en juicio y celebrar cualquier tipo de actos y contratos, a excepción de aquellos personalísimos, propios de las personas físicas, o los que suponen el ejercicio de actividades que la ley sujeta a autorizaciones especiales.

Las organizaciones de trabajadores que no hayan completado el procedimiento de reconocimiento de personería jurídica o que no cumplan con las obligaciones que impone el artículo 5 de esta ley, no tendrán derecho a que se retenga a su favor la cuota sindical para su depósito en la cuenta bancaria de la organización (artículo 6 de la ley N° 17940 de 2 de enero de 2006).

Se equipara la personería jurídica obtenida al amparo del artículo 21 del Código Civil, con la gestionada a través de este procedimiento.

El segundo inciso del presente artículo, a nuestro juicio contradice el carácter optativo del registro, e implica una violación a la libertad sindical, y así ha sido establecido por el comité de libertad sindical en diversos dictámenes.

En primer lugar, la decisión de autorizar el descuento de la cuota sindical es una decisión de libertad sindical individual, ya que, la persona trabajadora autoriza el descuento, e indica que dicho descuento sea vertido a su organización sindical.

Si dicha organización sindical cuenta o no con personería jurídica, es un asunto que atañe a quién autoriza el descuento y no al Estado y menos aún al empleador.

La diferencia entre la organización sindical que cuente con personería jurídica y la que no, es la posibilidad o no de realizar ciertos negocios civiles, pero no puede significar ningún tipo de cortapisa a la personería sindical.

Así lo ha establecido el comité de libertad sindical en diversos dictámenes:

*“325. Debería evitarse la supresión de la posibilidad de percibir las cotizaciones sindicales, que pudiera causar dificultades financieras para las organizaciones sindicales, pues no propicia que se instauren relaciones profesionales armoniosas.”<sup>12</sup>*

*“En relación con las cotizaciones sindicales, el Tribunal resalta que el derecho a la libertad sindical, para poder ser plenamente ejercido, requiere que las cuestiones relativas a la financiación de las organizaciones sindicales, incluyendo el cobro y reparto de cuotas entre las diversas estructuras sindicales, deberá regularse por los estatutos y reglamentos de la organización. En ese sentido, el Estado deberá abstenerse de regular esta cuestión por vía constitucional o legal”<sup>13</sup>*

En la actualidad en nuestro país, todas las organizaciones sindicales, tengan o no personería jurídica, pueden retener cuotas sindicales, con la autorización escrita de los trabajadores afiliados.

En caso de aprobarse el presente proyecto, el país retrocedería en materia de derechos, ya que, solamente podrían retener la cuota sindical, quienes tengan personería jurídica inscripta en el registro. En la actualidad, todas las organizaciones sindicales, cuenten o no con personería jurídica, pueden recibir las cuotas sindicales retenidas por el empleador, y tienen derecho a la información con fines de negociación colectiva, derecho que, perderían con la aprobación del presente proyecto.

Y tal retroceso, es claramente violatorio del principio de progresividad y no regresividad previstos por el Artículo 26 la Convención Americana de Derechos Humanos, y así lo ha interpretado la doctrina: *“Pese a esta excepcionalidad, las medidas regresivas deben considerarse prima facie violatorias de las disposiciones de la CADH o del Protocolo de San Salvador, por lo que si los Estados las adoptan, deben demostrar que existe un interés estatal permisible, que la medida tiene un carácter imperioso y que no existen cursos de*

---

<sup>12</sup>La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Tercera Edición. Pág 69. En similar sentido “ 701. La cuestión del descuento de las cuotas sindicales por los empleadores y su transferencia a los sindicatos ha de resolverse por negociación colectiva entre los empleadores y los sindicatos en su conjunto, sin obstáculos de carácter legislativo. (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 481; 363º informe, Caso núm. 1865, párrafo 122; y 371º informe, Caso núm. 2713, párrafo 878.)

<sup>13</sup>Corte Interamericana. Ob cit. Pág. 34.

*acción alternativas menos restrictivos del derecho en cuestión. Tal como lo ha señalado la CIDH, para evaluar si una medida regresiva es compatible con el artículo 26 del Pacto de la CADH se debe “determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso”<sup>15</sup>. La importancia de estas condiciones, limitaciones o razones de peso radica en que los Estados no pueden utilizar argumentos generales de política pública, disciplina fiscal o referirse a otros logros financieros o económicos para adoptar medidas regresivas, sino que debe señalar concretamente qué DESC pueden verse favorecidos con la adopción de tales medidas (Abramovich y Courtis, 2004, 109–110).”<sup>14</sup>*

No puede entenderse este mecanismo como un “estímulo” a obtener la personería jurídica, ya que el Estado no tiene, o no podría tener, ningún interés particular en que este aspecto, ya que los beneficios o ventajas de constituirse en personas jurídicas, debe ser valorado por las partes.

A esto cabe agregar que es un requisito que afecta a una sola de las partes, ya que las organizaciones de empleadores, aun cuando no obtuvieran personería jurídica, pueden utilizar sus medios para financiarse.

En definitiva, la presente disposición a nuestro juicio, es claramente antisindical y expone al país a responsabilidad internacional, en virtud de la violación de las normas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tal como estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Idénticas consideraciones corresponden a la imposibilidad de solicitar información para la negociación. Tal información, es esencial para una negociación colectiva, ya que sin la misma, los trabajadores no podrán tomar decisiones informadas. El pretender impedir el acceso a información de una organización sindical que no tiene personería jurídica, implica lisa y llanamente la limitación de la capacidad de negociar, o sea, desconocer la personería sindical.

En los hechos, la legislación establece que solo podrían negociar informadamente quienes obtienen la personería jurídica, limitando por tanto la libertad sindical de quienes no la hubieren obtenido.

---

<sup>14</sup>Joaquín A. Mejía Rivera. Las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Revista Internacional de Derechos Humanos / ISSN 2250-5210 / 2013 Año III – N° 3. Pág. 95.

Al igual que en el caso de la retención de la cuota sindical, este derecho de la organización sindical está vigente actualmente, por lo que, su limitación al futuro implica un claro retroceso en la legislación vigente en el país, con las consecuencias ya mencionadas.

Si al Estado le interesa fomentar que las organizaciones sindicales obtengan personería jurídica, debería utilizar las herramientas que indica la Constitución de la República, esto es, promover y no limitar.

