

# **ASPECTOS LABORALES DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**Análisis de las disposiciones contenidas en el proyecto  
aprobado la Cámara de Senadores a propuesta de su  
comisión especial partidos políticos, financiación y  
publicidad electoral**

## **ASPECTOS LABORALES DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

### **Análisis de las disposiciones contenidas en el proyecto aprobado la Cámara de Senadores a propuesta de su comisión especial partidos políticos, financiación y publicidad electoral.**

#### **I.- Introducción.**

En el presente documento se realizará un estudio de las normas laborales contenidas en el proyecto aprobado por la Cámara de Senadores, según surgió de su Comisión Especial Partidos Políticos, financiación y publicidad electoral.

Dentro de las diversas formas de financiación aprobadas en el recinto, se encuentran algunas estrechamente vinculadas al mundo del trabajo, y en particular tanto a los ámbitos de la relación individual y como de los sujetos colectivos.

Naturalmente que, el abordaje a realizar en estas líneas no es la “vedette” del tema, en cuanto escapa al espacio nuclear de la ciencia política –elemento de mayor relevancia sin dudas en el análisis de la norma- sin perjuicio de lo cual merece una visión que no ha recibido, y de allí la relevancia práctica y teórica del tópico elegido.

#### **II.- El objeto de estudio.**

Como se dijo entonces, se analizarán los artículos con contenido laboral del proyecto aprobado por la Cámara de Senadores, y que a su vez constan en la minuta de comunicación al Poder Ejecutivo de 19 de octubre de 2017.

Ese proyecto, tuvo votación unánime<sup>1</sup> en general en sesión del plenario de fecha 1° de noviembre de 2017, siendo los artículos relevantes a efectos del presente los números 1, 2, 9 literales c y d, 27 y 28 votados en sesión plenaria de Cámara de Senadores y que corresponden respectivamente a los artículos 44, 53 literales c y d, 76, 77 y 78, de la minuta de comunicación al Poder Ejecutivo dispuesta por unanimidad.

---

<sup>1</sup> 26 en 26.

### **III.- Marco normativo.**

El prisma desde el cual se efectuará el análisis está dado por el sistema jurídico vigente en el cual se pretende insertar la nueva norma, entendiendo por sistema jurídico el conjunto de reglas -normas y principios- que regulan la actividad, en nuestro caso, laboral.

Por lo cual, los bloques normativos a la luz de los cuales se valorará la ley propuesta, están integrados por dos ejes: normas nacionales y normas internacionales.

Desde el punto de vista vernáculo, el punto de partida del análisis estará dado por las previsiones constitucionales, en particular los artículos 53, 72 y 332 de nuestra carta magna, así como las leyes vigentes, específicamente la ley 17.829 de 18 de setiembre de 2004 y sus modificativas.

Por otra parte, desde la óptica internacional, la ley proyectada será analizada a la luz de las normas adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo, en especial el Convenio Internacional del Trabajo número 95 y la Recomendación número 85, ambos sobre protección del salario, adoptados en 1949.

### **IV.- Marco conceptual.**

A efectos de encarar la tarea propuesta es imprescindible proponer una conceptualización, operativa, de lo que puede entenderse por relación de trabajo de modo de sentar bases uniformes sobre las que construir las reflexiones que siguen.

Así es que -en forma esquemática- puede decirse que los elementos existentes en la relación referida son:

\*sujetos: trabajador, y empleador; y

\*objeto: trabajo.

Por trabajador se entiende aquel sujeto que reúne las siguientes características:

a.- Es persona física

b.- Asume un compromiso de carácter personalísimo, de modo que la obligación resulta intransferible, no pudiendo tener colaboradores en quienes descargue en forma más o menos intensa la obligación a que se comprometió (carácter intuitu personae).

c.- El compromiso asumido es de carácter voluntario.

d.- Los servicios prestados pueden ser de cualquier índole: manual, intelectual, cultural, artística, científica, etc.

e.- No se requiere la exclusividad pudiendo sin embargo realizarse un compromiso voluntario en este sentido.

Por empleador se entiende la persona física o jurídica que utiliza los servicios de otro en virtud de una relación de trabajo, no siéndole exigible que tenga fines lucrativos, ni que el contrato sea intuitu personae a su respecto.

