



Nº de expediente: 050011-503421-21

Fecha: 22.10.2021

Universidad de la República Uruguay - UDELAR



ASUNTO

SOLICITUD DE ASESORAMIENTO DE LA COMISIÓN DE LEGISLACIÓN DEL TRABAJO Y
SEGURIDAD SOCIAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES - INSTITUTO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Unidad	CONSEJO DE DERECHO
Tipo	INFORMES - PEDIDO DE
Tema:	
Período desde:	
Período hasta:	
Fecha límite para responder:	
Dependencias involucradas:	
Solicitante:	

La presente impresión del expediente administrativo que se agrega se rige por lo dispuesto en la normativa siguiente: Art. 129 de la ley 16002, Art. 694 a 697 de la ley 16736, art. 25 de la ley 17.243; y decretos 55/998, 83/001 y Decreto reglamentario el uso de la firma digital de fecha 17/09/2003.-

	Expediente Nro. 050011-503421-21 Actuación 1	Oficina: SECRETARIA DE DECANATO - DERECHO Fecha Recibido: 22/10/2021 Estado: Cursado
--	---	---

TEXTO

Al Consejo para su conocimiento.-

Firmado electrónicamente por MARIANA CARACCILOLO/ProdUdelaR el 22/10/2021.
--

Anexos
INFORME PARLAMENTO LEY REGISTRO SINDICAL 22 10 21.pdf
R0501_C1796-2021_PERSONERiA JURiDICA.pdf
RV_ Solicitud de asesoramiento.pdf

Montevideo, 22 de octubre de 2021.

Señores de

**Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Cámara de Representantes**

Presente

**Informe sobre proyecto de Ley sobre Personería Jurídica de las
Organizaciones de Trabajadores y Empleadores.**

De nuestra mayor consideración.

Hacemos referencia a la solicitud formulada por esa Comisión a nuestro Instituto, mediante correo electrónico enviado el 17 de setiembre de 2021, a efectos de emitir opinión acerca del proyecto de ley "*PERSONERÍA JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES Y EMPLEADORES. Se establece un registro que funcionará en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*". (Carpeta 1796 de 2021, Repartido 501).

Para evacuar la consulta, en atención a la complejidad que representa el objeto de esta, nuestro Instituto solicitó a su cuerpo docente el envío a su Mesa directiva de informes y opiniones expresados por escrito, a ser presentados a más tardar el 14 de octubre de 2021. Se recibieron seis respuestas, que corresponden a los docentes Juan Raso Delgue, Nelson Loustaunau, Jorge Ubaldo Seré, Graciela Giuzio, Carolina Feola y Rodolfo Becerra, los cuales quedan a disposición de los señores Legisladores.

Asimismo, el Instituto trató la temática en su sesión plenaria realizada el viernes 15 de octubre de 2021, con la presencia de más de 55 docentes de todos los Grados académicos.

El informe que seguidamente desarrollamos refleja las principales reflexiones y opiniones vertidas por los docentes de nuestro Departamento,

tanto en sus informes escritos como de manera verbal en el transcurso de la sesión dedicada enteramente (1 hora 30 minutos) al intercambio de ideas.

Como es sabido, los asuntos relativos al Derecho sindical suelen ser un terreno sumamente escabroso de examinar, ya que se trata de un área o campo del Derecho laboral donde afloran con mayor énfasis, las diferentes visiones y enfoques filosóficos, políticos e ideológicos que posee cada uno de los *juslaboralistas*. Si bien sería ingenuo pensar que un asunto jurídico, cualquiera sea la rama del Derecho que se vea involucrada, pueda ser examinado de manera completamente objetiva, desprovista de principios y valores, lo cierto es que en los temas del Derecho sindical los sesgos del intérprete suelen ser más marcados, en comparación con los tópicos de otras ramas del Derecho.

Dicha advertencia es realizada a los efectos de que los Señores Parlamentarios tengan en cuenta, al leer este informe, que el mismo no pretende exponer soluciones perfectas ni opiniones unánimes o siquiera mayoritarias. Las siguientes líneas se limitan a reflejar las principales consideraciones que han realizados los docentes sobre el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General, con la única finalidad de que las ideas puedan ser un insumo para la reflexión de los señores legisladores.

1.- Características generales del régimen de libertad sindical en Uruguay.

En primer lugar, nuestro Instituto considera indispensable recordar que el sistema de relaciones colectivas del trabajo de nuestro país se ha caracterizado tradicionalmente por ser ***altamente autónomo***, con baja intervención del Estado en su reglamentación.

Así, en un Informe realizado por el programa RELASUR de la OIT, publicado en el año 1995 acerca de los principales rasgos de “*Las relaciones laborales en Uruguay*”, se señalaba que nuestro país se caracterizaba por “*la existencia de un marco normativo exiguo de las relaciones colectivas de*

trabajo, constituido por algunas pocas normas constitucionales y algunos Convenios de la OIT ratificados”, haciendo notar que esa característica fundacional del Derecho colectivo “permanece como característica del sistema y funciona razonablemente”¹.

La explicación de los motivos por los cuales nuestro país ha tenido un sistema **autónomo** de relaciones colectivas de trabajo es expuesta con su habitual precisión y claridad por parte del Prof. **Américo Plá Rodríguez**, quien señala que la resistencia a la reglamentación estatal se ha debido a los siguientes factores²:

- (i) El origen anarquista del movimiento sindical.
- (ii) La no vinculación o falta de proximidad del movimiento sindical con los partidos que han gobernado.
- (iii) La consideración de que la protección de la normativa internacional es suficiente.
- (iv) El temor a que la reglamentación se haga en sentido limitativo.

Según el prestigioso *juslaboralista* citado, el reconocimiento amplio y genérico sobre la libertad sindical contenido en el **art. 57** de nuestra **Constitución**, sumado a la garantía de independencia y autonomía de los derechos colectivos prevista en los **Convenios internacionales de la OIT N° 87 y 98**, hacían que “los dirigentes y militantes sindicales se sentían suficientemente protegidos en el plano jurídico. No entendían que fuera necesario más”³.

A ello habría que agregar que la postura de la doctrina laboralista uruguaya ha sido tradicionalmente favorable a mantener el abstencionismo estatal en el sistema de relaciones colectivas. Así, como lo ha hecho notar **Hugo Barretto**, “el pensamiento jurídico nacional dio forma a una cultura

¹ OIT, *Las relaciones laborales en Uruguay, Informe RELASUR*, Madrid, 1995, p.27.

² PLA RODRIGUEZ, Américo; “*El derecho colectivo del trabajo en Uruguay*” en Revista Española de Derecho del Trabajo, N° 36, octubre-diciembre 1988, p. 489.