Artículo 8º. (Transitoriedad y vigencia). Se prevé un plazo de 180 días desde la promulgación de la presente ley, para que las organizaciones profesionales puedan obtener la personería jurídica aquí regulada a los efectos correspondientes.

El período de transitoriedad, solamente tiene sentido en relación a las limitaciones a la libertad sindical establecidas en el artículo anterior, ya que, las organizaciones que cuentan con personería jurídica, a nuestro juicio, no se pueden ver afectadas por el presente proyecto.

#### **4. Tratamiento en Cámara de Representantes.**

El 2 de agosto de 2021 el Poder Ejecutivo remitió el mensaje y proyecto de ley, ingresando por la Cámara de Senadores.

El día 17 de agosto, la citada cámara vota la anuencia para que el proyecto sea remitido a la Cámara de Representantes, sin que se expresen los motivos que llevaron a la decisión.

La comisión de legislación del trabajo y seguridad social de la Cámara de Representantes, convocó al Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de la República y al PIT-CNT para que expresen sus puntos de vista sobre el proyecto.

#### La postura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.<sup>15</sup>

En su comparecencia, la delegación ministerial hace referencia a los proyectos presentados con anterioridad, y que fueron analizados en el presente trabajo en párrafos anteriores.

Se sostiene que, tal como propugna la OIT, cualquier iniciativa normativa que refiere a las relaciones laborales, debe tener un diálogo previo con los actores sociales, lo que se hizo en esta instancia.

<sup>15</sup><https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151907/tramite>

De dicho diálogo, según la delegación ministerial, se recogieron opiniones de las partes, y que en términos generales, el proyecto tiene una mirada positiva de las partes.

Asimismo, se agrega que para la regulación del tema se deben tener en cuenta las disposiciones constitucionales, en particular el artículo 57 de la Constitución de la República *"La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica"*, el Convenio Internacional del Trabajo N° 87, ratificado por Uruguay en 1953, y los dictámenes del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.

Como fundamentos para la regulación propuesta se menciona *" en primer lugar que las organizaciones adquieran la calidad de sujeto de derechos, asumiendo derechos y obligaciones diferentes a los derechos y obligaciones que tienen sus afiliados, es decir, que la organización sea un sujeto de derecho. En segundo término, ayuda a transparentar el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y empleadores. En tercer lugar, permite que la organización como tal pueda realizar negocios en nombre propio, celebre contratos, adquiera bienes, arriende, solicite préstamos, etcétera. Y lo más importante: es una garantía para todos los afiliados en la administración de las finanzas de la organización. "*<sup>16</sup>

En relación al articulado se expresa.<sup>17</sup>

Artículo 1 - Se señala que el registro se ubica en el Ministerio de Trabajo en virtud que es lo que surge del análisis del derecho comparado, y que dicha cartera, a través de la inspección general de trabajo, es la encargada de controlar a las organizaciones.

Artículo 2 - Se resalta el carácter facultativo de la inscripción, y que dicha condición está en línea con lo dispuesto por el Convenio Internacional N° 87. En relación a las organizaciones que ya cuentan con personería jurídica tramitada ante el Ministerio de Educación y Cultura, se sostiene que no tendría sentido exigirles un nuevo trámite, por lo que se establece un reconocimiento a la personería ya otorgada. Se señala que dicha disposición fue uno de los señalamientos de las organizaciones sociales.

Artículo 3º - La información y documentación requeridas para la solicitud de la personería es la básica sobre la constitución y funcionamiento de la organización. El procedimiento es sencillo, rápido, ágil y sin que implique mucha injerencia, fundados en los dictámenes del

<sup>16</sup> Comparecencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cámara de Representantes. pág. 21. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151907/tramite>

<sup>17</sup> En algunos artículos, la delegación se limita a mencionarlos, por lo que en dichos casos se omite la referencia.

Comité de Libertad Sindical, que refiere al asunto expresamente, en virtud de la autonomía de las organizaciones sindicales.

Se señala expresamente que la legislación nacional deberá limitarse tan solo a sentar las condiciones formales, sin afectar el libre ejercicio de constituir sindicatos y de afiliarse a los mismos. En el mismo sentido se menciona la imposibilidad de establecer mínimo de afiliados, las condiciones de elección de la autoridades de una organización sindical, o el contenido de los estatutos.

Artículo 4 - Prevé un procedimiento abreviado que no obstaculice la acción sindical.

Artículo 5 - Prevé la actualización tanto de los estatutos como de la nómina de autoridades, manteniendo actualizada la información del registro.

Artículo 7 - Se lo señala como uno de los artículos más importantes, en virtud que regula los efectos del reconocimiento de la personería jurídica, en el plano civil, procesal y otros relacionados con los procesos de negociación colectiva.

*“En lo que respecta a los efectos civiles se prevé que las organizaciones de trabajadores y de empleadores que tengan personería jurídica reconocida serán capaces de derechos y obligaciones civiles en los términos del artículo 21 del Código Civil, pudiendo celebrar cualquier tipo de actos, contratos, a excepción de aquellos personalísimos, propios de las personas físicas o los que suponen el ejercicio de actividades que la ley requiera determinadas autorizaciones especiales.”<sup>18</sup>*

En relación a los efectos procesales, se sostiene que sería necesaria la personería jurídica para comparecer en juicio, y se menciona como ejemplo el literal B) del artículo 3º de la Ley Nº 17.940, referida a la libertad sindical, el que prevé la presentación conjunta de la organización sindical y el trabajador.

Finalmente, se refiere a los efectos gremiales centrándose en dos aspectos. Primero, la modificación del artículo 6º de la Ley Nº 17.940, por el cual se requiere personería jurídica para poder solicitar retención de cuota sindical al empleador. Se sostiene la necesidad de esta disposición para que la responsabilidad del manejo de los dineros resultantes de la cuota sindical no recaiga individualmente en quienes dirigen la organización y que también otorgue certeza jurídica al empleador que retiene y vierte.

<sup>18</sup> Comparecencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social... pág. 23

Segundo, la exigencia de contar con personería jurídica para tener el derecho a recibir información en los procesos de negociación colectiva. Se cita como antecedente, el proyecto presentado al Parlamento en la administración anterior, basado en las observaciones de la OIT a la ley de negociación colectiva, N° 18.566.

Artículo 8º - Se fundamenta el plazo de 180 días, en virtud que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrá que crear una logística para el funcionamiento del registro, y las organizaciones deberán adaptarse a la nueva ley.