Por trabajo es dable entender "todo comportamiento humano encaminado a producir algo".

Esto determina que las actitudes que encuadran en este concepto sean prácticamente infinitas, pudiendo abarcar tanto tareas intelectuales como manuales, siempre que sean actividades humanas y no se realicen por el puro y exclusivo placer que se experimenta al llevarlas a cabo.

El trabajo así entendido, debe ser:

\* Libre: es decir voluntario.

\* Por cuenta ajena: en tanto los frutos del trabajo son atribuidos inicialmente a otra persona diversa de la que ejecuta la tarea, siendo esta la razón por la cual el trabajador no corre el riesgo de la explotación.

\* Oneroso: Ha de prestarse con el objeto de obtener una retribución o contraprestación.

\* Subordinado: El trabajador debe atenerse a las directivas que le señale aquél para quien trabaja, y que por tanto posee el denominado poder de dirección y el poder disciplinario que le accede<sup>2</sup>.

En definitiva entonces, teniendo presente estos elementos someramente aquí esbozados es que, estamos en condiciones ahora de analizar las normas aprobadas.

## **V.- En sede de Derecho Individual del Trabajo.**

### **V.1.- El artículo 1 (44 en la minuta de comunicación)<sup>3</sup>.**

De acuerdo a este artículo, las autoridades nacionales de los partidos políticos<sup>4</sup> podrán establecer una contribución especial de cargo de las personas que ocupen cargos electivos, políticos y de particular confianza, no superior al 15% de la retribución líquida nominal que en tal cargo perciban.

---

<sup>2</sup>Cf Plá Rodríguez, A. Curso de Derecho Laboral Tomo I volumen I, pág 88.

<sup>3</sup> De la facultad de los partidos políticos de fijar contribuciones especiales para su financiamiento.

Artículo 1º.- Agrégase al artículo 42 de la Ley N° 18.485, de 11 de mayo de 2009, los siguientes incisos:

“Las autoridades nacionales de los partidos políticos podrán establecer una contribución especial para su financiamiento, a cargo de las personas que ocupen cargos electivos, políticos y de particular confianza que estén afiliadas al partido, o que hayan sido propuestas por el partido.

La contribución no podrá superar el 15% (quince por ciento) de la retribución líquida (nominal menos descuentos legales) que perciba la persona en el cargo en que fue designada. Ejercida la facultad prevista en el inciso anterior, será obligatoria la contribución y se hará efectiva la retención de la retribución mensual que percibe el funcionario, salvo manifestación expresa por escrito en contrario.

Una vez dispuesta la contribución, las autoridades nacionales de los partidos políticos deberán comunicarla a los órganos u organismos que correspondan, a efectos de que procedan a la retención respectiva y al depósito en la cuenta bancaria identificada por el partido político.

El incremento de la alícuota fijada precedentemente, requerirá, en todo caso, el consentimiento expreso del funcionario a quien se le deba retener.

Las retenciones de haberes no podrán afectar el mínimo intangible previsto por el artículo 3º de la Ley N° 17.829, de 18 de setiembre de 2004, en la redacción dada por el artículo 34 de la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014 y por el artículo 1º de la Ley N° 19.536, de 27 de setiembre de 2017.

A los efectos de esta ley se consideran cargos electivos, políticos y de particular confianza, los declarados tales por las leyes nacionales y que pertenezcan al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, entes autónomos, servicios descentralizados, gobiernos departamentales, municipios y personas de derecho público no estatal, con exclusión de los cargos que revistan en la Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Poder Judicial y Fiscalía General de la Nación”.

<sup>4</sup> Sin dudas lo que se quiso establecer aquí, es que los partidos políticos fijarán esa contribución. Fijación que naturalmente se hace desde las autoridades, pero en puridad obviamente no son las autoridades *per se* que los fijan, sino los partidos que se pronuncian a través de ellas.

Esa contribución una vez fijada, será obligatoria, se retendrá de los haberes, no podrá afectar el mínimo intangible dispuesto en la ley 17.829, hoy es del 35% e irá aumentando hasta llegar al 50% al 1° de enero de 2021, y sólo se admitirá manifestación expresa y por escrito del afectado negándose al pago. Pudiéndose, incluso, elevar el porcentaje legal máximo referido, si se cuenta con consentimiento expreso del funcionario.