³ PLA RODRIGUEZ, Américo; *Curso de Derecho Laboral*. Tomo IV volumen I. Ed. IDEA, Montevideo, 1999, p. 21. El autor señala que el temor a que cualquier tipo de reglamentación del Derecho colectivo del trabajo pudiese ser de sentido limitativo, se acrecentó con el golpe de Estado de 1973, cuando el Gobierno de facto dictó una reglamentación sindical fuertemente limitativa y represiva, que posteriormente fue anulada al retornar la democracia (obra citada, p. 21-22).

partidaria de la no regulación de los fenómenos del derecho colectivo” agregando que defendió “la trinchera de la autonomía sindical muchas veces a ultranza”⁴.

Según **Hugo Fernández Brignoni**, el modelo autonomista del Derecho colectivo uruguayo se caracteriza por las siguientes notas: **a)** abstención legislativa, desarrollándose una suerte de *laissez-faire* colectivo en que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen autonomía para llevar adelante una regulación negociada; **b)** exclusión de reglas de responsabilidad penal y civil para las organizaciones profesionales; **c)** reglas de procedimiento que garantizan la autonomía colectiva pluralista; **d)** existencia de una base normativa mínima de origen estatal que habilita su sobrepajamiento y la regulación autónoma de las condiciones de trabajo; **e)** relevancia de la negociación colectiva; **f)** relación de jerarquía funcional entre ley y convenio colectivo; **g)** funcionamiento de mecanismos de solución de conflictos adecuados al carácter no regulado de las instituciones⁵.

Jorge Rosenbaum observa que, a diferencia del modelo latinoamericano, que es de alto grado de intervencionismo estatal, en nuestro país “la impresencia del Estado como conductor y como actor ha sido una constante que exhiben, entre otros factores, la falta de reglamentación de los aspectos colectivos de las relaciones de trabajo, la desvinculación del sujeto sindical respecto de las decisiones impuestas desde los centros del poder político y el desarrollo no reglamentado y extendido que ha manifestado el conflicto colectivo como indicador de la autarquía que asumen la relaciones laborales en el país”⁶.

⁴ BARRETTO GHIONE, Hugo; “Innovación y tradición en la Ley N° 18.566: un corrimiento de las fronteras del intervencionismo” en revista Derecho Laboral, tomo LII, N° 235, julio-setiembre 2009, p. 473. El autor señala que debería estudiarse hasta qué punto ese enfoque teórico de la doctrina uruguaya influyó sobre el proceso de formación del modelo abstencionista, y cuáles fueron los canales de comunicación entre el mundo académico y los procesos de producción jurídica y las prácticas de las relaciones colectiva.

⁵ FERNANDEZ BRIGNONI, Hugo; “El derecho colectivo del trabajo en transformación” en XIX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, 2008, p. 150-151.

⁶ ROSENBAUM RIMOLO, Jorge; *Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en el Cono Sur de América Latina*, OIT, Lima, 2001, p. 27.

En ese orden, según destaca nuestra doctrina, el sistema de relaciones colectivas de Uruguay se ha diferenciado de los restantes regímenes latinoamericanos, justamente por el notable abstencionismo legal en el plano de la libertad sindical, la huelga y la negociación colectiva⁷, lo que no se ha traducido en dificultades, escollos o barreras para el funcionamiento de las organizaciones sindicales, sino todo lo contrario.

En efecto, si bien el régimen de derecho de asociación y libertad sindical se asienta en nuestro país apenas en dos normas fundamentales⁸, como son el **art. 57 de la Constitución**, que desde el año 1934 mediante una reglamentación breve y concisa -casi imperceptible-, pero garantista y promocional, reconoce el fenómeno de la asociación y la acción sindical y ordena su tutela y promoción, así como la ratificación del **Convenio Internacional del Trabajo N° 87** (en adelante, CIT 87) que consagra el principio de autonomía y de intervención mínima en materia de constitución y funcionamiento de los sindicatos, lo cierto es que la ausencia de una ley orgánica de libertad sindical no ha impedido que los trabajadores (públicos y privados) pudiesen unirse en defensa y promoción de sus intereses y derechos⁹.

En todo caso, la única intervención legal que era imprescindible, para cumplir así con las Normas Internacionales del Trabajo y, principalmente, con el mandato derivado del **Convenio Internacional del Trabajo N° 98** sobre protección de la libertad sindical, fue la aprobación de la **Ley N° 17.940 de 2 de enero de 2006**, que establece un amplio mecanismo de protección contra todo

⁷ ROSENBAUM, Jorge, AMEGLIO, Eduardo y RASO DELGUE, Juan, *“Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo en Uruguay”* en Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo. AAVV. FCU, Montevideo, 1993, p. 275-276.

⁸ Nuestro país también ha ratificado los Convenios Internacionales del Trabajo núm. 135 sobre Representantes de los trabajadores, núm. 141 sobre las organizaciones de los trabajadores rurales y núm. 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, pero los CIT 87 y 98 constituyen los pilares fundamentales del armazón jurídico internacional sobre la libertad sindical

⁹ CASTELLO, Alejandro; *“Influencia del CIT 87 de la OIT en la autonomía del derecho sindical uruguayo”* en XXIX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, Montevideo, 2018, p. 213 y ss.

acto de discriminación por razones sindicales, así como reglamenta una serie de facilidades y prerrogativas para el desarrollo de la acción gremial¹⁰.

De ese modo, puede afirmarse que en la actualidad nuestro país exhibe un modelo de libertad sindical y de derecho de asociación de **tipo promocional**, ya que las normas mencionadas (art. 57 de la Constitución, CIT 87 y Ley Nº 17.940) tienen una clara orientación y finalidad de sostén y apoyo del fenómeno sindical. No coartan o restringen la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales, sino que alientan y facilitan su creación y desenvolvimiento¹¹.

En resumen, como ha expresado el prestigioso *juslaboralista* **Arturo Bronstein**, que fuese hasta hace pocos años Asesor Principal de la OIT en Políticas de Legislación del Trabajo, analizando los sistemas latinoamericanos de Derecho sindical, señala que “Uruguay es sin duda aquel que se ha mantenido más fiel al mandato del Convenio Nº 87. Uruguay en efecto, es el único de estos países en donde las organizaciones sindicales se han auto regulado pues aparte del Convenio Nº 87, que es considerado fuente de derecho interno, no existe ninguna otra normal legal que regula la constitución de los sindicatos, aun cuando, desde fechas relativamente recientes, sí las hay que protegen la actividad sindical, en consonancia con el Convenio Nº 98 y que organizan un sistema de negociación colectiva que tiene la particularidad de ofrecer a sus actores la posibilidad de escoger entre una negociación bilateral y autónoma, y otra que es tripartita pues se organiza a través de la convocatoria de consejos de salarios, de composición tripartita”¹².

¹⁰ ¹⁰ El fundamento de esta norma legal, en opinión de ERMIDA URIARTE, reside en el hecho de que “...la libertad sindical no es autosuficiente. Como muchos otros derechos humanos fundamentales, a la libertad sindical no le basta, para regir de verdad, con su mera enunciación, sino que necesita ser garantizada” (“La nueva legislación laboral uruguaya” en IUSLabor Nº 47, 2006).

