

**Negociación Colectiva en el Sector Público de la provincia del Neuquén.**

**Supuestos de reapertura y compulsión de padrones, readecuación de paritarios gremiales, la problemática en la provincia del Neuquén.**

**TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

**Carrera: ABOGACIA**



DICIEMBRE de 2018

## **Resumen**

En el mundo de las relaciones laborales, los procesos de negociación colectiva, son sin duda una herramienta vital para la construcción de los convenios colectivos de trabajo en general y en particular para el sector público, en ello es fundamental la representación de parte y para el caso la representación de parte sindical, máxime cuando existen más de una organización representativa en el ámbito de actuación de que se trate (sectorial o general), porque de ello dependerá la composición de parte sindical en la comisión paritaria que negociara el futuro Convenio Colectivo de Trabajo.

El presente trabajo pretende brindar alternativas de solución al vacío legal que se ha suscitado en la negociación colectiva del sector público en la provincia del Neuquén y que consiste en: vigente el proceso de negociación colectiva en el sector público, una de las organizaciones sindicales participantes solicita la reapertura y compulsión de padrones, a fin de recomponer la representación sindical en la comisión paritaria. Situación que no ha podido ser resuelta administrativamente hasta el presente.

En este sentido realizaremos un análisis de la normativa legal vigente a nivel provincial, nacional e internacional, antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios, como así también los distintos procesos de la representación sindical en nuestro país, de manera de poder plantear alternativas de solución a la situación planteada en el problema de investigación, a saber: ¿En qué supuestos y bajo qué condiciones se aplica el instituto de la compulsión de padrones en el proceso de negociación colectiva del sector público en el marco del ordenamiento jurídico de la provincia del Neuquén?

Palabras claves: Negociación colectiva, representación sindical, sindicatos, comisión paritaria, marco regulatorio

## INDICE

- Introducción
  
- Capítulo I: La Negociación Colectiva Local
  1. Breve análisis del Instituto
  2. Principios fundamentales sobre los cuales se asientan
  3. La Negociación Colectiva en las provincias
  4. Naturaleza Jurídica
  5. Elementos constitutivos
  
- Capítulo II: Regulación y antecedentes del Instituto
  1. Representación sindical
  2. Convenios n° 151 y 154 de OIT
  3. Ley n° 24.185
  4. Ley provincial 1.974
    - 4.1. Decreto 1085/07
  5. Ley de asociaciones Sindicales
    - 5.1. Estatutos de las Organizaciones Sindicales
  
- Capítulo III: Supuestos de procedencia de comisión negociadora
  1. Composición de la comisión negociadora
    - 1.1. Conceptualización
    - 1.2. Recepción Normativa
  2. Finalidad
  3. Bien jurídico protegido
  4. Reapertura de padrones
  5. Autoridad de aplicación administrativa
  
- Capítulo IV: La problemática actual
  1. Solicitud de compulsas de padrones
    - 1.1. Requisitos para su procedencia
  2. Readequación de parte en la comisión negociadora
  3. Proceso recursivo

#### 4. Análisis de fallos

- Conclusiones finales

### **Introducción**

El presente T.F.G pretende abordar la problemática de la Negociación Colectiva en el sector público de la provincia del Neuquén, por ello es importante tener presente que la negociación colectiva y el dialogo social constituyen uno de los principios y pilares fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T), particularmente en el marco de las relaciones laborales del sector público, es una herramienta cuya utilización se ha extendido en los últimos años, tanto en el ámbito nacional, como provincial y municipal. Particularmente en la provincia del Neuquén podemos reseñar que con la recuperación de la democracia en el año 1983 comienza un avance gradual en la materia, teniendo como base los tratados internacionales, a los que la república argentina ha adherido, fundamentalmente los de la O.I.T, entre ellos el Convenio n° 151 sobre relaciones de trabajo en la administración pública del año 1975. Años más tarde, sin perjuicio de la normativa internacional mencionada y ante la subsistencia de ciertas zonas grises, se adopto el Convenio n° 154 sobre la negociación colectiva, que data del año 1981 y que es ratificado por nuestro país en 1993 (Ruiz, Gambacorta, & Troya, 2013, p. 21).