En el inciso final la norma aclara su alcance subjetivo indicando que a los efectos de esta ley se considerarán cargos electivos, políticos y de particular confianza los declarados tales por las leyes nacionales, con exclusión de los cargos que revistan en la Corte electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Poder Judicial y Fiscalía General de la Nación<sup>5</sup>.

Si tenemos en cuenta la descripción de los elementos que construyen el concepto de relación de trabajo como el vínculo entre trabajador y empleador, cuyo objeto es la prestación de una tarea o servicio, en el marco apuntado en el capítulo precedente, es fácil advertir que, al menos cierta parte del universo subjetivo referido en el artículo encaja dentro de sus fronteras.

Podría sostenerse que no se encuentran vinculados en una relación de trabajo aquellos que han accedido a un puesto de responsabilidad por la vía electiva, pero, no puede haber duda que, los cargos de particular confianza sí lo son. Sostener lo contrario implicaría, -si hiciéramos un paralelismo con la actividad privada- suponer que los jefes de sección, directores de departamento o gerentes de una empresa cualquiera, no son trabajadores<sup>6</sup>. Nada más lejos de la realidad y del avance dogmático del Derecho del Trabajo.

Entonces ¿cómo interactúa la norma propuesta con los sujetos que en tanto inmersos en una relación laboral, encuentran cabida en las disposiciones tuitivas del Derecho del Trabajo?

Si bien podría llegar a admitirse<sup>7</sup>, el descuento establecido en la norma, correspondería realizar algunos ajustes.

---

<sup>5</sup> No vienen al caso en esta ocasión referirse extensamente a la “peculiaridad” de incluir estas excepciones, que, nos sitúan en la perplejidad que supondría concebir cargos en la magistratura que fueran de particular confianza política. La relevancia de las consecuencias que podrían derivarse de ello, son de tal envergadura que aún no siendo el objeto del presente, no es posible pasarlo por alto sin al menos este mínimo apunte.

<sup>6</sup> Esto no significa desconocer las peculiaridades que la relación pueda tener, pero que, es claro no la margina de la protección del Derecho Laboral.

<sup>7</sup> No sin voces disonantes.

En primer lugar, establecer su obligatoriedad solamente con consentimiento previo, expreso y por escrito, esencialmente revocable<sup>8</sup>. Es decir, el sistema inverso al votado<sup>9</sup>.

En segundo lugar, la revocación debería realizarse con las mismas formalidades que la admisión del descuento.

En tercer lugar si se acepta que pueda aumentarse la contribución, no es admisible que, como indica el texto, se exija solamente consentimiento expreso –no escrito- y para la revocación se exija expreso y escrito. Deben a mi juicio establecerse mismos criterios para todos los casos.

#### V.2.- Artículo 2 (Artículo 78 en la minuta de comunicación)<sup>10</sup>.

El éxito operativo de la retención está asegurado, dada la encumbrada jerarquía del descuento, a estar al orden de prioridad en que se autoriza la retención de salarios. Viene éste, a estar por debajo solamente de las pensiones alimenticias dispuestas por Juez competente, y de los servicios de garantía de alquileres. A la par asimismo, del descuento de la cuota sindical.

Por debajo se sitúan cuestiones tan importantes como el pago de las cuotas de crédito social, de la cuota por adquisición de vivienda adeudadas al BHU, ANV o MEVIR, cuotas de asistencia médica prepaga, etc.

En definitiva, el sistema político, mediante una suerte de desdoblamiento entre acreedor de la contribución y creador del régimen legal, blindó de esta manera la percepción del monto dispuesto, solución que no plantea inconvenientes desde el punto de vista jurídico.

---

<sup>8</sup> Del mismo modo que se organiza el descuento de la cuota sindical. Esta referencia no es antojadiza, ya que en artículos posteriores el proyecto establece a la contribución partidaria dentro del mismo rango de descuentos autorizados sobre el salario.