¹¹ Véase más ampliamente: RASO DELGUE, Juan y CASTELLO, Alejandro; *Derecho del trabajo*, tomo IV, FCU, 2021, p. 34 y ss.

¹² BRONSTEIN, Arturo Sergio; “Tendencias del derecho sindical en América Latina: un esbozo comparativo” en Recientes Tendencias del Derecho Sindical en Iberoamérica, AAVV (Oscar Hernández y Miguel Martínez Gijón – Coordinadores), Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social – Universitas Fundación, Caracas, 2017, p. 20.

2.- Sobre el reconocimiento de la personería de los sindicatos en nuestro ordenamiento.

Como resultado de lo dispuesto en el **art. 57 de la Constitución**, el **CIT 87** y el resto de las **Normas Internacionales del Trabajo**¹³ que reconocen ampliamente el derecho de asociación y la libertad sindical de los trabajadores, el sindicato se constituye por la mera expresión de voluntad de sus miembros, instrumentada a través de una simple asamblea o reunión fundacional. Si bien por razones de seguridad jurídica es recomendable que esa voluntad se exprese en una simple acta fundacional y en la aprobación de estatutos escritos, la normativa vigente ni siquiera establece esa exigencia para la existencia jurídico laboral de la organización.

Esa libertad de constitución no está sometida a ninguna autorización previa por parte del empleador o del Estado (art. 2 del CIT 87), ni está condicionada a la observancia de un quorum mínimo o de cualquier otro tipo de requisito o exigencia formal o sustancial.

En ese sentido, como ha destacado **Osvaldo Mantero de San Vicente**, “en el régimen nacional, la organización sindical, por el mero hecho de constituirse, adquiere la facultad de actuar en representación de la categoría y ejercer la autonomía de la voluntad colectiva. Para realizar actos jurídicos tales como negociar colectivamente, actuar en la promoción y composición de conflictos colectivos, integrar órganos tripartitos, actuar a nivel de la empresa, etc., la organización no requiere el otorgamiento por parte del Estado de ninguna clase de personería”¹⁴.

En la misma dirección, **Cristina Mangarelli** ha hecho notar que “la ley no establece requisitos para constituir una organización de trabajadores, ni prevé exigencia alguna para que sea reconocida como tal. Si un grupo de

¹³ A vía de ejemplo: Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 23 num. IV), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XXII), Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (art. 26), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 22), Protocolo de San Salvador (art. 8), Declaración Socio Laboral del Mercosur de 2015 (art. 16), entre otros.

¹⁴ MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo; *Derecho sindical*, FCU, 1998, p. 116.

trabajadores resuelve constituir un sindicato, elabora los estatutos y comunica al empleador la constitución del sindicato, sin formalidad, ni procedimiento especial alguno. No se exige la inscripción del sindicato en registro alguno, ni depósito de estatutos, ni la obtención de personería jurídica para actuar en representación de los trabajadores. A partir de su constitución, el sindicato representa al colectivo de trabajadores en la negociación colectiva y los delegados gozan de tutela. Muchas organizaciones de trabajadores en Uruguay carecen de personería jurídica y sin embargo gozan de plena capacidad para actuar sindicalmente”¹⁵.

No obstante ello, para la actuación pública del sindicato en el mundo económico y mercantil (compra y alquiler de locales, adquisición de bienes y servicios, apertura de cuentas bancarias, solicitud de préstamos, solicitud de exoneraciones y subvenciones nacionales o internacionales, etc.), que muchas veces resulta necesaria para el eficaz desarrollo de la acción sindical, se requiere la adquisición de personalidad jurídica civil. Para lograr ese fin, en nuestro ordenamiento el sindicato debe tramitar la obtención de una personería jurídica (art. 21 del Código Civil) ante el Ministerio de Educación y Cultura, con carácter totalmente voluntario y no requiere de mayores exigencias, aunque en la práctica suele representar un procedimiento excesivamente largo porque -en sustancia- está estructurado para las asociaciones civiles y fundaciones.

En síntesis, en la actualidad los sindicatos pueden tener en nuestro ordenamiento dos tipos de personería jurídica: **a)** por un lado, una **personería laboral o gremial**, que es automática y no requiere ningún tipo de trámite, inscripción o procedimiento ante el Estado, que confiere a la organización las libertades y derechos colectivos esenciales para la acción sindical: representación, consulta, información, negociación colectiva, huelga, participación, diálogo social, y, **b)** por otro lado, una **personería jurídica o personería civil**, que es otorgada por el Estado en cumplimiento del mandato establecido en el **art. 57 de la Constitución y el art. 7 del CIT 87 de OIT**, con el

¹⁵ MANGARELLI, Cristina; “*Las relaciones laborales colectivas en Uruguay*” en Las relaciones laborales colectivas en América Latina y España, AAVV, (Mangarelli, Sala Franco y Tapia Guerrero – Coordinadores), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, ,2015, p. 468-469,

que se atribuye a la organización la capacidad de obrar general, idéntica a la que se reconoce a cualquier tipo de asociación de derecho privado.

3.- Criterios generales sobre el reconocimiento de la personería jurídica de los sindicatos.

El **artículo 57 de la Constitución** establece que *“La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”*.

Como enseña **Ermida Uriarte**, se trata de una disposición de claro sentido protector y promotor del sindicato y su acción, que “hoy viene a coincidir perfectamente con las más modernas técnicas de legislación sindical, que tienden, no a *reglamentar* lo sindical en el sentido de limitarlo, sino a sancionar *normas de soporte o de apoyo* a la actividad sindical”, por lo que esa norma es la “base esencial sobre la cual debería edictarse cualquier reglamentación de los sindicatos. El poder público tiene la obligación de promover la organización de sindicatos a través de lo que hoy se denomina legislación de soporte o apoyo a la actividad sindical”¹⁶.

Por su parte, el **artículo 7 del CIT 87** dispone que *“La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio”*.

En función de lo dispuesto en dichas normas fundamentales, la adquisición de personería jurídica civil no puede estar sujeta a requisitos, formalidades o exigencias que signifiquen, de hecho o de derecho, una dificultad para obtener el reconocimiento de parte del Estado. Las condiciones que establezca el legislador

¹⁶ ERMIDA URIARTE, Oscar; *Sindicatos en libertad sindical*, 4ª edición, FCU, 2012, p. 27-28.

para la obtención de la personalidad jurídica solo pueden estar dirigidas a garantizar la publicidad, la seguridad jurídica y el respeto del interés de terceros.

Sobre el punto, el **Prof. Américo Plá Rodríguez** destaca que “es necesario permitir a los trabajadores crear efectivamente sindicatos, sin someter su creación a formalidades que signifiquen, de hecho, la negación de la libertad de constitución. O que genera una forma de dificultarla seriamente. Las únicas formalidades compatibles con el principio de la libertad son las tendientes a dar cierta publicidad al acto de constitución a fin de permitir a las entidades verificar su identidad y legalidad. En cambio, serían la negación de la libertad todos los requisitos tendientes a exigir una autorización previa”¹⁷.