Debemos destacar que en el año 1954 se sanciona en nuestro país la Ley 14.250, dicha norma se crea con el objeto de desarrollar la negociación colectiva en la actividad privada, pero que sin lugar a dudas fue la semilla que posteriormente y en conjunto con los convenios de O.I.T antes mencionados, sirvió de base para implementar en el sector público la negociación colectiva, brindando una herramienta mediante la cual se discutirían las cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo, relaciones laborales y remuneraciones entre otras. Todo ello en el marco de una serie de medidas que apunta a mejorar la calidad institucional de las relaciones laborales hacia el interior del Estado (M.TyS.S, 2013, p. 20).

La importancia sustancial de este instituto es que sienta en la mesa de la negociación colectiva a los trabajadores del estado, a través de sus organizaciones sindicales,

dándole de esta forma voz y voto en la construcción de los convenios colectivos de trabajo (C.C.T), situación que hasta entonces no existía, por ello cobra relevancia la composición de parte sindical en la comisión paritaria, máxime cuando hay más de una entidad sindical representativa de los trabajadores, en nuestra legislación se encuentran contempladas dos posibilidades de determinarla, a saber: por acuerdo unánime de las organizaciones sindicales intervinientes, a falta de ello, por determinación de la autoridad de aplicación laboral tomado como base la cantidad de afiliados cotizantes de cada organización sindical involucrada. Esta es la forma en que se encuentra establecido en las normas que regulan la negociación colectiva en el sector público tanto en la Ley 24.185., como particularmente en la provincia del Neuquén Ley 1.974. Ahora bien es importante destacar que los procesos de negociación en la actividad privada son distintos a los del sector público, no solo por la características del empleador, sino también por su dinámica y sus tiempos, ello nos lleva a lo que es el tema de investigación en el presente T.F.G y que está relacionado con la representación sindical en la comisión paritaria constituida, cuando la negociación se ha extendido en el tiempo más de lo deseado o razonable, por ello el problema de investigación es: ¿ En qué supuestos y bajo qué condiciones se aplica el instituto de la compulsa de padrones en el proceso de Negociación colectiva del sector público en el marco del ordenamiento jurídico de la provincia del Neuquén?. Si bien es cierto en el artículo 2 inciso b) de la Ley 1.974 y en el artículo 2 último párrafo del Decreto n°1085/07 reglamentario de la ley, se establece la forma de composición de parte sindical en la mesa paritaria, en la práctica se han planteado situaciones de pedido de reapertura y compulsa de padrones en el proceso de negociación colectiva, que ha instancias de la autoridad administrativa del trabajo, no pudieron ser resueltos por no estar contemplado en la normativa vigente tal situación, y por lo general el tema termino en los estrados judiciales.

La finalidad del presente trabajo es describir el instituto de la representación sindical en la comisión paritaria que negocia los convenios colectivos en el sector público, analizando los supuestos mencionados ut supra y plantear alternativas de solución al problema que genera en la solicitud de reapertura de padrones y nueva compulsa a fin de redefinir la representación sindical. Se analizarán los plexos normativos que regulan el tema en cuestión, las diferentes posiciones doctrinarias y jurisprudenciales.

El desarrollo del T.F.G comprenderá tres partes fundamentales. La primera de ellas que abarcaría los capítulos I y II, tiene la finalidad netamente introductoria y en la misma se hará referencia a los antecedentes normativos relacionados con el instituto de

la negociación colectiva, analizando como surge, cual es su finalidad y cuál ha sido su evolución para entender luego, en el capítulo siguiente cuales son los antecedentes de la representación sindical de los trabajadores en la comisión negociadora. También se hará un estudio sobre los principios fundamentales sobre los cuales se asientan la negociación colectiva del sector público, cual es el fundamento normativo que dio origen a su regulación y el porqué de la necesidad de su existencia.

La segunda parte del T.F.G comprenderá el capítulo III y en él se procederá al análisis específico de la composición de la comisión negociadora de parte, su conceptualización, sus elementos constitutivos, su naturaleza jurídica y fundamento, sus antecedentes, su evolución normativa y la forma en que ha sido receptada en cada uno de los instrumentos que la regulan. Se desarrollaran de manera detallada cada uno de los supuestos de la ley en cuanto a su significación, su finalidad, bien jurídico protegido, sus requisitos de procedencia, la problemática actual que genera la aplicación de alguno de ellos y los diversos fallos dictados sobre el particular.

