



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes

Secretaría

**COMISIÓN DE
LEGISLACIÓN DEL TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL**

ANEXO I AL
REPARTIDO N° 638
OCTUBRE DE 2022

CARPETA N° 2465 DE 2022

NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Modificación de la Ley N° 18.566

Informes

XLIX Legislatura

COMISIÓN DE
LEGISLACIÓN DEL TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL

INFORME EN MAYORÍA

Señoras y señores Representantes:

Vuestra Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social ha considerado y aconseja al Cuerpo la aprobación del proyecto que se informa, por las razones que se pasan a exponer:

Esta Comisión ha tratado el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo sobre “NEGOCIACIÓN COLECTIVA. Modificación de la Ley N° 18.566”. (Carpeta 2465/2022. Repartido 638) y se ha expedido en mayoría (4 en 7) respaldando el proyecto, en base a los aportes y consideraciones realizadas por diversos actores sociales que dieron su opinión ante esta Comisión, así como al análisis de las diferentes opiniones aportadas y a los intercambios generados entre los integrantes de esta Comisión.

Antecedentes

La Ley N° 10.449, de 12 de noviembre de 1943, llamada “Negociación Colectiva. Consejos de Salarios. Creación”, que es la norma madre en la materia, fue parcialmente modificada mediante la Ley N° 18.566, de 11 de setiembre de 2009, sobre “Sistema de negociación colectiva” en el sector privado, también llamada “Ley de Negociación Colectiva” (LNC).

En el año 2009 la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) por intermedio de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), presentaron una queja ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), primero contra el proyecto de ley de Negociación Colectiva, y luego -una vez sancionada la ley- contra la norma legal definitiva, alegando el incumplimiento por parte del Gobierno Uruguayo a las obligaciones que surgen de los Convenios Internacionales del Trabajo Nos. 87, 98, 144 y 154.

El Gobierno uruguayo se pronunció sobre los puntos objeto de la queja el 29 de octubre de 2009, luego de lo cual el CLS emitió el 356° Informe – (Caso N° 2699, marzo de 2010), en el que realizó una serie de observaciones y formuló las recomendaciones a nuestro país, señalando -en lo medular- que ciertas disposiciones de la Ley N° 18.566, no estaban alineadas con los principios de la Negociación Colectiva y los convenios internacionales del trabajo ratificados por Uruguay en la materia (párrafos 1385 a 1391).

Por lo que, en el análisis del presente proyecto deberá tenerse especial consideración el objetivo que el mismo persigue y que se consigna expresamente en la exposición de motivos, esto es, “cumplir con las recomendaciones de la OIT al Uruguay”, a partir de las observaciones que el CLS efectuó en el año 2010, en su 356° informe (caso N° 2699), respecto de la Ley N° 18.566.

Entre los años 2015 y 2019 fueron elaboradas diferentes propuestas por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), las cuales no prosperaron por no

obtener la conformidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Finalmente, con fecha 29 de octubre de 2019, fue enviado al Parlamento por parte del Poder Ejecutivo un proyecto de ley, de contenido casi idéntico al que estamos considerando, que no contó con el apoyo necesario para convertirse en ley, y finalmente fue archivado.

El proyecto objeto del presente informe, se comenzó a gestar a partir del diálogo con los representantes de las diferentes organizaciones gremiales, en cumplimiento con lo dispuesto por el Convenio N° 144 de la OIT, en el marco del Consejo Superior Tripartito.

En efecto, a partir del mes de mayo del año 2020, se conformó una Comisión Tripartita integrada por representantes de las organizaciones de empleadores referidas y con el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) y del MTSS, y a partir de una propuesta de este Ministerio, volvieron a generarse intercambios donde se recibieron las posiciones de cada uno de los actores sociales. Tal intercambio derivó en el presente proyecto.

Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto recoge -como se dijo- las principales objeciones realizadas por el CLS y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARC), órganos de control de la OIT y formaliza una propuesta legislativa que en su temática general ha sido puesta previamente en consulta con las organizaciones de empleadores referidas y con el PIT-CNT mediante sucesivos documentos presentados en diversas instancias tripartitas.

De acuerdo con las consideraciones precedentes, se propone para su aprobación un texto que procura cumplir con las recomendaciones de la OIT al Uruguay, alineando la legislación sobre negociación colectiva en el país a los principios de la Negociación Colectiva y los Convenios Internacionales ratificados por Uruguay en la materia.

A esos efectos, el artículo 1º propone sanear la observación de la OIT sobre el artículo 4º de la Ley N° 18.566, vinculada 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 4º).