#### Cuestionamientos de los legisladores en Comisión de legislación del Trabajo y Seguridad Social a la presentación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los legisladores realizaron dos tipos de consultas y cuestionamientos respecto al proyecto, una de carácter general sobre la conveniencia o inconveniencia del mismo y otras de carácter particular sobre algunos artículos.

En el primer plano se distingue nítidamente la postura de los legisladores integrantes de la oposición y de la coalición de gobierno.

Los primeros señalaron la inconveniencia de regular la actuación de las organizaciones sindicales, en el sentido que en todo caso, implica una injerencia en la actuación de las mismas. Sin perjuicio de ello, en general también señalaron que el presente proyecto, comparado con los presentados anteriormente, era el menos intervencionista.

Por su parte, los legisladores de la coalición de gobierno saludaron la iniciativa, sosteniendo la postura contraria, en el sentido que se dejaban varios aspectos librados a autonomía sindical.

En cuanto al articulado, se señaló la discrepancia total con lo dispuesto por el artículo 7º, y que la exigencia de personería jurídica, podría determinar que la representación en una empresa la ejerciera quien ostente personería jurídica, en detrimento de quienes no la tengan. Este aspecto se relacionó también con la duda sobre la exigencia o no de un número mínimo de afiliados.<sup>19</sup>

El tema de la representatividad de las organizaciones sindicales, también fue planteado en el sentido contrario, o sea, sosteniendo que la exigencia de personería jurídica, permite

<sup>19</sup>Representantes Gherard, Carballo y Otero Agüero. Comparecencia del Ministerio de Trabajo... pág. 24 y 28.

conocer si quién se presenta como representante de los trabajadores a una negociación, realmente ostenta tal condición.<sup>20</sup>

Finalmente, se cuestionó específicamente la ausencia de la exigencia del voto secreto para la elección de los dirigentes sindicales. Se fundamentó en que es el mecanismo más democrático y que tal característica no es cuestionada en la actualidad.<sup>21</sup>

### Respuestas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a los cuestionamientos planteados por los legisladores.

En relación al cuestionamiento de carácter general, desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se sostuvo que el proyecto presentado es menos exigente que los requisitos actuales para obtener personería jurídica.

En concreto, se señaló que el Ministerio de Educación y Cultura tiene incluso la potestad de disolver organizaciones por incumplimiento a la normativa.<sup>22</sup>

En relación al tema de la representatividad de las organizaciones sindicales, y el otorgamiento del carácter de más representativa, se sostuvo que no era un tema que el proyecto regule. Se llegó a sostener, que de incluirse una regulación en ese sentido, se estaría violando lo dispuesto en el CIT N° 87.<sup>23</sup>

Sobre el cuestionamiento al régimen de retención de la cuota sindical, se sostuvo que la regulación beneficia a las partes, en el sentido de otorgar claridad y deslindar responsabilidades, que dejarían de estar en manos de personas individuales, con los efectos que ello podría tener, en caso por ejemplo de fallecimiento de uno de los responsables, y el posible conflicto con sus herederos. Sin perjuicio que se agregó que era una hipótesis, ya que no se habían presentado casos de reclamos por manejo del dinero proveniente de cuotas sindicales.<sup>24</sup>

En relación al cuestionamiento al artículo 7°, se reiteraron los argumentos vertidos en la presentación, así como la referencia a proyectos presentados por Poderes Ejecutivos anteriores.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup>Representante Radiccioni. Comparecencia del Ministerio de Trabajo...pág. 26.

<sup>21</sup>Representantes Cal y Radiccioni. Comparecencia del Ministerio de Trabajo... pags. 31, 32 y 34.

<sup>22</sup>Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Pablo Mieres. Comparecencia del Ministerio de Trabajo... pág 29.

<sup>23</sup>Ministro de Trabajo y Seguridad Social Pablo Mieres. Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social Arizti. Comparecencia del Ministerio de Trabajo.. pág. 29 y 30.

<sup>24</sup>Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Pablo Mieres. Comparecencia del Ministerio de Trabajo.. pág. 29.

<sup>25</sup> Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social Arizti. Comparecencia del Ministerio de Trabajo... pág. 31

Finalmente, sobre la no inclusión de la exigencia de voto secreto como mecanismo de elección o de toma de decisión en las organizaciones sindicales, tanto las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como sus asesores, reiteraron que la inclusión de esa, u otra exigencia, implicaría una violación a la autonomía sindical, y que no había dudas que así lo consideraría la Organización Internacional del Trabajo.<sup>26</sup>

La postura del PIT-CNT en comisión de legislación del trabajo y seguridad social de la cámara de representantes.<sup>27</sup>

La delegación del PIT-CNT plantea en primer término una cuestión política, respecto a la forma en que se desarrolla el debate referente a la negociación colectiva y cuestiones sindicales. Se expresa que dicho debate, por parte de algunas corrientes políticas, parte de la premisa de que el movimiento sindical debe ser regulado con una orientación limitadora de derechos, y no de promoción, tal como lo establece la Constitución de la República.

En segundo lugar se expresa acuerdo sobre la pertinencia de la utilización de la personería jurídica de parte de las organizaciones sindicales, señalándose por ejemplo, que el 90% de estas organizaciones cuentan con personería jurídica. En esa línea no se expresan reparos a la existencia de la personería jurídica sindical, siempre y cuando se respeten los límites establecidos por los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en particular, la autonomía y autarquía sindical.

Bajo esa premisa, se sostiene que el proyecto cumple en líneas generales con lo establecido en los citados convenios internacionales de trabajo, sin perjuicio de señalar algunos aspectos concretos, que constituyen una injerencia indebida. Asimismo se señala la existencia de otros proyectos que estarían lejos de los límites establecidos por la normativa internacional, por lo cual, expresan su disposición a intercambiar opiniones, pero sobre la base del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.

Respecto a los cuestionamientos, el primero de ellos refiere al término y concepto de asamblea, órgano al cual se le atribuye la potestad de sancionar o modificar los estatutos. Se señala que dicho término puede llamar a confusión, ya que muchas organizaciones sindicales utilizan la figura del congreso o asamblea de delegados. En caso que se entendiera que el concepto de asamblea contenido en el proyecto de ley no se compadece con dichos órganos, como el congreso o asamblea de delegados, se estaría violentando la autonomía sindical, que en muchos casos además, ha pasado por el tamiz de la personería

<sup>26</sup>Asesor Dr. Pedro Gari. Comparecencia del Ministerio de Trabajo...pág. 33

<sup>27</sup> Comparecencia de la central sindical PIT-CNT ante la Comisión de legislación del trabajo y seguridad social de la Cámara de Representantes.