La tercera y última parte del presente T.F.G abarcaría el capítulo IV relativo a la problemática actual de la representación sindical en la comisión negociadora, focalizando en la situación particular de la reapertura y compulsión de padrones de parte sindical en el proceso de negociación colectiva del sector público, habiendo más de una organización sindical representativa de los trabajadores y no existiendo consenso en la determinación de su composición.

Teniendo en cuenta estas consideraciones en cuanto a su problemática y desarrollo a lo largo de los capítulos anteriores sobre el supuesto de la reapertura y compulsión de padrones de parte sindical, para readecuar la representación en la comisión negociadora, en esta última parte se elaboraran también las conclusiones finales a las que se arribe, que abarcaran consideraciones en cuanto a la procedencia de la reapertura de padrones, proponer alternativas normativas, pero también intentarían aclarar o al menos considerar aquellas inquietudes e interrogantes que la cuestión genera en el marco de la negociación colectiva en el sector público.

## **CAPITULO I - La Negociación Colectiva Local**

### **Introducción**

A modo de introducción diremos que la Negociación Colectiva es un instituto que permite la construcción de los convenios colectivos de trabajo, mediante la tarea mancomunada entre Empleador y los Trabajadores, tanto para el sector privado, como para el sector de empleo público, en este último caso de conformidad a las pautas que describiremos.

### **1. Breve análisis del Instituto:**

Como hemos mencionado anteriormente nuestro país registra como antecedente significativo, en el marco de la negociación colectiva la sanción de la Ley 14.250 del año 1953, que regula la aplicación e instrumentación de este instituto en la actividad privada, pero que con el devenir del tiempo comenzó a impactar en el sector público, “tenemos el antecedente en 1971 la Primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público creada por el Consejo de Administración de la O.I.T” (M.TyS.S, 2013, p.28).

Asimismo, “cabe señalar que la realidad de la evolución de la negociación colectiva en Argentina no es muy diferente, en líneas generales, al desarrollo y consolidación que se puede verificar en los diversos estados provinciales que lo integran como país federal” (Ruiz, Gambacorta, & Troya, 2013, p. XVIII), en el caso particular de la provincia de Neuquén, como en general todos estados provinciales, existen tres grandes aéreas del sector público a saber: Administración Central, Salud y Educación. En ellos se avanzó en la negociación colectiva, sobre todo en las últimas dos décadas, pero con una particularidad la negociación fue sectorial y recientemente se comenzó a transitar el camino de la paritaria General del sector público.

“Los convenios colectivos conforman la denominada autorregulación en virtud de la cual las partes pueden concederse a sí mismas normas que, controladas y homologadas por la autoridad de aplicación, tienen la misma exigibilidad que la de una ley”. (Diego, 2008, p. 541)

Como se expone en esta breve presentación, la negociación colectiva en el sector público es una práctica que en el caso de la provincia de Neuquén está institucionalizada, por ello, el trabajo de investigación estará orientado a analizar y

proponer una alternativa normativa que permita determinar en qué supuestos y bajo qué condiciones, procede la reapertura de padrones de afiliados y su compulsión, a fin de recomponer los representantes paritarios de parte sindical, en pos de evitar demoras innecesarias, dar fluidez, celeridad y operatividad al proceso de negociación colectiva del sector público de la provincia del Neuquén.-

## **2. Principios fundamentales sobre los cuales se asientan**

Indudablemente la norma originaria del instituto de la negociación colectiva es la ley 14.250, con posterioridad la República Argentina adhirió a los convenios internacionales de la O.I.T nros. 151 y 154 sobre las relaciones del trabajo en la administración pública y de negociación colectiva respectivamente, ratificados por leyes de la nación, esto permitió avanzar en la negociación colectiva. Parafraseando a la Dra. Noemí Rial “es indudable que la herramienta se ha transformado en un instrumento cotidiano de la vida de los trabajadores estatales” asimismo es importante tener presente los convenios de la O.I.T n° 87., relativo a la Libertad Sindical y protección del derecho de sindicación (1948) y convenio n° 98 de 1949, relativo al derecho de sindicación y negociación colectiva, los mismos poseen rango constitucional a partir de la reforma constitucional 1994.