<sup>9</sup> En sesión plenaria, el Senador Pintado, Presidente de la Comisión, en relación al artículo dijo: El capítulo I se titula «De la facultad de los partidos políticos de fijar contribuciones especiales para su financiamiento». No voy a negar que esta iniciativa, que compartimos todos, proviene del Partido Nacional. Se busca una fuerte financiación pública y también por parte de quienes pertenecen a los partidos. En ese sentido, aquí establecemos que el partido tiene la facultad de fijar una contribución de un máximo del 15 % del sueldo –descontado los aportes– para la financiación propia. Aquí aplicamos el mismo mecanismo que en la ley de donantes de órganos, es decir, que se es donante salvo que se manifieste lo contrario. En este caso, se le descuenta por el partido, salvo que la persona diga que no, con las consecuencias que eso podrá tener sobre quien diga que no está en un organismo en representación del partido.”

<sup>10</sup> Artículo 2°.- Sustitúyese el literal B) del artículo 1° de la Ley N° 17.829, de 18 de setiembre de 2004, en la redacción dada por el artículo 32 de la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014, por el siguiente:

“B) Cuota sindical y contribución especial para el financiamiento de los partidos políticos de las personas que revistan en cargos electivos, políticos y de particular confianza”.

### V.3.- El artículo 9 (Artículo 53 literal e en la minuta de comunicación).<sup>11</sup>

El capítulo IV en sede de prohibiciones se inaugura con el artículo 9 que lista los sujetos cuyo ofrecimiento de aportes o donación no puede ser aceptado ni directa ni indirectamente por los partidos políticos, sectores o listas. Entre ellos, resultan de relevancia en cuanto concierne al presente estudio, los literales c y e.

A esta altura se pasará revista a la disposición contenida en el literal e, reservándose la vinculada al literal c para el capítulo donde será tratado el aspecto colectivo de la norma en análisis.

Así las cosas, se expresa que no podrá aceptarse contribución de “personas que estén en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando éstas se realicen por imposición o abuso de la superioridad jerárquica”.

Si bien podría considerarse que esta norma, en su redacción supera el test de convencionalidad indicado por el Convenio Internacional del Trabajo número 95, en su materialidad no lo hace.

A mi juicio, esta disposición es altamente –al menos- inconveniente.

En efecto, no debe admitirse ni prohibirse y mucho menos alentarse que, personas en relación laboral con un partido político, hagan contribuciones al mismo. Porque, la propia raíz del

---

<sup>11</sup> Artículo 9°.- Sustitúyese el artículo 45 de la Ley N° 18.485, de 11 de mayo de 2009, por el siguiente:

“Artículo 45.- Los partidos políticos o sus sectores internos o listas de candidatos no podrán aceptar directa o indirectamente contribuciones, aportes o donaciones de cualquier tipo cuando provengan de:

- A) Personas anónimas.
- B) Organizaciones delictivas o asociaciones ilícitas.
- C) Personas jurídicas, de consorcios o de cualquier otra entidad, asociación u organización, aun cuando carezca de personería jurídica, sea que tenga objeto civil, comercial, profesional, político, religioso, gremial, sindical u otro de cualquier tipo, tenga o no fin de lucro, sean nacionales o extranjeras.
- D) Estados, gobiernos y gobernantes extranjeros.
- E) Personas en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando estas se realicen por imposición o abuso de la superioridad jerárquica.
- F) Personas públicas no estatales y personas jurídicas de derecho privado cuyo capital social esté constituido en su totalidad o parcialmente por participaciones, cuotas sociales o acciones nominativas propiedad del Estado, o de personas públicas no estatales.
- G) Personas físicas que presten servicios de comunicación audiovisual conforme a lo dispuesto en la Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014. La remisión de deuda actual o futura, total o parcial, por la prestación de servicios de comunicación en forma desigual entre los partidos políticos, configurará una donación encubierta prohibida por la ley y operará la caducidad de la autorización para prestar servicios de comunicación audiovisual, de pleno derecho, en los términos de la Ley N° 19.307, de 29 de diciembre de 2014”.



derecho del trabajo, encuentra apoyatura en el reconocimiento de la situación de subordinación del trabajo al capital y en definitiva del trabajador a su empleador, lo cual no se ve atenuado por la condición de partido político del mismo.

La desigualdad entre trabajador y empleador es el fundamento de la protección y en definitiva la razón del nacimiento del Derecho del Trabajo, no comprenderlo, morigerarlo, o maquillarlo no hace otra cosa que, alentar el abuso, más o menos cordial, más o menos elegante, o más o menos solapado.