Si nos situamos en el contexto comparado, tal como señala el Prof. **Alfredo Montoya Melgar**, la atribución de personalidad jurídica a los sindicatos no es una regla de validez universal; por el contrario, se trata de una cuestión jurídico-positiva, resuelta con criterios diversos en los distintos sistemas nacionales¹⁸.

Casi todos los países del mundo establecen la exigencia de que los sindicatos, para constituirse y funcionar, obtengan personería jurídica y para ello se deban inscribir en un Registro que lleva el Estado. La regla es que la obtención de personería jurídica tiene efectos jurídicos generales: otorga al sindicato *todas* las prerrogativas, libertades y derechos para actuar en el mundo laboral, así como para realizar cualquier tipo de negocio jurídico (comprar, arrendar, abrir cuentas bancarias, etc.).

Según la OIT, esa exigencia no es contraria en sí misma a las previsiones del CIT 87. Ahora bien, como señala **Néstor De Buen**, la personalidad jurídica de las organizaciones de trabajadores y empleadores, sus federaciones y confederaciones, “no puede estar sujeta a condiciones cuya

¹⁷ PLA RODRIGUEZ, Américo; *Curso de Derecho Laboral*. Tomo IV volumen I, ob. cit. p. 50.

¹⁸ MONTOYA MELGAR, Alfredo; *Derecho del Trabajo*, ed. Tecnos, Madrid, 1989, p. 125.

naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los arts. 2, 3 y 4” del CIT 87.¹⁹

Al respecto, el **Comité de Libertad Sindical** ha dicho que “los Estados quedan libres para fijar en su legislación las formalidades que les parezcan propias para asegurar el funcionamiento normal de las organizaciones profesionales. Por consiguiente las formalidades prescritas en las reglamentaciones nacionales acerca de la constitución y el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, son compatibles con las disposiciones del Convenio, a condición, claro está, de que esas disposiciones reglamentarias no se halle en contradicción con las garantías previstas por el Convenio 87”²⁰.

Para que esa exigencia no se torne en un mecanismo que, en los hechos, se transforme en una restricción para la constitución de las organizaciones sindicales o se convierta en una forma de selección y control político de las mismas, el **Comité de Libertad Sindical** ha establecido algunos criterios que deben cumplir las reglamentaciones, para no ser contrarias a las disposiciones del CIT 87.

En ese sentido, el **Comité** ha dicho que el procedimiento de obtención de personería debe ser ágil, sencillo y no puede conceder a las autoridades competentes facultades discrecionales para decidir si los promotores cumplen los requisitos formales²¹.

En otro dictamen ha señalado que “Si las condiciones para conceder el registro equivaliesen a exigir una autorización previa de las autoridades públicas para la constitución o para el funcionamiento de un sindicato, se estaría frente a una manifiesta infracción del Convenio núm. 87. No obstante, no parece ser éste el caso cuando el registro de los sindicatos consiste

¹⁹ DE BUEN, Néstor; Organización y funcionamiento de los sindicatos, en *El Derecho Sindical en América Latina*, Coordinadores Oscar ERMIDA URIARTE y Antonio OJEDA AVILÉS, FCU, Montevideo, 1995.

²⁰ OIT, *La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 5ª edición, Ginebra, 2006, párrafo 237.

²¹ Recopilación de 2006, párrafos 294 a 305.

únicamente en una formalidad cuyas condiciones no son de tal naturaleza que pongan en peligro las garantías previstas por el Convenio”²².

Otro criterio importante que ha sentado el **Comité de Libertad Sindical** es que “aunque el procedimiento de registro con mucha frecuencia es un trámite meramente formal, en algunos casos la ley concede a las autoridades competentes facultades más o menos discrecionales para decidir si la organización cumple los requisitos descritos para su inscripción en el registro, con lo que se crea una situación análoga a la exigencia de «autorización previa». Surgen situaciones parecidas cuando un procedimiento de inscripción en el registro es complicado y largo o la latitud con que las autoridades administrativas competentes pueden ejercer a veces sus facultades, en la práctica pueden representar un obstáculo serio a la creación de un sindicato y, en definitiva, la privación del derecho a crear una organización sin autorización previa”²³.

No menos importante es el siguiente dictamen: “Cuando las dificultades en relación con la interpretación de normas sobre la inclusión de los sindicatos en los registros estatales pertinentes crean situaciones en las que las autoridades competentes abusan de sus competencias, pueden surgir problemas de compatibilidad con el Convenio núm. 87”²⁴.

También ha dicho que “la enumeración en la legislación de los puntos que deben figurar en los estatutos no constituye por sí misma una violación del derecho de las organizaciones sindicales a redactar libremente sus reglamentos interiores”²⁵.

En definitiva, el **Comité de Libertad Sindical** ha interpretado que una ley que reglamente el otorgamiento de personería jurídica a los sindicatos solo se ajusta a las previsiones del CIT 87, si los requisitos que se imponen se

²² OIT, *La Libertad Sindical*. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 6ª edición, 2018, párrafo 448.

²³ Recopilación 2018, párrafo 450.

²⁴ Recopilación 2018, párrafo 459.

²⁵ Recopilación de 2006, párrafo 380.

dirigen exclusivamente a constatar la existencia de la organización, y su finalidad es exclusivamente la publicidad y brindar certeza jurídica.

La intervención de la Administración no debe tener eficacia constitutiva del funcionamiento del sindicato, sino únicamente efecto externo *ad extra* (otorgamiento de capacidad de obrar en el tráfico civil y comercial habitual). El depósito de estatutos en la oficina pública no debe conferir a las Autoridades más potestad que la de controlar las exigencias legales de forma y procedimiento, sin entrar en valoraciones de fondo. El trámite debe implicar un acto de mero reconocimiento del sindicato y no de autorización, puesto que la creación de la organización no se puede condicionar a ningún permiso previo. A su vez, los requisitos que se establezcan deben ser mínimos y circunscribirse a la identificación de la organización y el conocimiento de sus estatutos. El procedimiento debe ser breve, ágil y no representar ningún costo para los trabajadores.

En relación con el punto resulta de gran interés, también, la reciente opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-27/21²⁶, de 5 de mayo de 2021, donde se manifiesta:

“56. La Declaración de Principios Sociales de América, adoptada en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de 1945, recomendó a los Estados el reconocimiento del derecho de asociación de los trabajadores, del contrato colectivo y del derecho de huelga. La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana de 1948, estableció los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase, constituyendo el *mínimum* que deben gozar en los Estados Americanos, incluyendo el derecho de “asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales y sindicatos que, a su vez, puedan federarse entre sí”. El mismo instrumento reconoce el derecho de las asociaciones a gozar de personería jurídica y a ser protegidas en el ejercicio de sus derechos. También prevé que “[l]os trabajadores tienen

²⁶ <https://www.corteidh.or.cr>

derecho a la huelga”, así como establece que “[l]a ley reconocerá y reglamentará los contratos y convenios colectivos de trabajo”.