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151907/tramite>

jurídica otorgada por el Ministerio de Educación y Cultura. En el mismo sentido se señala que el congreso es una modalidad utilizada también por las organizaciones de empleadores, no siendo patrimonio exclusivo de las organizaciones sindicales.

El segundo cuestionamiento refiere a la posibilidad de retención de la cuota sindical por parte de las organizaciones que no cuentan con personería jurídica. Se señala la característica de voluntariedad de la cotización sindical, a diferencia de lo que sucede en los países vecinos, donde existe el impuesto sindical, que financia las organizaciones. Se agrega que la formación de una organización sindical no es con la aquiescencia o beneplácito del empleador, sino que en muchos casos significa conflictos, que implican que los trabajadores no quieran que se conozca su condición de afiliados. Por tanto, al establecer el proyecto que solamente pueden retener la cuota sindical las organizaciones con personería jurídica, implica traspasar el límite establecido por el Convenio Internacional del Trabajo N.º 98. Asimismo, y sobre el punto, se agregó que la cuota sindical en Uruguay forma parte de la dimensión individual de la libertad sindical. Cada afiliado autoriza a que se descuente de su salario, y se vierta a una determinada organización, por lo cual, exigirle al ciudadano que solo podrá destinar parte de su salario a determinadas organizaciones, implica una limitación a la libertad individual, que debe estar fundada en una razón de interés general, lo que en esta instancia no solo no se aprecia, sino que tampoco se alega.

Los legisladores centraron sus cuestionamientos en la posibilidad o no de introducir el voto secreto como requisito para las decisiones dentro de las organizaciones de trabajadores y empleadores, así como las posibilidades de que la legislación en debate, pudiera fomentar la creación de sindicatos afines a los empleadores o “amarillos”.

Sobre el primer punto el debate se centró en la autonomía sindical, la cual fue defendida por la organización sindical, fundada en lo dispuesto por el convenio internacional N.º 87, el cual fue incluso citado textualmente en sala.

Sobre el segundo punto, se entendió que las condiciones por las cuales se califica en Uruguay a un sindicato como más representativo, son los de antigüedad, cantidad de afiliados e independencia del empleador. Y que tales conceptos, en principio, no se veían afectados por la norma en debate.

La postura de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios en Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Representantes.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151907/tramite>

La Cámara Nacional de Comercio y Servicios expresa en primer lugar haber participado en intercambios previos, con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con el PIT-CNT.

Al igual que la central de trabajadores, expresa que comparece a referirse únicamente al proyecto remitido por el Poder Ejecutivo.

En líneas generales sostiene estar de acuerdo con el proyecto presentado, sin perjuicio de sostener que pretendía una regulación mas exhaustiva que la planteada en el proyecto.

En particular, sobre el proyecto señalan, en primer lugar, que se ajusta perfectamente a lo dispuesto por el CIT N.º 87.

Cuestionan la creación de un nuevo registro de personas jurídicas, en este caso de organizaciones de trabajadores y empleadores, lo que podría afectar negativamente a las organizaciones que ya cuentan con personería jurídica. Expresan que en caso de existir divergencia de criterios entre lo dispuesto por el Ministerio de Educación y Cultura, ámbito en el cual organizaciones de empleadores y trabajadores han gestionado su personería jurídica, y el nuevo registro, puede generar diferencias de interpretación que acarreen conflictos jurídicos. Por ello, señalan que la solución más correcta hubiera sido generar un registro particular, pero dentro del ya existente en el Ministerio de Educación y Cultura.

En relación a los requisitos establecidos por el artículo 3º, expresan que se debería ahondar en mayores requisitos para la inscripción. Sin incurrir en exigencias que pudieren afectar la autonomía de las organizaciones, pero solicitando mayor información, como los requisitos para afiliarse, el mecanismo de desafiliación, domicilio, ámbito de actuación territorial, órgano de dirección, deliberativo, de control de cumplimiento del estatuto, la administración de aportes, reglas de funcionamiento en cuanto a quórum y la comunicación al registro de cualquier modificación.

Se sostiene también que debería regularse con mayor grado las consecuencias de la no inscripción en el registro, por parte de las organizaciones que no obtienen personería jurídica. A las mencionadas en el proyecto agregan que debería regularse la imposibilidad de comparecer en juicio en aplicación de la ley 17.940, y en general, disponer cual es la responsabilidad en que pueden incurrir las organizaciones no inscriptas por su actuación en la esfera sindical.

Los legisladores consultaron en particular porque se requería una regulación, cuando la mayoría de las organizaciones sindicales, - se mencionó el 90% de las mismas citando al

PIT-CNT que lo mencionó en la comisión – ya tienen personería jurídica. En definitiva, se está legislando para el 10% restante.

En respuesta la delegación empresarial desarrolla su argumentación, reiterando lo expresado anteriormente, haciendo hincapié en que en la actualidad no se realiza intercambio de información para la negociación colectiva.

No se aclara porque no se da dicho intercambio, tampoco con las organizaciones que si cuentan con personería jurídica. Sobre el punto si se hace mención a que la central sindical no cuenta con personería jurídica, e incluso se realiza una estimación de los ingresos que puede llegar a tener la misma, tomando como base 300.000 afiliados que coticen.

En conclusión, se señala que las organizaciones de empleadores, en particular la Cámara nacional de Comercio y Servicios que ostenta la forma de Sociedad Anónima, tienen fuertes controles de parte del Ministerio de Trabajo e incluso de la auditoría general de la nación, y que dado el tamaño que han adquirido las organizaciones sindicales, deberían tener controles similares.

La posición del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de la República.<sup>29</sup>

La comisión de legislación del trabajo y seguridad social de la Cámara de representantes solicitó el asesoramiento del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de la República.

El mismo, al emitir su asesoramiento, señala que el mismo se nutre de trabajos escritos presentados, y las opiniones vertidas por más de 50 docentes de todos los grados, que participaron de una sesión dedicada especialmente a tratar el tema.