La OIT (Informe CLS N° 356 de marzo 2010, n. 1389, apartado I) había establecido: *“El Comité considera que las partes de la negociación, tengan personería o no, deben ser responsables ante eventuales violaciones del derecho de reserva de las informaciones que reciban en el marco de la negociación colectiva. Y pide al Gobierno que vele por el respeto de este principio”*.

Entendemos que resulta pertinente que, tanto las organizaciones de empleadores como la de los trabajadores, a la hora de brindar determinada información de carácter confidencial, cuenten con personería jurídica. Tal es así que para que pueda hacerse efectiva la responsabilidad de la organización que incumpla la mentada obligación de reserva, se prevé que, a los efectos del intercambio de informaciones necesarias, las organizaciones profesionales (tanto de trabajadores como de empleadores) deberán contar con personería jurídica.

La única diferencia -en este punto- respecto al texto del proyecto presentado en el año 2019 por el gobierno anterior, es que aquel hacía referencia únicamente a las

organizaciones sindicales, mientras que en el presente proyecto tal exigencia resulta aplicable tanto a las organizaciones sindicales como a las empresariales.

En el artículo 2º se propone derogar el literal D del artículo 10 de la Ley Nº 18.566, asegurando que el nivel de Negociación Colectiva sea establecido por las partes y no sea objeto de votación en una entidad tripartita.

El artículo 10 refiere a las competencias del Consejo Superior Tripartito; mientras que el literal D) de la mencionada disposición alude a "*Considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita*".

Sobre este punto, el CLS había expresado: "*[...] en lo que respecta a las competencias del Consejo Superior Tripartito y en particular a la de considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita [...], el Comité ha subrayado en numerosas ocasiones que 'la determinación del nivel de negociación [...] debería depender de la voluntad de las partes'. [...] El Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias, incluida la modificación de la legislación vigente, para que el nivel de negociación colectiva sea establecido por las partes y no sea objeto de votación en una entidad tripartita*". (El subrayado es nuestro)

El cuestionamiento principal radica en que la Ley Nº 18.566, si bien al principio pregona por la libertad de negociación, luego la limita al otorgarle la competencia al Consejo Superior Tripartito, ya que la determinación de los niveles de negociación es resorte exclusivo de los actores sociales. Se constituye un claro apartamiento del principio de libre disponibilidad de los niveles de negociación, emanado del Convenio Nº 98 y la Recomendación Nº 163.

En tal sentido, la derogación del literal D) proyectado cumple -a cabalidad- con el pedido del CLS.

En el artículo 3º del proyecto, se propone modificar el artículo 14 de la Ley Nº 18.566, eliminando la parte final de la disposición, de modo que, si no existiere organización sindical a nivel de empresa, la eventual negociación se lleve con quien elijan los propios trabajadores y no necesariamente con la organización más representativa de nivel superior, como imponía la mencionada disposición.

Al respecto, el CLS Expresa: "*[...] en lo que respecta a los sujetos de la negociación colectiva bipartita y en particular a que en la negociación colectiva de empresa cuando no exista organización de trabajadores la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa de nivel superior (artículo 14, última oración), el Comité observa que las organizaciones querellantes estiman que la inexistencia de un sindicato no significa la inexistencia de relaciones colectivas en la empresa. El Comité estima por una parte que la negociación con la organización más representativa de nivel superior sólo debería llevarse a cabo en la empresa si cuenta con una representación sindical conforme a la legislación nacional. El Comité recuerda por otra parte que la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), da preeminencia en cuanto a una de las partes de la negociación colectiva a las organizaciones de trabajadores, refiriéndose a los representantes de los trabajadores no organizados solamente en caso de ausencia de tales organizaciones. En estas condiciones, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que la regulación legal posterior tenga plenamente en cuenta estos principios*" (el subrayado nos pertenece". (Informe CLS Nº 356 de marzo 2010, n. 1389, apartado V).

Entonces, la derogación de la parte final del artículo 14, al determinar que la ausencia de sindicato en la empresa no necesariamente determina que se deba negociar con el sindicato de rama, resulta hábil para dejar sin sustento la observación del Comité, en tanto quedaría habilitada la negociación colectiva con los representantes de trabajadores no organizados, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio N° 135, ratificado por Uruguay en el año 2013.

En el artículo 4º del proyecto se propone sanear la observación sobre la ultraactividad de los Convenios Colectivos, prevista en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley N° 18.566. A esos efectos, se propone derogar el inciso mencionado, asegurando que la duración de los Convenios Colectivos sea un factor que, en primer término, corresponde a las partes determinar.