...

“En esta línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante “el Tribunal Europeo”) ha señalado que las demoras significativas en los procedimientos de registro de asociaciones constituyen una violación de la libertad de asociación”.

Es que, como señala **Alfredo Villavicencio Ríos**, en la cuestión del derecho de los sindicatos a obtener personalidad jurídica rige también el principio de autonomía y de mínima intervención o interferencia estatal, por lo que cualquier actuación administrativa debe circunscribirse al control de legalidad, so pena de que la norma o su aplicación se conviertan en una agresión a la libertad sindical, por desajuste con las previsiones del CIT 87²⁷.

4.- Apreciaciones sobre el proyecto de ley.

A continuación, resumimos las principales consideraciones, reflexiones y apreciaciones que se realizaron por parte de los docentes de nuestro Instituto, acerca del proyecto de ley que se nos ha sometido a consulta.

Por un lado, algunos docentes consideran que no debe existir ninguna reglamentación legal de la personería jurídica de los sindicatos. En la visión de quienes se afilian a esta postura, ello se justifica en razones de *índole jurídica*. Consideran que el **artículo 57 de nuestra Constitución** establece un régimen de autonomía sindical absoluta e irrestricta, que prohíbe cualquier tipo de intervención o interferencia del Estado, salvo que la misma sea para promocionar o facilitar la creación de sindicatos y su accionar gremial.

Para esta corriente de opinión, la creación de un Registro sindical mediante la aprobación de una ley, no se ajusta al modelo constitucional de nuestro país, que se respondería en una filosofía libertaria y de autonomía total

²⁷ VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo; *La Libertad sindical en las normas y los pronunciamientos de la OIT: sindicación, negociación colectiva y huelga*. FCU, Montevideo, 2009, p. 43.

sobre la creación y funcionamiento de las organizaciones sindicales. Por lo tanto, en nuestro ordenamiento no hay lugar para la existencia de una ley de registro sindical, de ningún tipo.

En cambio, para otros docentes, el cuestionamiento al proyecto no radica en fundamentos jurídicos sino en argumentos de *conveniencia, mérito y oportunidad*. Así, consideran que es innecesario (y hasta peligroso) que se apruebe una norma como la propuesta, más allá del análisis jurídico concreto que se pueda hacer sobre su contenido y alcance y su apego al texto constitucional y las normas internacionales.

Se considera que durante más de un siglo los sindicatos se han creado y funcionado con total eficacia y normalidad, sin necesidad de ninguna clase de ley de registro sindical, ni de reconocimiento de personería jurídica. Se entiende que el sistema de “doble personería” que existe actualmente, no ha sido obstáculo o escollo para que los trabajadores constituyan sus organizaciones, en cualquier ámbito o nivel (profesión, ocupación, oficio, empresa, rama de actividad, etc.), incluyendo la creación de confederaciones nacionales como el PIT-CNT.

Para esta postura, la intervención estatal en esta materia, aunque sea mínima, puede conllevar el riesgo de que aun de manera involuntaria, por el simple devenir de la función administrativa, la inscripción de los sindicatos en un Registro para obtener la personería jurídica termine siendo una forma de denegación de la constitución libre de los sindicatos o un impedimento para su funcionamiento eficaz. Al respecto, algunos colegas han recordado la experiencia negativa que significó durante la dictadura (1973-1985) la normativa que se dictó sobre esta materia y que fuera anulada por el Parlamento apenas restaurada la institucionalidad democrática.

Desde ese lugar, se sostiene que es conveniente mantener el sistema actual, en virtud del cual el sindicato por el mero hecho de constituirse ya adquiere todos los derechos y prerrogativas laborales, y luego decide libremente utilizar el procedimiento de registro ante el Ministerio de Educación y

Cultura para obtener personalidad jurídica civil, si lo considera imprescindible para incursionar en el mundo jurídico civil.

Por otro lado, otro grupo de docentes entiende que tanto la Constitución como el CIT 87, admiten que el Parlamento apruebe una ley que establezca un procedimiento de otorgamiento de personería jurídica civil a los sindicatos, de carácter voluntario, mediante el simple depósito de sus estatutos en un Registro que lleve la Administración.

Los colegas recordaron, en el transcurso de la sesión de nuestro Instituto, que el propio texto constitucional establece en su artículo 57 que *“La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica”*.

En ese sentido, se señaló que el **Prof. Américo Plá Rodríguez** planteaba la duda, hace varias décadas, de “si la exigencia de tener personería jurídica pudiera constituir un atentado contra la libertad sindical”, respondiendo que si las medidas están destinadas a dar publicidad sobre la existencia del sindicato, como podrían ser los requisitos de la mera inscripción en un registro, la comunicación del texto de los estatutos y de la nómina de los dirigentes del sindicato, ello no sería contrario al ordenamiento vigente. El autor expresaba también: “El régimen establecido en nuestro país de condicionar ciertas facultades a la obtención de personería jurídica o personería gremial, no parece ser atentatorio siempre que se atienda regularmente a los trámites y no se pongan condiciones inadecuadas o excesivas”²⁸.

Sin embargo, existió una amplia coincidencia entre los docentes que participaron del debate, de *valorar negativamente* el texto proyectado por contener algunas disposiciones que no estarían en consonancia con nuestro

²⁸ PLA RODRIGUEZ, Américo; *Curso de Derecho Laboral*. Tomo IV volumen I, ob. cit. p. 50-51. Respecto a la exigencia de que los sindicatos deban presentar la “nómina de los dirigentes” el autor dice: “si bien dicha comunicación podría importar un cierto peligro, no deja de ser conveniente como medio de proteger al dirigente, por cuanto cualquier media arbitraria contra él puede mirarse como una represalia patronal. En definitiva, serviría como una garantía frente a una presunción injustificada”

ordenamiento constitucional, las normas de OIT y los dictámenes del Comité de Libertad Sindical.

En primer lugar, en sus intervenciones los docentes manifestaron que el condicionamiento de la obtención de personería jurídica, para que los sindicatos puedan ejercer el derecho a que se retenga a su favor la cuota sindical (art. 7 del proyecto), constituye una exigencia que se aparta de lo dispuesto en el art. 57 de la Constitución, ya que en lugar de promover la creación y funcionamiento de las organizaciones sindicales, entorpece, desalienta y sobre todo, puede obstaculizar o dificultar su acción y funcionamiento efectivos.

Varios docentes señalaron que el manejo de recursos económicos constituye un medio fundamental para que los sindicatos puedan desplegar su programa de acción (art. 3 del CIT 87), por lo que otorgar ese derecho o prerrogativa únicamente a los sindicatos que tramiten y obtengan la personería jurídica, constituye una importante limitación para el ejercicio eficaz de la función sindical.