La posibilidad de admisión de contribución, siempre que no exista imposición o abuso de la superioridad jerárquica implica o bien desconocer la realidad de las relaciones laborales –todas- o bien mirar hacia otro lado. Como acertadamente indica Ackerman, toda vez que se trabaja por necesidad se limita severamente la libertad de quien trabaja, la necesidad para obtener los recursos necesarios para la subsistencia deja poco espacio para elegir, o para decir que no<sup>12</sup>.

En este punto, podría decirse que todos los teóricos del Derecho del Trabajo están en sintonía. Podrá haber matices diferenciales, pero esta, es la piedra angular sobre la que se edifica esta rama del derecho y como tal, goza de la más amplia aceptación.

Así pues, el reconocimiento de la desigualdad, de la limitación a la libertad que ella conlleva, dispara los criterios tuitivos del derecho del trabajo, en particular el principio protector y el principio de irrenunciabilidad. En definitiva, la desigualdad es el fundamento de la protección preferente al trabajador<sup>13</sup>. Entonces, mal podemos admitir que pueda haber contribuciones siempre que no sean impuestas o arrancadas con abuso de la superioridad jerárquica, porque esa superioridad es connatural al vínculo laboral. Nunca desaparece, podrá cambiar de forma, tendrá otros subterfugios, pero siempre está presente.

Con su claridad habitual Ermida expresa: “Todo el Derecho laboral es una consagración o aplicación de principio de desigualdad compensatoria o igualación. Más aún: esta clase de

---

<sup>12</sup> Cf. Tratado de Derecho del Trabajo. Ackerman, M (dir), Tosca, D. (coord.), Buenos Aires 2005 T I, págs. 16 a 19.

<sup>13</sup> Barbagelata A-L., expresaba: “como los hombres ni son todos iguales, ni están todos en igual posición (...) tratándolos de la misma manera por el Derecho no se consigue la igualdad, sino el opósito, la consolidación de las igualdades existentes, cuando no la agravación de tales desigualdades”, La Democracia, Montevideo 1983, pág. 39.

igualdad es la gran innovación del Derecho del trabajo: la igualdad como objetivo o meta y no solo como supuesto o punto de partida. Y por eso el Derecho del Trabajo es protector”<sup>14</sup>.

En definitiva, quienes estén en relación de dependencia con partidos políticos, no correspondería donaran a su empleador puesto que además de lo apuntado, podría estarse infringiendo el propio artículo 54 de la Constitución que según Barbagelata A-L, que mediante el reconocimiento de la independencia de la conciencia moral y cívica “tiene por objeto impedir que la dependencia económica y aún la subordinación jurídica o técnica o social que el vínculo laboral crea, pueda llegar a contrariar la libre determinación que es esencial a la forma de gobierno “democrático-republicana” que se adopta por el artículo 72 de la Carta<sup>15</sup>.

#### V.4.- Artículo 27(Artículo 76 en la minuta de comunicación)<sup>16</sup>.-

El artículo 27 inaugura el capítulo X denominado “estatuto de los empleados de los partidos políticos” que está conformado además por el artículo 28 al que nos referiremos en el siguiente punto.

No se registra en las versiones taquigráficas motivos para establecer un estatuto, para trabajadores privados, inspirado en la particular naturaleza de su empleador. Si bien el Derecho del Trabajo<sup>17</sup>, cuenta con estatutos especiales para determinados trabajadores esto se hace en función de la peculiaridad de las tareas, más que en función de quien resulte su empleador, criterio que en este caso no es seguido.

---

<sup>14</sup> Ermida Uriarte, O. “Meditación sobre el Derecho del Trabajo”, Cuadernillos de la Fundación Electra, Montevideo 2011, pág. 8.

<sup>15</sup> Barbagelata A-L, “Protección de los Derechos Laborales por la Constitución” “Revista Derecho Laboral, Tomo V, Nº 25, Montevideo, abril 1950, páginas 1 y sigs.