Sobre la vigencia de los convenios colectivos, el CLS expresó: "[...] *'La duración de los convenios colectivos es una materia que en primer término corresponde a las partes concernidas, pero si el Gobierno considera una acción sobre este tema, toda modificación legislativa debería reflejar un acuerdo tripartito' [...]*".

La objeción formulada por el CLS se centra en que la ultraactividad del convenio colectivo fue establecida por el legislador en el año 2009, sin contar con el apoyo del sector empleador. En efecto, siendo la regla general en esta materia que la duración del convenio colectivo debe ser resuelta libremente por las partes, a través de la negociación colectiva, *"si el Gobierno considera una intervención sobre el tema"*, ello necesariamente *"debería reflejar un acuerdo tripartito"*, lo cual, como se dijo, no se verificó en la Ley cuestionada. Por tal motivo el Comité *"invita al Gobierno a que discuta con los interlocutores sociales la modificación de la legislación a efectos de encontrar una solución aceptable para ambas partes"*.

En consecuencia, los convenios colectivos que se celebren a partir de la promulgación del nuevo texto legal, regirán hasta que se agote el plazo o se cumpla la condición que acuerden las partes, o hasta que el convenio sea denunciado por cualquiera de ellas (para el caso de que el convenio no establezca un plazo de vigencia o condición).

Finalmente, el artículo 5º del proyecto, refiere al registro y publicación de las resoluciones de los Consejos de Salarios y de los Convenios Colectivos dispuesto por el artículo 5º de la Ley N° 10.449, de 12 de noviembre de 1943, en la redacción dada por el artículo 12 de la Ley N° 18.566, de 11 de setiembre de 2009, y por el artículo 16 de la última norma.

Sobre este punto, *"el Comité solicita al Gobierno que se asegure que este registro y publicación solo se realice a los efectos de controlar el cumplimiento de mínimos legales y de cuestiones formales, como por ejemplo la determinación de las partes y destinatarios del convenio con suficiente precisión y la duración del mismo"*.

En cumplimiento de esta observación se aclara que no constituirán requisito alguno de autorización, homologación o aprobación por el Poder Ejecutivo.

De tal modo, se asegura que en dicho trámite de registro y publicación sólo se realice el control de cumplimiento de los mínimos legales y de cuestiones de forma, no teniendo el Estado potestad alguna para inmiscuirse en su contenido, tal como lo disponen los Convenios núm. 87, 98 y 154 de la OIT.

Conclusiones

La negociación colectiva posee en países democráticos como el nuestro, un rol trascendental en la regulación las relaciones de trabajo, en la empresa y/o en un sector de actividad.

Tal como lo manifestó la delegación del MTSS en oportunidad de su comparecencia ante esta comisión, la Ley N° 18.566 sobre sistema de negociación colectiva en el sector privado, continúa plenamente vigente y este proyecto pretende mejorarla, lo que es saludable para el reforzamiento de un modelo de relaciones colectivas de trabajo que pretendemos siga funcionando como lo ha hecho hasta ahora, pero salvando las objeciones que nos ha hecho el máximo órgano internacional en materia laboral (OIT).

Se remarca, por último, que para la elaboración del presente proyecto de ley se formó una comisión dispuesta en el marco del Consejo Superior Tripartito, en la cual se recabó 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 OIT.

Es, por los motivos expuestos, que se solicita al Cuerpo la aprobación de la presente iniciativa.

Sala de la Comisión, 7 de setiembre de 2022

PEDRO JISDONIAN
MIEMBRO INFORMANTE
OMAR ESTÉVEZ
ÁLVARO GÓMEZ
MARÍA EUGENIA ROSELLÓ

COMISIÓN DE
LEGISLACIÓN DEL TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL

INFORME EN MINORÍA

Señoras y señores Representantes:

La Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social ha tratado el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo sobre "NEGOCIACIÓN COLECTIVA. Modificación de la Ley N° 18.566". (Carpeta 2465/2022. Repartido 638/0) y se ha expedido en mayoría (4 en 7) respaldando el proyecto, con los votos en contra de los 3 legisladores del Frente Amplio.