Los colegas recordaron que nuestra Constitución ordena no solo conceder personería a los sindicatos, sino también “acordarles franquicias”, lo que significa no solamente exonerarlos de impuestos y tributos de cualquier clase, sino también brindarles ventajas y prerrogativas, siendo una de ellas precisamente la posibilidad de acceder a la retención de la cuota sindical, en los términos previstos en el art. 6 de la Ley Nº 17.940, como mecanismo que facilita la recaudación de los aportes económicos de los afiliados.

A juicio del cuerpo docente de nuestro Instituto, la limitación establecida en el art. 7 del proyecto de ley, puede generar un reproche sobre la constitucionalidad de esa norma, así como un cuestionamiento sobre su ajuste a las disposiciones del CIT 87 y los criterios del Comité de Libertad Sindical.

Y en el plano de los hechos, contraría, además, una arraigada cultura convencional por la que a través de acuerdos colectivos –tanto en los Consejos

de Salarios como en negociaciones bilaterales por sectores de actividad y por empresas- constituyó una práctica común acordar el descuento de aportes a los sindicatos al margen de la exigencia de contar con personería jurídica o no, sin registrarse, al menos preliminarmente, ningún tipo de inconveniente práctico.

En segundo lugar, en la visión de algunos colegas la limitación prevista en el último inciso del art. 7 del proyecto, que establece que solo podrían ejercer el derecho a solicitar información reservada a la empresa, en el marco de un proceso de negociación colectiva, si la organización sindical cuenta con personería jurídica, ello podría significar una desventaja no justificada, para aquellas organizaciones que voluntariamente opten por no recorrer el camino de su inscripción en el Registro.

Es cierto que esta exigencia prevista en el proyecto de ley no es novedosa. En efecto, en el Proyecto de ley de fecha 29 de octubre de 2019, enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento en el año 2019, que tenía como finalidad levantar las observaciones realizadas por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT a nuestro país en el año 2010 (informe caso núm. 2699), en su artículo 1º disponía: “Agrégase un inciso final al artículo 4 de la Ley Nº 18.566 de 11 de setiembre de 2009, en los siguientes términos: “*a los efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, las organizaciones sindicales deberán contar con personería jurídica reconocida por el organismo competente*” (la cursiva corresponde al texto original del proyecto de ley).

También es cierto que la exigencia de que la organización sindical cuente con personería jurídica, para poder ejercer el derecho de información previsto en la Ley Nº 18.566 sobre negociación colectiva, fue un aspecto señalado por la OIT en el informe que observó varias disposiciones de dicha ley. Así, en el párrafo 1389 del Informe Núm. 2699 se puede leer: “El Comité saluda el objetivo del Gobierno de promover la negociación colectiva, la evolución de la cobertura de los convenios colectivos y del número de los mismos. En relación con el contenido de la ley, el Comité formula los siguientes comentarios sobre los artículos

que podrían plantear problemas de conformidad con los principios de la negociación colectiva o que merecen una interpretación acorde con estos principios: *I. en lo que respecta al intercambio de informaciones necesarias a fin de facilitar un desarrollo normal del proceso de negociación colectiva y que tratándose de información confidencial la comunicación lleva implícita la obligación de reserva, y su desconocimiento hará incurrir en responsabilidad a quienes incumplan (artículo 4), el Comité considera que todas las partes en la negociación, gocen o no de personería jurídica, deben ser responsables ante eventuales violaciones del derecho de reserva de las informaciones que reciban en el marco de la negociación colectiva. El Comité pide al Gobierno que vele por el respeto de este principio*".

De todos modos, para algunos docentes, el condicionamiento señalado, puede considerarse como una exigencia excesiva y una limitante del derecho a la negociación colectiva, empobreciendo la misma y reduciendo la posibilidad real de que el sindicato negocie con conocimiento real de la situación de la empresa. Se considera que el posible riesgo de incumplimiento del deber de confidencialidad que lleva implícito el suministro de información reservada o confidencial por parte de la empresa no sería tal ya que, si el sindicato no cuenta con personería jurídica entonces la responsabilidad civil recaería directamente sobre sus miembros, por lo que no existirían argumentos convincentes para otorgar dicha prerrogativa solamente a los sindicatos que hayan tramitado la personería jurídica.

Por otra parte, el propio **Comité de Libertad Sindical** señala que "Todas las partes en la negociación, gocen o no de personería jurídica, deben ser responsables ante eventuales violaciones del derecho de reserva de las informaciones que reciban en el marco de la negociación colectiva" (caso 1341)²⁹.

En tercer lugar, algunos docentes señalaron que determinados requisitos formales establecidos en el art. 3 del proyecto, pueden constituir obstáculos reales para que las organizaciones sindicales puedan tramitar la personería e,

²⁹ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, OIT, Sexta Edición, Ginebra, 2018

inclusive, representar un problema de ajuste con la normativa sobre protección de datos personales (Ley Nº 18.331).

Así, se señaló que exigir que el estatuto que se deposite en el Registro cuente con “firma de los representantes de la organización autenticada para Escribano Público”, puede representar un costo económico difícil de afrontar por parte de las organizaciones más modestas. También se dijo que exigir el domicilio de los representantes del sindicato, puede constituir no solamente un peligro de posibles acciones de discriminación o violencia para los mismos, sino también una vulneración de sus datos personales (Ley Nº 18.331) o discriminación para aquellos que puedan carecer de un domicilio estable. Se entiende que la ley solo debería exigir el nombre de los representantes, sin necesidad de ninguna otra información personal de los mismos.

Al respecto, no puede perderse de vista que el art. 6 in fine del proyecto establece el “acceso público” a la información del Registro, lo que puede entonces generar el riesgo de que se puedan constituir listas negras u otras medidas de discriminación sindical contra los representantes de los trabajadores, cuyos datos identificatorios figuren en el Registro. Por esa razón, la información sobre los mismos debería reducirse a aquella estrictamente imprescindible para conocer las autoridades de la organización, que serán en definitiva los promotores del trámite de inscripción en el Registro y por ende, quienes deberán interactuar con la oficina respectiva para cumplir con las formalidades exigidas por la ley.

En cuarto lugar, también hubo una amplia coincidencia respecto a la inconveniencia de que en el proyecto se incluya la exigencia de que el sindicato tenga que comunicar al Registro, “todo acto de nombramiento, cese o revocación de sus representantes” (art. 5). Dicho requisito, además de ser engorroso y difícil de cumplir en la práctica, resulta innecesario y puede constituir una intromisión en los asuntos internos del sindicato (art. 3 del CIT 87). En todo caso, se trata de una carga, pero no un deber u obligación de la organización sindical, comunicar al empleador, que es su contraparte laboral, los cambios en la composición de sus órganos internos.

Por último, se entiende que podría resultar conveniente aclarar en el proyecto, que el reconocimiento de la personería jurídica obtenido a través del procedimiento establecido en la ley concede la capacidad de obrar en el mundo civil sin necesidad de ningún otro trámite ante ninguna otra Autoridad.