El informe comienza señalando las características del sistema de negociación colectiva uruguayo destacando su ausencia de regulación, que obedece, según la mayoría de la doctrina al origen anarquista del movimiento sindical uruguayo, la no vinculación o falta de proximidad con los partidos que han gobernado, la consideración de que la protección de la normativa internacional es suficiente, el temor a que la reglamentación se haga en sentido limitativo, que la doctrina laboralista ha sido tradicionalmente favorable al abstencionismo legislativo, la relación entre ley y convenio colectivo y un sistema adecuado de solución de conflictos.

<sup>29</sup> Informe del Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de la República.  
[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151907/ficha\\_completa](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151907/ficha_completa)

Se señala la existencia de dos normas fundamentales en las que se asienta el sistema de negociación colectiva, el artículo 57 de la Constitución de la República y el Convenio Internacional del Trabajo N° 87, ratificado por nuestro país. Ambas normas establecen una reglamentación mínima garantista del funcionamiento de los actores de la negociación colectiva, y en particular la disposición constitucional, además establece la obligación de promoción de las organizaciones sindicales.

Como resultado de las disposiciones mencionadas, las organizaciones sindicales uruguayas, no tienen ningún requisito para poder funcionar en el ámbito gremial, sin perjuicio de los necesarios para poder actuar como personas jurídicas en el ámbito civil, distinguiéndose claramente la personería gremial o laboral de la civil. Se señala que esto no ha impedido un eficaz funcionamiento del sistema de negociación colectiva, con los requisitos mínimos como puede ser establecer en un acta quienes constituyen la organización en primera instancia, y cuales son sus autoridades que lo representan.

También en el plano de antecedentes, el Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de la República menciona los requisitos generales a los que debería estar sujeto el reconocimiento de personería de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

En dicho plano, cita profusa doctrina laboralista la que coincide en que ningún requisito o formalidad puede llegar a impedir o dificultar la conformación de organizaciones gremiales, debiéndose limitar a verificar la entidad y legalidad de las mismas. Sin perjuicio de ello señala que la Organización Internacional del Trabajo ha entendido que el requisito de obtener personería jurídica, en si mismo no puede considerarse un obstáculo, sino que debe analizarse las exigencias en cada caso.

En relación al proceso se señala que el mismo debe ser sencillo y ágil, sin que en ningún caso implique una autorización previa del Estado para poder funcionar.

Sobre el proyecto de ley en concreto, se enuncian las distintas posiciones existentes en el seno del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, sobre la pertinencia o no de una regulación. Una corriente de pensamiento sostiene que cualquier de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 57 de la Constitución de la República, la legislación solamente puede promocionar o facilitar la constitución de sindicatos. Otra corriente también cuestiona la propuesta pero basado en razones de oportunidad, conveniencia y mérito, ya que, el sistema ha funcionado durante décadas sin inconvenientes, y una regulación solamente los crearía. Una tercer corriente sostiene que el legislador está habilitado para

crear el registro de personería jurídica de carácter voluntario, y que la misma sea otorgada mediante el simple depósito de estatutos.

Sin perjuicio de las diferencias anotadas, el informe señala que existió una amplia coincidencia en valorar negativamente el proyecto de ley.

Los aspectos cuestionados son.

La exigencia prevista en el artículo 7º, condicionando la obtención de la personería jurídica para poder solicitar la retención de la cuota sindical, colide directamente con lo previsto en el artículo 57 de la Constitución de la República, ya que en lugar de promover la creación de sindicatos, obstaculiza los mismos. Se recuerda que dicho artículo no solo ordena promover la creación de sindicatos, sino otorgarles franquicias para su funcionamiento, como ser inmunidad tributaria y facilidades para el funcionamiento.

El condicionar las posibilidades económicas de una organización sindical en formación, dista mucho de los conceptos de promoción y franquicias para el funcionamiento. El informe concluye que dicha disposición puede ser pasible del reproche de inconstitucionalidad por los argumentos expresados, amén de ir contra una larga tradición por la cual sindicatos y empleadores acuerdan el descuento mediante negociación colectiva.

Sobre el mismo artículo, se señala que la limitación prevista en el inciso final -la imposibilidad de acceder a información para la negociación colectiva-, implica una desventaja no justificada para las organizaciones que opten por no inscribirse. Lo anterior es sin perjuicio de traer a colación que en el período legislativo anterior se presentó un proyecto de ley similar en este aspecto, y que obedecía a las observaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo, en respuesta a la queja de los empresarios. Pero, la observación realizada por la citada organización refiere a la responsabilidad de las partes por la información, expresando claramente que la misma debe hacerse efectiva, gocen o no de personería jurídica.

Se observan también como inconvenientes, determinados requisitos formales establecidos en el art. 3, considerándose que pueden constituir obstáculos reales para que las organizaciones sindicales puedan tramitar la personería e, incluso resultar una vulneración de la Ley Nº 18.331 sobre protección de datos personales. La autenticación por Escribano público de las firmas de los representantes de la organización puede significar un costo difícil de afrontar para las más modestas. Asimismo, el exigir el domicilio de los representantes del sindicato, puede exponerlos a posibles acciones de

discriminación así como una vulneración de sus datos personales (Ley Nº 18.331) o incluso discriminación para aquellos que no tengan un domicilio estable. Estas observaciones se asocian también con el carácter de acceso público, que se dota al citado registro.

Como cuestionamiento final, se señala la inconveniencia de que en el proyecto se incluya la exigencia de comunicar al Registro, “todo acto de nombramiento, cese o revocación de sus representantes” (art. 5). Se lo cataloga como un requisito difícil de cumplir, además de constituir una intromisión en los asuntos internos del sindicato.

Finalmente, y sin perjuicio de entender que por el contexto general de la propuesta puede entenderse que el reconocimiento de la personería jurídica obtenido a través del procedimiento establecido en el proyecto, concede la personería civil, en sustitución del previsto ante el Ministerio de Educación y Cultura, se considera oportuno aclarar, que las organizaciones que opten por solicitar la personería jurídica al amparo de este procedimiento, no requerirán ningún otro trámite.

En conclusión, la academia exhibe una oposición clara al proyecto, incluso entre quienes entienden conveniente la regulación.

Con carácter general el cuestionamiento mayor refiere a la falta de elementos de promoción y franquicias para las organizaciones sindicales, elemento que también está presente, conjuntamente con el mandato del dictado de leyes para reconocerles personería jurídica.