<sup>16</sup> Artículo 27.- Las personas que se desempeñen en relación laboral subordinada, en forma habitual y al servicio de los partidos políticos y sectores internos, estarán amparadas en la normativa laboral y de previsión social.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, las personas que se desempeñen realizando tareas de confianza política para los partidos políticos y sectores internos, no se encontrarán comprendidos en el régimen de limitación del horario de trabajo. Estos lo harán por el término que determine el partido político o sector interno, y no más allá de sus respectivos mandatos, no generando derecho a percibir ningún tipo de indemnización por su cese.

<sup>17</sup> Debemos acotar que en este caso nos estamos refiriendo al Derecho del Trabajo, dentro del marco de la relación de empleo privado, no público –es históricamente cuestionada la pertinencia de la aplicación del derecho laboral en tal hipótesis- caso en el que sí, existen diversos estatutos en función del empleador.

El artículo 27 consta de un primer inciso que, aunque puede suponerse inspirada en una adecuada finalidad de cumplimiento de la normativa, lejos está de ser aceptable.

En primer lugar porque, la dependencia –o subordinación- en derecho del trabajo ha sido teóricamente el principal criterio distintivo de la prestación de tareas en el marco de la protección del derecho laboral, de aquellas otras que quedaban fuera de sus fronteras. Por lo que, desde este punto de vista es innecesario.

En segundo lugar, porque el criterio de la habitualidad, resulta la más de las veces un criterio equívoco, que gana robustez a la hora de conjugarse con otros. Queda la duda de si, en este caso se habrá deslizado en esta norma los criterios diferenciales de materia gravada que reclaman habitualidad y permanencia y que inicialmente fueron incluidos como elementos del salario en la reconocida Tesis de Plá Rodríguez “El Salario en el Uruguay”, aunque posteriormente eliminados por el autor. En definitiva, el inciso, desde este punto de vista es inconveniente.

Lo que verdaderamente llama la atención, y es sin dudas el punto más criticable de las normas laborales insertas en el proyecto aprobado, es que se margine del régimen de limitación de la jornada a los empleados cuando realicen tareas de confianza política así como la expresa improcedencia de indemnización al cese.

En primer lugar, porque no se define lo que significa realizar tareas de confianza política, ni cuantas veces tienen que realizarlas para considerarse inmersos en tal categoría.

En segundo lugar, porque si hay un derecho, claramente establecido, y cuya relevancia es de tal magnitud que a él se abocó el Convenio Internacional del Trabajo número 1 en los albores de la creación de la Organización Internacional del Trabajo, ese es el de la limitación de la jornada. Y nada parece justificar que estos trabajadores, se vean marginados de ella, más cuando quien aprueba la norma es quien a su vez se ve beneficiada por ella. En definitiva, de un modo más o menos laxo quien aprueba la ley es su empleador.

En tercer lugar, porque la propia Constitución nacional indica en su artículo 54 “la ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, (...) la limitación de la jornada; el descanso semanal (...). Y estos derechos, sólo pueden limitarse por ley y por razones de interés general, extremo este último cuya honra en este momento no nos resulta posible visualizar en el texto aprobado.

Es cierto que por el decreto 611/80 algunos trabajadores, principalmente jerárquicos han sido excluidos de la limitación de la jornada, y no menos cierto es que ese decreto ha sido tachado de inconstitucional aunque buena parte de la jurisprudencia –no toda- igualmente lo aplique. Pero esto, no puede ser óbice al cumplimiento de la norma constitucional, en un momento histórico bien distinto al que amparó la aprobación del decreto de referencia<sup>18</sup>.

En cuarto lugar, aun cuando la redacción aprobada puede ser considerada algo opaca, se admite que se contrate a esos trabajadores –naturalmente bajo subordinación o dependencia- y que cuando se prescinda de sus servicios, sin importar cuan largo fuera el período de vinculación, no generará derecho a percibir indemnización por el cese. Es una suerte de contrato por tiempo determinado –restará ver si es a plazo o sometido a condición- pero cuya fecha de finalización no sólo es incierta sino que puede situarse en un futuro totalmente lejano. Marginar a los trabajadores de la indemnización, cuando pierden la fuente de su ingreso, sin causa que lo justifique parece como mínimo poco acertado<sup>19</sup>.