Si bien del contexto general de la norma se desprende que el procedimiento de registro previsto en la misma, es sustitutivo del que se utiliza actualmente para obtener la personería jurídica ante el Ministerio de Educación y Cultura, como el mismo seguirá vigente para las demás asociaciones privadas que no tienen fines de lucro (asociaciones civiles), se considera que sería oportuno aclarar, en el art. 7 del proyecto cuyo nomen iuris es *“efectos del reconocimiento de la personería jurídica”*, que las organizaciones de trabajadores y empleadores que opten por solicitar la personería jurídica al amparo de esta ley, no requerirán de ningún otro trámite o procedimiento adicional ante cualquier otra autoridad, para que sean “capaces de derechos y obligaciones civiles en los términos del artículo 21 del Código civil”.

No queremos finalizar este breve informe sin señalar, una vez más, que las apreciaciones realizadas anteriormente no son las únicas observaciones, comentarios, consideraciones o críticas que se han realizado al proyecto de ley. Las señaladas precedentemente son solo aquellas que se han evidenciado como las más relevantes.

Quedamos a disposición para cualquier aclaración o ampliación que consideren necesarias.

Sin otro particular saludan a ustedes muy atentamente,

Dr. Alejandro Castello
Director del IDTSS

Dr. Alvaro Rodriguez Azcue
Secretario

Dra. Adriana López
Ayudante

REPUBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY

Cámara de Representantes
Secretaría

COMISIÓN DE
LEGISLACIÓN DEL TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL

REPARTIDO N° 501
AGOSTO DE 2021

CARPETA N° 1796 DE 2021

PERSONERÍA JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES DE
TRABAJADORES Y EMPLEADORES

Se establece un registro que funcionará en la órbita del Ministerio de
Trabajo y Seguridad Social

XLIX Legislatura

- 1 -

PODER EJECUTIVO

MINISTERIO DE TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL

Montevideo, 2 de agosto de 2021

Señora Presidente de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a esa Asamblea General a fin de remitir, para su consideración, un proyecto de ley referente a la personería jurídica de organizaciones de trabajadores y empleadores, estableciendo un registro que funcionará en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El inciso primero del artículo 57 de la Constitución de la República establece que "La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica".

Hasta la fecha no se ha legislado sobre la parte final del citado inciso y por ello no existe ley que regule cómo y cuándo cabe reconocerles personería jurídica a los sindicatos.

Por otra parte, el Convenio Internacional de Trabajo N° 87 de 1948 de la Organización Internacional de Trabajo sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (ratificado por la Ley N° 12.030, de fecha 27 de noviembre de 1953) establece ciertas pautas a las que deben atenerse los Estados al momento de regular sobre las organizaciones de trabajadores y empleadores.

A partir del Convenio N° 87, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo se ha expresado en repetidas ocasiones sobre las condiciones que establecen los Estados miembros para la obtención de la personería jurídica por parte de las organizaciones profesionales, ya que según el artículo 7 del referido Convenio, esas condiciones no pueden ser de una naturaleza tal que limiten la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de la misma.

El Comité de Libertad Sindical, sin perjuicio de señalar que "Los Estados quedan libres para fijar en su legislación las formalidades que les parezcan propias para asegurar el funcionamiento normal de las organizaciones profesionales",¹ procura, en todas sus decisiones, que se hagan efectivos los límites que pone el artículo 7 del Convenio N° 87 a las condiciones exigibles para la adquisición de la personería jurídica. Esos límites resultan de los artículos 2, 3 y 4 del Convenio N° 87, que protegen la libertad sindical como derecho en varios aspectos. El primer aspecto se relaciona con el derecho de trabajadores y empleadores a constituir, sin ninguna distinción y sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes. En segundo lugar, se establece el derecho de trabajadores y empleadores a afiliarse a esas organizaciones, con la sola condición de observar sus estatutos. En tercer término, trata del derecho de las organizaciones de

¹ "La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical", Ginebra. OIT. Sexta edición (2018). Párrafo 423.

- 2 -

trabajadores y de empleadores a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, a elegir libremente sus representantes, organizar su administración y sus actividades, y formular su programa de acción. Por último, se destaca la no disolución o suspensión de las organizaciones por vía administrativa.

Es en el marco de las normas internacionales del trabajo referidas, que el presente proyecto de ley procura regular la personería jurídica de las organizaciones profesionales de trabajadores y empleadores, lo que supone reglamentar, en ese aspecto, el Convenio N° 87. Al mismo tiempo, se cumple con el postergado mandato constitucional del artículo 57 de la Carta en su inciso primero.

La personería jurídica ayuda a transparentar el actuar de las organizaciones profesionales, favoreciendo su actuación conforme a Derecho, aspecto que tampoco resulta ajeno a la libertad sindical que el Convenio N° 87 quiere hacer efectiva.²

Debiéndose considerar, por ejemplo, que, al promoverse la obtención de la personería jurídica por parte de una organización profesional, se hace posible que la misma realice ciertos negocios a nombre propio, celebrando actos o contratos propios del derecho civil: adquirir bienes, arrendar, solicitar préstamos, etc.

Cabe esperar también, como resultado de las normas proyectadas, una mayor cooperación entre los actores sociales, sobre todo en el marco de una negociación colectiva de buena fe, en tanto se robustecerá la seguridad de que el sujeto colectivo con quien se comparta información en el proceso de negociación estará en condiciones de responder por la obligación que la ley le impone.³

En el pasado, diversas normas han condicionado la existencia de personería jurídica a la actuación de las organizaciones profesionales en ciertos asuntos, o la obtención de beneficios. Así ocurrió, por ejemplo, con el Decreto-Ley N° 9.347, de 13 de abril de 1934, sobre cierre uniforme del comercio, que reservaba la facultad de participar en el contralor de sus disposiciones a "las asociaciones patronales y obreras con personería jurídica...". En similar sentido, el artículo 134 de la Ley N° 12.802, de 30 de noviembre de 1960 condicionó el otorgamiento de exoneraciones impositivas a "...los sindicatos obreros y las entidades gremiales de empleadores" a que se hallaren "...en goce de personería jurídica".

De acuerdo con las consideraciones precedentes, se propone para su aprobación un texto que sería de aplicación tanto para las organizaciones de empleadores, como para las de los trabajadores, conforme al Convenio N° 87.

A esos efectos, el artículo 1° dispone la creación de un "Registro de Organizaciones de Trabajadores y de Empleadores" en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En el artículo 2° se propone que la obtención de la personería jurídica sea facultativa; no porque se considere que para el Convenio N° 87 resulte inadmisibles un régimen preceptivo de tramitación de personería jurídica, sino porque es menos probable que un régimen facultativo colida con las disposiciones del Convenio N° 87 (artículos 2, 7

² Convenio N° 87, art. 8, numeral 1: "Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad".

³ Ley N° 18.566 de 11 de setiembre de 2009 ("Ley de negociación colectiva") art. 4 inciso final: "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 reserve, cuyo desconocimiento hará incurrir en responsabilidad a quienes incumplan".