En particular del articulado, se cuestiona fuertemente los condicionamientos referentes a las retención de cuota sindical, el derecho a la información en la negociación colectiva y la pertinencia de incluir los datos sensibles de los dirigentes sindicales en el registro.

## **5. La aprobación del proyecto en Cámara de Representantes.**

Contrariamente a la práctica parlamentaria usual, el proyecto no fue aprobado en la comisión especializada que lo trató y recibió a las delegaciones, sino que pasó directamente al plenario de la cámara de representantes.

A lo expuesto corresponde agregar que no solamente se salte la votación en comisión y el tradicional informe en mayoría y minoría, sino que además hubo que habilitar el funcionamiento de la cámara de representantes que se encontraba en receso.

No se ensaya una explicación o justificación de este apartamiento de la práctica habitual. La oposición a la coalición de gobierno plantea el tema como una orden a los legisladores, sin expresar que habría motivado el apartamiento.

Resulta mas llamativo aún, que transcurrido el primer cuatrimestre del año siguiente, aún no se había tratado el tema en el senado, por lo que no parece exhibirse urgencia por aprobarlo.

### Los fundamentos en el debate parlamentario.

El debate parlamentario giró en torno a los fundamentos para la presentación del proyecto, y las consecuencias que el mismo podía tener en caso de ser aprobado. El punto saliente, y ya al final de la sesión, refiere al aditivo propuesto por la bancada de cabildo abierto, respecto a la inclusión de la obligatoriedad del voto secreto para tomar algunas decisiones.

Dicho aditivo generó importantes controversias entre los promotores del proyecto, derivando incluso en una votación dividida dentro del Partido Nacional, y el envío del mencionado aditivo “para su análisis”, a la comisión de legislación y códigos de la cámara, lo que fue señalado por sus promotores, como una solución elegante, sabiendo que no iba a ser tratado en el futuro.

Sin perjuicio de no haberse elaborado un informe por parte de la comisión como es la práctica habitual, el Representante Pedro Jisdonian<sup>30</sup>, primer participante del debate, esgrime los fundamentos manejados por los promotores del proyecto. Estos se centraron en primer lugar en que el mismo recoge parte de las iniciativas presentadas con anterioridad por varios legisladores de la coalición gobernante, y que fue debatido y acordado con los interlocutores sociales. Asimismo se señala que con la iniciativa se cumple con el mandato constitucional previsto en el artículo 57 de la Constitución de la República, el cual dispone que "La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica". Finalmente, se utiliza también como antecedente el Convenio Internacional del Trabajo N<sup>o</sup> 87, y la observancia estricta del proyecto a lo dispuesto en el mismo.

Siempre en el plano de la fundamentación general, se señala que el primer efecto de la inscripción en el registro que se crea es otorgar a las organizaciones la calidad de sujetos de derecho, y pasarían a ser entidades capaces de adquirir derechos y obligaciones de

---

<sup>30</sup> Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 21/12/2021. Pág. 7.

acuerdo al artículo 21 del Código civil, lo que les permitirla realizar una serie de actividades que en la actualidad no cuentan.

Sin mencionarla como tal, se distingue entre personería jurídica y gremial, identificando las prerrogativas en el plano civil que otorga el ostentar la primera de ellas, y señalando las dificultades de adquirirla con el procedimiento vigente.

Como argumento coadyuvante, a lo largo del debate, se menciona la inclusión de Uruguay en una “lista corta o lista negra” de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud que, la central sindical PIT-CNT no cuenta con personería jurídica. Se señala que la normativa en estudio, vendría a subsanar tal situación.<sup>31</sup>

En relación al articulado, tanto el citado representante nacional, como otros integrantes de la bancada de gobierno sostienen:

Artículo 1. Se cita como antecedente la legislación peruana, chilena y argentina que tienen registros similares a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 2. Se señala el carácter voluntario de la inscripción en el registro y el reconocimiento de la personería jurídica como consecuencia de la misma, si los estatutos respetan la las disposiciones vigentes y han sido adoptados por la asamblea de la organización. En relación a las que ya ostentan personería jurídica, deberán presentarse brindando la información requerida en el artículo 3º. Se recalca que la referencia es a la personería jurídica y no la gremial, la que ostentan por el hecho de constituirse en organizaciones representativas.

Artículo 4. Se argumenta la brevedad y simpleza del procedimiento dispuesto.

Artículo 5º. Regula la forma de mantener actualizada la información en caso de cambio de estatutos.

Artículo 6º. Registro de la publicidad.

Artículo 7º. En referencia a la imposibilidad de que se retenga la cuota sindicales por parte de las organizaciones que no cuenten con la personería jurídica reconocida, se la señala como una garantía para los afiliados a la organización, que otorga transparencia en el manejo de los fondos retenidos. En la actualidad, quien no cuenta con personería, debe verter los fondos en la cuenta de un tercero, lo que resulta riesgoso para la organización.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Diario de Sesiones...Representante Nacional Sebastián Cal. Pág. 37.

<sup>32</sup> Diario de sesiones. Representante Iisdonjan.

Se señala también en este sentido, la posibilidad de la “confusión” de los dineros retenidos en carácter de cuota sindical, con los personales de los dirigentes sindicales. Se menciona el caso de sindicalistas argentinos que fueron formalizados por la justicia, como casos que se pretenden evitar, haciendo hincapié que eso en Uruguay no ha sucedido.<sup>33</sup>

El punto es reiteradamente señalado por los representantes de la bancada de gobierno, incluso con algunas referencias que no constan en el texto del proyecto. Efectivamente, el Representante Nacional Francisco Sanguinetti expresa que el proyecto consagra la libertad sindical positiva y negativa, y que en muchos casos, tanto por impericia como falta de voluntad, no se tramitan las desafiliaciones a tiempo, y continúan realizándose las retenciones de cuota sindical. Tal punto, siempre según el citado Representante Nacional, sería subsanado con el proyecto, que establecería multas graduadas en función del monto retenido, para tales casos.<sup>34</sup>

En referencia a este aspecto se plantea un aditivo al proyecto de ley *“Artículo 2.- Los aportes económicos de los trabajadores a las organizaciones serán de total libertad del trabajador, no siendo el empleador el agente de retención”*.<sup>35</sup> El aditivo se votó negativamente, sin que se expresaran los fundamentos en particular.