En la provincia del Neuquén las referencias sobre los temas laborales, sindicales y de negociación colectiva en la Constitución Provincial están plasmado en el siguiente articulado:

**Artículo 37°** El trabajo es un deber social y un derecho reconocido a todos los habitantes. Cada habitante de la Provincia tiene la obligación de realizar una actividad o función que contribuya al desarrollo material, cultural y espiritual de la colectividad, según su capacidad y propia elección. Al ejercer esta actividad, gozará de la especial protección de las leyes, las que deberán asegurar al trabajador las condiciones de una existencia digna.

**Artículo 38°** La Provincia, mediante la sanción de leyes especiales, asegurará a todo trabajador en forma permanente y definitiva lo siguiente:

- a. Libre elección de su ocupación.
- b. Salario vital mínimo móvil.
- c. Jubilaciones y pensiones móviles, que no serán menores del ochenta por ciento (80%) de lo que perciba el trabajador en actividad.
- d. Fijación de salarios uniformes para toda la Provincia.
- e. La igualdad de salario por igual trabajo con prescindencia de sexo y edad.
- f. Vacaciones anuales pagas.
- g. Semana legal de cuarenta y cuatro (44) horas, en jornadas de ocho (8) horas como máximo, con reducción a un máximo de seis (6) horas diarias para el trabajo nocturno, insalubre y peligroso y de los menores de dieciocho (18) años; con descanso semanal de treinta y seis (36) horas consecutivas como mínimo. Dicha jornada se irá reduciendo sin que por ello se reduzca el salario, a medida que se vayan introduciendo mejores métodos técnicos en los procesos de producción.
- h. Prohíbese toda medida que conduzca a aumentar el esfuerzo de los trabajadores, como condición para determinar su salario, en trabajo incentivado.
- i. Prohibición de la ocupación de menores de dieciséis (16) años y de mujeres en tareas insalubres y peligrosas.
- j. Estabilidad en el empleo con prohibición absoluta del despido en masa.
- k. Condiciones de trabajo que aseguren la salud, el bienestar, la vivienda, la educación y la asistencia médica y farmacéutica.
- l. Seguro social para casos de enfermedad, desempleo, invalidez, vejez y muerte.
- m. Derecho al salario familiar, instituido en forma tal que no se traduzca en una discriminación desfavorable al padre de familia.
- n. Régimen de prevención e indemnización de accidentes y enfermedades, sean o no profesionales.
- o. Rehabilitación integral de los incapacitados.

**Artículo 39°** Se reconoce el derecho a la huelga como medio de defensa de los derechos de los trabajadores y de las garantías sociales. Los trabajadores no podrán ser perseguidos ni arrestados por sus actividades sindicales, las que serán reguladas por el fuero laboral a legislar.

**Artículo 42°** Derechos gremiales. Todo individuo puede defender sus derechos y sus intereses por la acción gremial y adherirse al sindicato de su rama, siendo esto optativo. Las asociaciones obreras gozaran del reconocimiento legal sobre la base de la libertad sindical, que asegure un régimen de democracia interna en los sindicatos y su total autonomía frente a los empleadores y al Estado. Serán reconocidos jurídicamente como partes contratantes en los contratos colectivos de trabajo.

Parte de lo antes enunciado por la Constitución Provincial es receptado en el campo normativo mediante el dictado de la ley provincial n° 1974, sancionada el 24 de Septiembre de 1992., promulgada el 05 de Octubre y publicada en el Boletín Oficial el 13 de Noviembre, todo del mismo año.