- 3 -

y 8 num. 2). Se prevé que la inscripción en el registro tendrá efectos de reconocimiento de la personería jurídica, y ese reconocimiento procederá ante la presentación de estatutos de la organización, exigiéndose como únicos requisitos que los mismos respeten la legalidad y hayan sido adoptados por asamblea de los integrantes de la respectiva organización.⁴

En el artículo 3º se proyectan los requisitos de información y documentación necesarios para realizar la solicitud de la personería jurídica, limitándolos a información básica sobre la constitución y funcionamiento de la organización, su domicilio y representantes.

En el artículo 4º se prevé un procedimiento breve y sumario para tramitar la personería, asegurando que el trámite no implique una autorización previa ni una restricción a la actividad gremial.

El artículo 5º procura mantener actualizada la información de las organizaciones, disponiendo como debe comunicarse al Registro la modificación de los estatutos o cambios en la demás información ya registrada.

El artículo 6º regula el registro y publicidad.

El artículo 7º, establece los efectos del reconocimiento de la personería jurídica sobre aspectos civiles, procesales, y relacionados con la obligación del empleador de retener la cuota sindical, modificando el artículo 6º de la Ley N° 17.940, de 2 de enero de 2006, y el derecho a recibir información en los procesos de negociación colectiva.

Por último, el artículo 8º prevé un plazo para la adaptación de las organizaciones de trabajadores y empleadores a las disposiciones de la presente ley.

Corresponde destacar que para la elaboración del presente proyecto de ley se formó una comisión dispuesta en el marco del Consejo Superior Tripartita, en la cual se recabe la opinión y los aportes de los representantes de las organizaciones gremiales, dando cumplimiento a lo establecido en el Convenio Internacional del Trabajo N° 144 de la Organización Internacional de Trabajo.

Saludamos a la señora Presidente con la mayor consideración y estima.

LUIS LACALLE POU
PABLO MIERES

⁴ Algunos de los argumentos de decisiones del Comité de Libertad Sindical que se recogen en el párrafo 419 de "La Libertad Sindical..." ya citada, señalan: "El principio de la libertad sindical podría llegar a ser muchas veces letra muerta si para crear una organización los trabajadores y los empleadores tuviesen que obtener un permiso cualquiera, ya revista la forma de una licencia para fundar la organización sindical propiamente dicha, de una sanción discrecional de sus estatutos o de su reglamento administrativo o de alguna autorización previa indispensable para proceder a su creación. (...) Aun cuando el registro sea facultativo, si de él depende que las organizaciones puedan gozar de los derechos básicos para poder «fomentar y defender los intereses de sus miembros», el mero hecho de que en tales casos la autoridad encargada de la inscripción goce del derecho discrecional de denegarla conduce a una situación que apenas diferirá de aquellas en que se exija una autorización previa".

- 4 -

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. (Registro de organizaciones de trabajadores y de empleadores).- Créase en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el Registro de Organizaciones de Trabajadores y de Empleadores.

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 o cualquier Registro Público con competencia para ello se verificará con la presentación de sus estatutos y la información prevista en el artículo 3º.

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 desafiliarse de la organización y condiciones para ser elector o elegible.
- H) Información de quienes 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.

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 solo podrán tener por objeto requerir la información o documentación prevista en el artículo 3º 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.

- 5 -

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.

Artículo 5º. (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.

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 5º 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 6º de la Ley Nº 17.940, de 2 de enero de 2006).

Los requisitos exigidos en el inciso anterior también serán de aplicación a los efectos de lo dispuesto por el artículo 4º inciso 2 de la Ley Nº 18.566, de 11 de setiembre de 2009.

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

Montevideo, 2 de agosto de 2021

PABLO MIERES

≠

22/10/21 15:11

RV: Solicitud de asesoramiento

RV: Solicitud de asesoramiento



De Dr. Alejandro Castello <acastello@rcj.com.uy>
Destinatario 'Decanato Facultad de Derecho' <decanato@fder.edu.uy>, 'Cristina Mangarelli' <mangarelli@adinet.com.uy>
Cc 'Alvaro Rodriguez' <alvazcue@hotmail.com>, 'Adriana López' <aellopez@adinet.com.uy>
Fecha 2021-10-22 14:44



R0501_C1796-2021_PERSONERIA JURIDICA.pdf (~78 KB) INFORME PARLAMENTO LEY REGISTRO SINDICAL 22.10.21.pdf (~554 KB)

Estimada Señora Decana Prof. Dra Cristina Mangarelli,

La Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Representantes solicitó opinión a nuestro Instituto sobre el proyecto de ley de Personería Jurídica de sindicatos y organizaciones empresariales.

En adjunto enviamos a usted el informe realizado por nuestro Instituto, para el caso de que si así lo entiende conveniente, la Facultad lo envíe al Organismo solicitante.

Más abajo podrá ver el correo electrónico enviado por el requirente.

Saluda a usted muy cordialmente,

Dr. Alejandro Castello
Director IDTSS

De: Comisión Legislación del Trabajo y Seguridad Social CRR [mailto:cltccr@parlamento.gub.uy]

Enviado el: viernes, 17 de setiembre de 2021 15:31

Para: 'acastello@rcj.com.uy' <acastello@rcj.com.uy>

Asunto: Solicitud de asesoramiento

Señor Director del Instituto de
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Dr. Jorge Alejandro Castello.

La Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Representantes tiene a estudio el proyecto de ley "*PERSONERÍA JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES Y EMPLEADORES. Se establece un registro que funcionará en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*". (Carpeta 1796 de 2021, Repartido 501), que se adjunta al presente.

En tal sentido, es interés de la Comisión contar con el asesoramiento del Instituto de su Presidencia, en el entendido de que, por razones de agenda, así como de practicidad, el pedido es que pudieran brindar el mismo por escrito, por este medio.

Por lo expuesto, y por aclaraciones adicionales que puedan ser necesarias, quien suscribe se pone a su disposición, por lo cual le proporcionaré al pie del presente mi número de teléfono celular.

Quedando a sus órdenes, saluda atentamente,

Por la Secretaría de la Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social
de la Cámara de Representantes,
Francisco J. Ortiz
Secretario
Cel. 095 713 758

Secretaría de la Comisión de Legislación del Trabajo
y Seguridad Social
de la Cámara de Representantes

Francisco J. Ortiz, Secretario

Sala 14 - Edificio "José Artigas", anexo al Palacio Legislativo
Tel. 142 int. 3056
cltccr@parlamento.gub.uy

22/10/21 15:11

RV: Solicitud de asesoramiento



El software de antivirus Avast ha analizado este correo electrónico en busca de virus.

www.avast.com

	Expediente Nro. 050011-503421-21 Actuación 2	Oficina: CONSEJO DE DERECHO Fecha Recibido: 22/10/2021 Estado: Para Actuar
--	---	---

TEXTO