Consideraciones previas

Es cierto que un articulado casi idéntico fue efectivamente enviado por el Poder Ejecutivo anterior, pero no fue aprobado por este Parlamento. Y por las mismas razones, que hoy volveremos a abordar, es que aconsejamos no votar este proyecto. Además queremos poner de relieve que este proyecto no logra laudar una situación conflictiva, por el contrario, viene a profundizarla. Los mismos que realizaron la queja en la OIT hace más de una década, afirman que la mantendrán por algunos aspectos que no están contemplados, y el PIT-CNT, no acompaña los cambios, y anuncia que de aprobarse tomará medidas, o sea que la máxima de la OIT que es el acuerdo entre partes, en este caso, tampoco aplicará. En definitiva, de aprobarse esta norma, se estará laudando el conflicto a favor de la parte empleadora, que tampoco quedará conforme. Y con esa opción política, más allá de los aspectos jurídicos, estamos en desacuerdo.

También es importante afirmar que desde 1943, por la ley 10.449, existen en Uruguay los Consejos de Salarios, que se han constituido en parte de la mejor tradición del país en materia de relaciones laborales. Algunas de las cosas que se denunciaron en el 2009 son parte de esa tradición que permitió mejoras para el mundo del trabajo, muchas integradas luego a un marco legal a través de la ley 18.566. Por último destacamos que cuando existió negociación colectiva, cuando se convocaron estas instancias, se logró mejorar el salario, y cuando no, estos cayeron (como durante la Dictadura) o se congelaron los ingresos de los asalariados.

Contenido del proyecto de ley

El artículo uno de este proyecto añade al artículo cuarto de la ley 18.566 lo siguiente, "*A los efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberán contar con personería jurídica reconocida*". ¿Qué dice el inciso precedente? Dice que se debe intercambiar información pertinente en la negociación, pero además el inciso finaliza diciendo que "*la comunicación lleva implícita la obligación de reserva, cuyo desconocimiento hará incurrir en responsabilidad a quienes incumplan*." Lo que no vemos, entonces, es una relación directa entre la necesidad de la confidencialidad de la información y la obligación de contar con personería jurídica,

porque sin ella, como hemos visto desde 1943, se ha llevado adelante la negociación colectiva sin sobresaltos por este tema.

Pero si vamos a la observación de la OIT, lo que se pide es que el Estado vele por la confidencialidad, estableciendo claramente que esta se debe dar con o sin personería jurídica, no definiendo a la personería como condición ni modalidad preferente. Además de no indicarla, la OIT siempre ha defendido los criterios de autonomía y autarquía de los sindicatos, dimensiones que quedan entredichas estableciendo esta condición, que requiere registros, en el MEC o el MTSS (cuando la norma que crea esta posibilidad reciba su sanción definitiva), y por lo tanto implica aprobación de estatutos por parte del Poder Ejecutivo. La condición *sine qua non* de la personería jurídica para la negociación colectiva es, desde el punto de vista conceptual, de los aspectos más graves de este proyecto. Sobre todo, porque se impone sin argumentos fácticos, y con poca incidencia en la práctica.

En el artículo dos el proyecto deroga el literal D del artículo 10 de la ley 18.566 que establece como competencia del Consejo Superior Tripartito "*considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita.*" Esta reducción de las competencias intenta dar respuesta a la observación de la OIT que indica que el nivel de la negociación colectiva sea entre partes y no sea objeto de negociación tripartita.

Lo que no parece contemplar, es que en nuestro país la gran mayoría de las negociaciones se cierran de manera bipartita, dejando al tripartismo una ínfima cantidad de casos, que de otra manera no tienen una adecuada resolución. Las intervenciones del Ministerio en las mesas de negociación se atañen prácticamente a que se establezcan los salarios mínimos. En este escenario no resulta conveniente privarse de esta herramienta, ya que su ausencia puede alentar que la parte empleadora decida no presentarse, cosa que sí sucede.

El artículo tres modifica el artículo 14 de la Ley N° 18.566 del 2009, que establece los sujetos de la negociación, quitando su último enunciado que dice lo siguiente: "*En la negociación colectiva de empresa, cuando no exista organización de los trabajadores, la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa de nivel superior.*"

Suprimiendo este enunciado, se crea el escenario de negociaciones colectivas entre empresas y trabajadores elegidos para la ocasión, como interlocutores del colectivo de empleados, sin claridad en cómo han sido escogidos ni sobre su idoneidad para la responsabilidad. Las Cámaras empresariales han afirmado que de esta manera se evita que sujetos externos, con dudosas intenciones, negocien por quienes no conocen ni dialogan. Este escenario no existe en Uruguay, y tampoco se trajo ejemplos en donde representantes de una rama hayan cometido atropellos o excesos, o casos concretos en que hayan sido desautorizados por los trabajadores no sindicalizados por no sentirse representados en la negociación. Sí vemos el enorme riesgo de que la parte empleadora incida en el proceso de selección de sus interlocutores, valiéndose así de la debilidad de un colectivo desorganizado para defender sus intereses.