Posteriormente, en el año 2005 y luego de más de 10 años de vigencia de la norma, se planteó la necesidad de modificar la ley provincial 1974, para ello se presentó un proyecto de reforma, cuyos aspectos más salientes fueron receptor la normativa nacional en tal sentido, por caso la Ley n° 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo., el Decreto n° 447/93 reglamentario de dicha norma., Ley n°25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional del 15 de Septiembre de 1999., asimismo aprovechar las enseñanzas dejadas por la construcción del Convenio Colectivo de Trabajo del Estado Administración Pública Nacional homologado por Decreto n° 66/99, otro dato significativo del periodo en análisis es la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y las reformas constitucionales de los estados provinciales, por caso la Constitución del Neuquén sancionada el 29 de Noviembre de 1957., enmendada el 20 de Marzo de 1994 y reformada por la Convención Constituyente el 17 de Febrero de 2006. Es importante destacar que el proyecto de reforma, precedentemente indicado no contempló la problemática de Investigación planteada en este T.F.G, configurando en todo caso un vacío legal en dicha situación.

### **3. La Negociación Colectiva en las provincias**

En el territorio de la República Argentina podemos destacar las jurisdicciones provinciales que poseen plexos normativos que contemplan la Negociación Colectiva para el sector público y sus distintos matices y características a Saber:

Provincia de Catamarca mediante Ley n° 4723., que dentro de las materias sujetas a negociación destacamos a) Retribución de los trabajadores comprendidos en el marco de la autorización presupuestarias., b) materias de índole económica, de prestación de servicios sindical, asistencial y en general cuentas que afecten las condiciones de trabajo

y el ámbito de relación entre los sindicatos y la administración, la solución de los conflictos colectivos.

Provincia del Chaco mediante Ley n° 6421., que en su artículo 23 dice: Los preceptos de esta ley se interpretaran de conformidad con los Convenios 87, 96, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las leyes nacionales, la constitución de la provincia del Chaco 1957 – 1994 y concordantes.

Provincia de Chubut mediante Ley V 132., destacamos el artículo 3°: ... Cuando no hubiera acuerdo entre las Asociaciones Sindicales con derecho a negociar respecto de la conformación de la voluntad del sector trabajador se dará intervención a la Delegación Regional del Ministerio de Trabajo de la Nación; autoridad decisoria a los efectos de determinar la cuestión planteada.

Provincia de San Juan mediante Ley n° 7016., que como dato saliente establece un plazo máximo para cada Negociación Colectiva de cuarenta y cinco días, prorrogable por otro periodo

Provincia de Santa Cruz mediante Ley n° 3022. , también establece un límite temporal para la negociación en el Poder Judicial y lo fija en 30 (treinta) días hábiles que podrá extenderse por acuerdo de partes.

Provincia de Santa Fe mediante Ley n° 10052., que como dato en su artículo 23 dice: No serán de aplicación supletoria a las relaciones laborales a que se refiere esta ley, las disposiciones de las Leyes Nacionales 14.786 y 16.936. Asimismo en su artículo 5 establece que la Convención Colectiva deberá contener una clausula donde las partes acuerden la integración de una comisión compuesta por un representante de la Suprema Corte de Justicia Provincial., (1) Diputado., (1) Senador, nominados por sus respectivos cuerpos y tendrá facultades de entender y promover la conciliación de los conflictos colectivos de intereses que se susciten entre las partes.

Asimismo hay varias provincias de nuestro país que todavía no cuentan con normativa relacionada con la Negociación Colectiva en el sector público, pero es importante resaltar que las que cuentan con normativa de estas características han dejado a salvo sus propias particularidades, en algunos casos incorporan al Poder Judicial., los docentes, organismos autárquicos, municipios entre otros., Sin perjuicio de ello está claro que todas implementan la Negociación Colectiva en el sector público como

herramienta idónea para el tratamiento y en su caso resolución de situaciones derivadas de empleo público.

Todo lo hasta aquí expuesto denota que a nivel nacional y provincial (en algunos casos también municipal), el instituto de la Negociación Colectiva en el sector público, ha tenido avances y retrocesos, pero sin dudas está llamado a ser un elemento integrador y de justicia social, situación esta que deberá redundar en una mayor democratización y asunción de responsabilidades por las partes involucradas en los contenidos que hacen a la gestión de la cosa pública. (Ruiz, Gambacorta, & Troya, 2013, p. XXXI y s.s).