#### V.5.- Artículo 28 (artículo 77 en la minuta de comunicación)<sup>20</sup>.

Este artículo dispone que quienes realicen tareas zafrales serán considerados como jornaleros, rigiéndose por la ley 12.597<sup>21</sup>. La expresa explicación en Sala, da cuenta de que se quiere con esta previsión evitar que los repartidores de listas, a quienes se abona un “viático” reclamen créditos vinculados a una prestación de naturaleza laboral.

---

<sup>18</sup> Que además sufrió necesarias derogaciones en cuanto por ejemplo a trabajadores rurales y domésticos.

<sup>19</sup> De acuerdo al diario de sesiones el miembro informante, manifiesta al respecto: “Por su parte, el capítulo X refiere a algo no menor: el estatuto de los empleados de los partidos políticos. Aquí resolvemos dos cuestiones que son una novedad en estos tiempos: los que son cargos de confianza, y por lo tanto son asimilables –no quiero crear ninguna polémica con esto– a los adscriptos de los ministros que se votaron en el presupuesto quinquenal pasado –y que se mantiene ahora–, que cesan cuando se va el ministro y no tienen derecho a percibir horas extras ni despido. Para los cargos de ese tipo –secretarios de legisladores, por ejemplo– se establece un estatuto especial; para los demás funciona la norma general, pero en este caso la obligación de los aportes es clara”.

<sup>20</sup> Artículo 28.- Las personas que realicen tareas zafrales para los partidos políticos, sublemas, sectores partidarios o candidatos a algún cargo electivo, serán consideradas como jornaleros, rigiéndose por las disposiciones de la Ley N° 12.597, de 30 de diciembre de 1958.

<sup>21</sup> El miembro informante al respecto expresó: “En cuanto a los repartidores de listas, a los que habitualmente se les paga un viático, se les considera trabajadores zafrales. Hay que incluirlos allí a los efectos de evitar lo que ocurre muchas veces cuando gente –que incluso es voluntaria– a la que se le paga un viático, después termina demandando a los partidos por una relación de «dependencia laboral»”.

Si bien es obvio que no es posible evitar los reclamos, sino situarse en la mejor situación jurídica para defender la postura, esta norma no parece evitar los reclamos por créditos salariales, sino, en el mejor de los casos, que el cálculo de la indemnización por despido sea según el régimen del jornalero...

Esta norma, parecería tener dos partes, y no del todo armónicas.

Veamos.

En primer lugar, se establece que esos trabajadores serán considerados zafrales. Esta categoría de trabajadores son aquellos que laboran en tareas vinculadas a determinados ciclos, habitualmente de la naturaleza y que cuando la tarea finaliza, se extingue la relación sin derecho a indemnización por despido. En definitiva porque se agotó el objeto del contrato. Perfectamente puede ser aplicable a la tarea de los repartidores de listas y tantos otros, siempre que, se cumplan los requisitos del tipo de tarea y el período por el cual se contrata. De acuerdo a la jurisprudencia además, debe tenerse en cuenta, que es posible que exista a futuro una expectativa de ser recontratado en cuyo caso, y si se diera la mecánica reiteradamente podría surgir derecho a cobro de indemnización.

Otra cosa distinta, y de hecho opuesta, es, en segundo lugar, la mención a la consideración de trabajadores jornaleros y la remisión expresa a la ley 12.597, remisión que solo puede considerarse hecha a la forma en que se calcula la indemnización por despido.

Entonces, por un lado como principio no hay indemnización, mientras que por otro y en la misma frase, se remite al cálculo de la indemnización legal del jornalero...

## **VI.- En sede de Derecho Colectivo del Trabajo.**

A los efectos de partir de un punto común, diremos que en cuanto aquí concierne trataremos la norma bajo los criterios rectores de la libertad sindical y los sujetos colectivos.

Ilustra brillantemente Lanzaro los juegos de poder entre los sujetos colectivos y el sistema político indicando que “los lazos corporativos constituyen un engranaje peculiar de lo económico y lo político, enlazan la esfera privada con las circunscripciones pública y modelan el cotejo de

las asociaciones de clase con el estado, los partidos y demás actores sociales”<sup>22</sup>. Esta aseveración, y sus múltiples aristas parece haber sido tomada en cuenta, por lo que la norma aprobada contiene una disposición, que a nuestro criterio –adelantamos- resulta acertada, y analizaremos a continuación.