En referencia a la posibilidad de intercambiar información confidencial, se argumenta que va en el mismo sentido del proyecto presentado por el gobierno anterior, en el año 2019. En base a estos fundamentos, se concluye que la norma no restringe la constitución o funcionamiento de las organizaciones de trabajadores o empleadores, sino que por el contrario la apoya y sostiene.

Los argumentos de carácter general, son reiteradamente señalados en el debate, haciéndose hincapié en el proceso de diálogo celebrado para su elaboración.<sup>36</sup>

Sin perjuicio de que todos los representantes de la bancada del gobierno apoyan el proyecto en su totalidad, en el debate se plantea un aditivo, referente a la obligatoriedad de la utilización del voto secreto para una serie de decisiones en las organizaciones,<sup>37</sup> así como la obligatoriedad de registro de las autoridades, y de toda persona que integre una organización sindical.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Diario de sesiones..... Representante Javier Radiccioni. Pág. 65.

<sup>34</sup> Diario de sesiones. Pág. 39.

<sup>35</sup> Diario de sesiones... Pág. 102.

<sup>36</sup> Diario de sesiones...Representante nacional Iván Posada. Pág. 21. Representante Nacional Francisco Sanguinetti. Pág. 37

<sup>37</sup> Representante Nacional Sebastián Cal. Diario de sesiones.. pág. 46.

<sup>38</sup> Diario de sesiones... Representante Nacional Javier Radiccioni. Pág. 64.

Se reconoce que el mecanismo del voto secreto es utilizado en la gran mayoría de las organizaciones sindicales, - sin mencionarse las de empleadores -, pero se aduce que en las que no lo utilizan, no se produce la rotación de personas en los cargos de dirección.

Por otra parte, se recurrieron también a los dictámenes del comité de libertad sindical, como fundamento para la propuesta. Se mencionaron los casos 488 a 453 recopilados en la Quinta Edición del año 2006, en particular los casos 396 establece: *"El que un gobierno reglamente estrictamente las elecciones sindicales puede constituir una limitación del derecho de los sindicatos a elegir [...] sus propios representantes. Sin embargo," -esta es la parte que, a veces, no se lee- "de una manera general, las leyes que reglamentan la frecuencia de las elecciones y fijan una duración máxima a los mandatos de los órganos directivos, no ponen en tela de juicio los principios de la libertad sindical"*<sup>39</sup>...el numeral 399 que señala: *"No existe violación de los principios de la libertad sindical cuando la legislación contiene ciertas reglas que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales o bien garantizar el desarrollo normal del procedimiento electoral respetando los derechos de los miembros, a fin de evitar todo conflicto en lo que atañe al resultado de las elecciones"*.<sup>40</sup> "El numeral 398 señala: *"La imposición por vía legislativa del voto directo, secreto y universal para elegir a los dirigentes sindicales no plantea problemas de conformidad con los principios de la libertad sindical"*.<sup>41</sup>

El aditivo planteado expresa *"Toda organización actuando en garantía de libertad y democracia tendrá el voto secreto como herramienta única en toda instancia de elección de autoridades, de aprobación de estatutos, reglamentos y lineamientos de acción"*.<sup>42</sup> El texto no fue votado, argumentándose que no estaba dentro de los temas planteados en la sesión, así como que implica una intervención en las organizaciones de empleadores y trabajadores, contrariamente a lo dispuesto en los convenios internacionales reiteradamente citados a lo largo de la sesión.

En referencia a la obligatoriedad de registro de los afiliados a una organización sindical, se fundamenta en la necesidad de determinar el sindicato mas representativo.<sup>43</sup>

Los fundamentos contrarios a la aprobación del proyecto, tanto en general como sus discusiones particulares, fueron planteadas por los legisladores integrantes de la oposición.

<sup>39</sup> Diario de sesiones. Representante Miguel Irrazabal. Pág. 55.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Dario de sesiones. Pág. 90.

<sup>43</sup> Representante Nacional Javier Radiccioni pág. 64.

Al igual que la coalición gobernante, la oposición, a través del Representante Nacional Gabriel Otero<sup>44</sup>, realiza un cuestionamiento de carácter general al proyecto. Se cuestionó la urgencia de someterlo a tratamiento a finales del mes de diciembre, no permitiendo un análisis más profundo del mismo. Se menciona que los informes solicitados a las cátedras opinan en contra del proyecto, y la comisión ni siquiera llegó a tratarlos. Otros representantes nacionales intervinientes, señalan también la instalación de un clima contrario a las organizaciones sindicales, mencionando una serie de hechos que buscan instalar una opinión pública contraria a las organizaciones sindicales.<sup>45</sup>

Sobre la pertinencia del proyecto, se señaló que es una intromisión en la vida de las organizaciones sindicales, que ni siquiera el gobierno dictatorial había realizado, y que dados los números existentes en Uruguay, 90% de sindicatos con personería jurídica, no era necesaria una ley en este sentido.<sup>46</sup> Se cita en apoyo el informe elaborado por el Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de la República, el cual sostiene que nuestra Constitución establece un sistema areglado, y que así ha funcionado hasta ahora, no solo sin inconvenientes, sino además siendo elogiado desde el exterior.<sup>47</sup> Asimismo, y en referencia al informe mencionado, se señala que el mismo ni siquiera fue considerado por la comisión.<sup>48</sup>

Sobre el contenido del proyecto, se cuestionó en primer lugar, el carácter optativo del mismo, en virtud de las consecuencias para quien no se inscriba.

Como primera consecuencia se señala la imposibilidad de retener la cuota sindical para la organización que no se inscriba, lo que implicaría el ahogamiento económico, y una violación a la normativa de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>49</sup>

En el mismo sentido se sostiene que la imposibilidad de obtener información para la negociación, resulta contrario a lo dispuesto por la Recomendación N<sup>o</sup> 163 de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>50</sup>

En ningún caso se realiza un cuestionamiento artículo por artículo, lo cual suena lógico ya que se vota en contra con carácter general. Sin perjuicio de ello, algunos cuestionamientos realizados, se corresponden con algunas disposiciones en particular.

---

<sup>44</sup> Diario de sesiones...pàg 14

<sup>45</sup> Representante Nacional Daniel Gerhard. Pág. 41.

<sup>46</sup> Representante Nacional Javier Otero. pág. 15

<sup>47</sup> Representante Nacional Felipe Carballo. Pág.27.

<sup>48</sup> Representante Nacional Daniel Gerhard. Pág.42.