Pero además vemos una gran incongruencia entre lo que dispone este artículo y lo que establece el primero. Por un lado se exigen garantías legales, personería jurídica contra la cual ir en caso de mal uso de información, y por el otro se genera la posibilidad de que se sienten a negociar colectivos sin personería jurídica, ya que no conforman sindicato sino que son reunidos para la ocasión. Estos representantes, que no son

sindicalistas, parece que por no serlo son más confiables y por ende quedan exceptuados de los requisitos del artículo 1.

Creemos que esta modificación es un retroceso para los intereses de trabajadores y trabajadoras, pero también para la cultura de organización colectiva de nuestro país. El cambio proyectado incentiva que las personas solo se organicen y elijan representantes para una ocasión puntual, y por lo tanto fomenta el individualismo, propio de una concepción liberal de la sociedad que no compartimos y que además, en esta forma concreta de aplicación legal, perjudica notoriamente las condiciones de negociación del eslabón más débil, que son los trabajadores.

El artículo cuatro deroga el inciso segundo del artículo 17 de la ley, que refiere a la vigencia de los acuerdos, en donde se establece que: *"El convenio colectivo cuyo término estuviere vencido, mantendrá la plena vigencia de todas sus cláusulas hasta que un nuevo acuerdo lo sustituya, salvo que las partes hubiesen acordado lo contrario."* A la continuidad de los acuerdos una vez vencidos se les llama *ultraactividad*.

A raíz de la protesta empresarial el CLS expresó: *"[...] 'La duración de los convenios colectivos es una materia que en primer término corresponde a las partes concernidas, pero si el Gobierno considera una acción sobre este tema, toda modificación legislativa debería reflejar un acuerdo tripartito' [...]"*. Y nos conmina a encontrar una solución de conformidad entre ambas partes. Pero esto, otra vez, no es posible. Por lo tanto los legisladores debemos escoger, nos guste o no, a quién conformar y a quién disgustar. De eliminar la ultraactividad, o sea la razonable continuidad de lo acordado hasta nuevo acuerdo, estaremos perjudicando a la parte trabajadora. ¿Y qué es lo que puede caer? Guantes y gorros, algún feriado pago, un espacio de cuidados o un protocolo de prevención del acoso laboral, todo esto puede caer de un día para el otro, tal vez ser fácilmente acordado nuevamente, o no. En esto la legislación internacional es variada, incluyendo una nómina de países en donde la ultraactividad es total, siendo lo acordado base indiscutible para una nueva negociación. No vamos hacia allí, sino que esta norma nos aleja de ese escenario.

El artículo cinco, último de este proyecto de ley, refiere al registro y publicación de las resoluciones de los Consejos de Salarios y los Convenios Colectivos, afirmando que este no constituye requisito de autorización, homologación ni aprobación por el Poder Ejecutivo. De esta manera se le quita importancia, dejando al Poder Ejecutivo relegado al control de los mínimos legales y cumplimiento de formas.

Conclusiones

No compartimos el contenido de este proyecto como tampoco de otros con los que se relaciona, como el de personería jurídica de empleadores y empleados. Este proyecto como aquel pretende restringir el campo de acción de los trabajadores sindicalizados, y generará su consecuencia más inmediata, aunque no única: la caída del salario y las pasividades, así como el deterioro de las condiciones laborales.

Además resulta poco comprensible que en un país en donde los ministros de trabajo suelen mostrarse conformes con las negociaciones en la enorme mayoría de los casos, indicando acuerdos del entorno del 90%, se plantee necesario modificar aspectos tan sensibles. Finalmente, estamos convencidos que estos cambios no ofrecen soluciones a las dificultades que hoy se pueden detectar y sí generarán nuevos problemas.

Por estas razones es que aconsejamos a la Cámara no votar este proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 7 de setiembre de 2022

DANIEL GERHARD
MIEMBRO INFORMANTE
FELIPE CARBALLO DA COSTA
ERNESTO GABRIEL OTERO AGÜERO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Recházase el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo sobre "NEGOCIACIÓN COLECTIVA. Modificación de la Ley N° 18.566". (Carpeta 2465/2022. Repartido 638/22).

Sala de la Comisión, 7 de setiembre de 2022

DANIEL GERHARD
MIEMBRO INFORMANTE
FELIPE CARBALLO DA COSTA
ERNESTO GABRIEL OTERO AGÜERO

≠