#### VI.1.- Artículo 9 (artículo 53 literal c en la minuta de comunicación)<sup>23</sup>.

La disposición sustituye la vigente en el artículo 45 de la ley 18.485 que en su literal D establecía la prohibición de aceptar “Contribuciones o donaciones de asociaciones profesionales, gremiales, sindicales o laborales de cualquier tipo.” En cuanto concierne a estas notas, el tenor es similar, sin perjuicio de que el propuesto actualmente resulta mucho más abarcativo.

De las normas analizadas es esta la única que cuenta con un antecedente normativo claro, las otras eran incorporaciones novedosas.

Resulta un acierto marginar de las contribuciones a los sindicatos y organizaciones gremiales, y asimismo es acertado el mecanismo establecido.

En efecto, podría o bien establecerse la prohibición a los sindicatos y organizaciones gremiales de aportar a los partidos, candidatos o listas, o bien podría establecerse como se hizo, impedir a dichos beneficiarios potenciales la percepción de la donación.

La primera vía sería posiblemente inconstitucional, y violaría sin dudas los principios de libertad sindical reconocidos internacionalmente, y en particular el Convenio Internacional del Trabajo número 87, pues se trata de una acción de injerencia en la autarquía sindical, que no es tolerada.

La segunda vía, la adoptada, es la correcta. Se trata de impedir la aceptación, y no hay norma constitucional ni convencional agredida.

Por otra parte, es perfectamente, desde el análisis de la pertinencia, la solución es totalmente compartible. La larga historia del movimiento obrero organizado, de raíz claramente

---

<sup>22</sup> Lanzaro, J.L. Sindicatos y Sistema Político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985, Montevideo 1986, pág.12.

<sup>23</sup> Ver texto completo del artículo en nota 11.

anarquista, ha provocado su colocación –si bien no al margen de la política- ciertamente alejado de muchas de sus manifestaciones partidarias. Naturalmente que la dimensión política de estos sujetos es innegable<sup>24</sup>, y para muestra basta observar, ya alejado en el tiempo, la actividad que le cupo durante el período dictatorial y a la salida del mismo<sup>25</sup>.

En definitiva, no permitir el flujo de dinero entre partidos políticos y sindicatos salvaguarda el principio de pureza en cuanto, pone un freno a las recíprocas realizaciones de poder que encontrarían sustento si el aporte se admitiera.

## **VII.- Conclusiones**

Llegó la hora de *aggiornar* la normativa referida a financiamiento de partidos políticos y por ello, se ha aprobado un proyecto de ley en Cámara de Senadores y aprobado también, por unanimidad una minuta de comunicación al Poder Ejecutivo para que -en sentido idéntico al dispuesto por la comisión especial creada a los efectos del estudio de la normativa- se remitan al Poder Legislativo las normas que requieren iniciativa privativa.

Sin lugar a dudas, las disposiciones más relevantes dicen relación con los aportes económicos públicos, la publicidad, la transparencia, el contralor y la institucionalidad que la aplicación seria de la norma reclama.

No obstante ello, fuera del núcleo constituido por estas disposiciones se encuentran otras, que tienen relevancia, y no existe registro de que hayan recibido la atención que en opinión de quien escribe, merecen.

En efecto, hay normas de contenido laboral que estructuran la dimensión individual de los sujetos afectados en base a criterios que pueden ser adecuadas en ciertos casos, no compartibles en alguna situación, y francamente, resultar al menos inconvenientes en alguna otra, todas las cuales en este trabajo hemos tratado de explicitar.

---

<sup>24</sup> Actualmente, de 1985 a la actualidad, es indudable también la fuerza del movimiento sindical con claros puntos de conexión políticos partidarios, pero no viene al caso en este momento extendernos sobre este tópico, baste decir, que el Uruguay ha visto del 2005 hasta nuestros días, la legislación protectora más importante que en materia de derechos colectivos y sindicales se registra.

<sup>25</sup> Lanzaro, J.L. analiza la participación el movimiento obrero en la reconstrucción democrática en “Sindicatos y Sistema Político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985”, Montevideo 1986, pág.93 y sigs.

La norma de contenido laboral en el ámbito de las relaciones colectivas, por su parte, registra antecedente en la ley vigente, la recoge y amplía con acierto.

Sin duda, queda todavía tela para cortar.