<sup>49</sup> IRepresentante Nacional Felipe Carballo. Pág. 23.

<sup>50</sup> Idem.

Se critican los datos requeridos y formalidades para el registro (art. 3º) y el carácter público del mismo. (art. 6º), sosteniéndose que es una forma solapada de alentar las listas antisindicales.<sup>51</sup> En relación al requisito de certificación notarial de firmas para la inscripción en el registro, se sostiene estar ante un posible impedimento de carácter económico para las organizaciones nuevas y las mas pequeñas, que son precisamente las que no ostentan personería jurídica.<sup>5253</sup>

En referencia al artículo 7º, y la imposibilidad de retener la cuota sindical por parte de las organizaciones no inscriptas, se realizan dos tipos de cuestionamientos.

El primero de ellos refiere al poder de disposición y el origen de esos dineros. Se señala que en Uruguay tanto la afiliación como el pago de la cuota sindical son voluntarios, por lo que no existiría razón para que el Estado imponga regulaciones.<sup>54</sup>

El segundo cuestionamiento se funda en lo dispuesto por el artículo 57 de la Constitución de la República, el cual establece que la ley “promoverá” la formación de sindicatos gremiales, y que el condicionar los ingresos a la inscripción en un registro, no puede entenderse como una forma de promover.<sup>55</sup>

## 6. Conclusiones.

Del proceso de discusión del proyecto de ley se pueden extraer una serie de conclusiones.

En primer lugar, todas las partes acuerdan que el proceso de diálogo social funcionó, sin perjuicio de que se hubieren llegado o no a acuerdos.

En segundo lugar, el parlamento no realizó ningún cambio a la propuesta enviada por el Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, se termina aprobando el proyecto sin discusión en la comisión de legislación del trabajo de la cámara, en la cual solamente se citaron a las partes y es pidió asesoramiento, pero no hubo ningún debate.

En cuarto lugar, y en consonancia con lo anterior, el asesoramiento solicitado, parecería que ni siquiera fue considerado, ya que algunos legisladores opositores hicieron referencia al mismo, pero los integrantes de la bancada de gobierno, ni siquiera lo mencionaron.

---

<sup>51</sup> Idem. Pág 29 y 30.

<sup>52</sup> Representante Nacional Daniel Gerhard. Pág. 43.

<sup>53</sup> Representante Nacional Gerardo Nuñez. Pág. 58.

<sup>54</sup> Idem. Pág 30.

<sup>55</sup> Representante Nacional Daniel Gerhard. Pág 43.

Sobre los argumentos vertidos a lo largo del debate.

La postura de la central ha sido debatida en varios ámbitos y recogida en varios documentos, por lo que no es pertinente agregarla en esta instancia.

La postura de los empleadores no es totalmente coincidente con la del gobierno, pero por razones formales, ya que en el fondo, expresan estar claramente de acuerdo con el proyecto.

La postura de la cátedra es claramente contraria, y hace hincapié en algunos puntos. En primer lugar en la pertinencia de la regulación. Se menciona con claridad que el mandato constitucional implica promover y dictar normas para reconocer personería jurídica a las organizaciones gremiales. La presente regulación es señalada como limitativa y que no implica ninguna promoción. En segundo lugar sobre la publicidad de los datos de los dirigentes sindicales que se registren. Se entiende que afecta claramente las posibilidades de organización, ya que la búsqueda de antecedentes de algunas empresas, antes de contratar, es exhaustiva, y sin dudas este registro será un insumo mas. Asimismo, puede implicar alguna discriminación en el caso incluso de personas que no cuenten con domicilio fijo. En tercer lugar, la retención de la cuota sindical por parte de sindicatos no inscriptos, se señala como uno de los mayores defectos, junto con la imposibilidad de obtener información. En este punto la cátedra es contundente en el sentido de que implica una notoria limitación, ya que quién no se registra, directamente será difícil que pueda funcionar. Asimismo, se señala que la entrega de información no necesariamente debe estar atada a la existencia de personería jurídica, ya que en todos los casos existe responsabilidad por incumplimiento del deber de reserva, y que la Organización Internacional del Trabajo menciona este punto, y maneja ambos casos, con o sin personería jurídica, por lo que en ningún momento lo plantea como un requisito.

Los argumentos de la cátedra fueron considerados en forma oblicua en el debate, ya que en ningún momento se los rebatieron, reiterándose que en realidad, la bancada de gobierno en ningún momento lo menciona.

La bancada del gobierno, insistió en que estaba cumpliendo con un mandato constitucional, que la regulación no es limitativa en ningún caso, que la personería jurídica otorga transparencia al manejo de los fondos, y que además genera responsabilidad en el manejo de la información. En definitiva sostiene estar defendiendo a los trabajadores y no las organizaciones sindicales, señalando una posible contradicción entre los intereses de ambos.

La oposición se centró en el clima político imperante, que identifica como de crear un estado de irritación de la población hacia las organizaciones sociales, señalándolas como responsables de varios males del país.

Incluso se mencionó que un proyecto de esta naturaleza, en otro contexto, podría haberse visto diferente.

Sus argumentos se basaron mucho en lo dicho por la cátedra, por lo que no corresponde reiterarlos, pero se agrega una suerte de desconfianza a los argumentos del gobierno, basado en los números. Se señala que si el 90% de los sindicatos tiene personería jurídica, no se entiende la urgencia de legislar para el otro 10%.

Transcurridos tres meses del debate en la cámara de representantes, el tema no se ha tratado en el senado, por lo que dicho argumento se vería reforzado por la realidad.

Finalmente, sobre los aditivos presentados, voto secreto e imposibilidad de descuento de cuota sindical. En el primer caso, notoriamente a parte de la bancada del gobierno le generó contradicciones el no votarlo. Se presenta el tema desde la óptica del derecho a la libertad y la transparencia, obviando el argumento de la injerencia. Incluso en este caso se señaló que tal práctica existe en la mayoría de los sindicatos, por lo que, una vez más no estaría claro cual es fundamento de insistir en el punto. Se rebate, con el mismo argumento, sosteniendo que si se practica no habría inconveniente en exigirlo. En definitiva, el parlamento parece no tener claro que no puede exigir requisitos a las organizaciones sociales, dadas sus especiales características y la regulación de OIT sobre el punto, pretendiendo equipararlas a otras organizaciones. Sin perjuicio que, a dichas organizaciones, no les exige una forma particular de elección.