#### **4. Naturaleza jurídica**

La negociación colectiva es indudablemente la herramienta idónea para resolver las situaciones que se suscitan en materia de condiciones de trabajo y relaciones laborales, su implementación no fue tarea fácil, máxime que hasta ese momento el empleo público en general y Neuquén en particular, se regulaba con estatutos creados en forma unilateral, para el caso de nuestra provincia el Estatuto del personal civil de la Administración Pública Provincial que data de los años cincuenta mediante Decreto Ley n° 1853/58., con más la ley n° 1284 de procedimientos administrativos promulgada el 07/04/81., que se aplica en forma supletoria.

A pesar de las sus modificatorias que sufrió dicho estatuto, el mismo no se ajustaba plenamente a la realidad actual del empleo y las relaciones de trabajo en el sector público, por ello la negociación paritaria, no solo implica un cambio de paradigma, sino también la participación activa de los trabajadores a través de su organización sindical en la construcción del Convenio Colectivo de Trabajo y como herramienta de inclusión social.

En los últimos 35 años la república argentina ha tenido un desarrollo importante en materia de Negociación Colectiva del Sector público, prueba de ello es los Convenio núm. 151 de la OIT sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, 1978, ratificado por Ley N° 23.328 y referido a las relaciones de trabajo en la administración pública en especial Convenio núm. 154 de la OIT sobre la Negociación Colectiva del 3 de junio de 1981, ratificado por Ley N° 23.544 del 22 de diciembre de

1987 (M.TyS.S, 2013, p. 32).,posteriormente se sanciona la Ley 24.185 Negociación Colectiva en el sector público nacional, que deriva en la construcción del primer convenio colectivo del sector, aprobado por Decreto n° 66/99 del poder ejecutivo nacional (M.TyS.S, 2013). En particular la provincia del Neuquén en el año 1992 se aprueba en la legislatura de la provincia la Ley 1974 que regula la Negociación Colectiva en el sector público, posteriormente y mediante Decreto n° 1085/2007 se aprueba la reglamentación de la ley antes mocionada, es dable destacar que en la provincia tienen vigencia alrededor de cinco organizaciones sindicales, siendo las más representativas la Asociación de Trabajadores del Estado (A.T.E) y la Unión del Personal Civil de la Nación (U.P.C.N), luego tenemos la Unión Neuquina de Empleados Viales Provinciales (U.N.E.V.P)., Sindicato de Profesionales de la Salud Publica de Neuquén (Si.Pro.Sa.Pu.Ne), SINDICATO DE Enfermeros de Neuquén (S.E.N) entre otros. A fines de los noventa comienza a desarrollarse un incipiente proceso de negociación colectiva en todo el territorio provincial, situación que también se dio en los municipios que adhirieron a la norma sancionada por la legislatura provincial.

## **5. Elementos constitutivos**

En general los estados que poseen legislación sobre Negociación Colectiva en la parte pertinente estipulan que las partes se vinculan en el dialogo a través de los representantes designados en la Comisión Paritaria, tanto los que representan al empleador (estado) y a la o las organizaciones sindicales, para el caso de Neuquén con Personería Gremial otorgada (situación excluyente). Ahora bien ¿cómo se designan los representantes de parte que integraran la Comisión Paritaria? En nuestro caso está previsto en la Ley n° 1974 (T.O) que en su artículo 2 dice: Negociaran y firmaran los Convenios de Trabajo: a) Por la Administración Pública Provincial, los representantes que designe el Poder Ejecutivo., y b) Por los Trabajadores, los representantes que designen las organizaciones sindicales con personería gremial y ámbito de representación en el territorio provincial. En caso de haber más de una (1), la representación será proporcional a la cantidad de afiliados.

La negociación colectiva podrá realizarse en un ámbito general o sectorial. Para cada negociación se integrara una comisión paritaria integrada por (5) cinco representantes

del Poder Ejecutivo – uno de los cuales será el presidente- y cinco (5) por el total del sector sindical con personería gremial y ámbito de representación en el sector de la Administración pública sobre el que tenga aplicación el futuro convenio colectivo.

En el caso en que más de (1) entidad sindical se encuentre legitimada a intervenir en la negociación colectiva, la parte sindical podrá unificar representación por decisión unánime en tal sentido. A falta de consenso la comisión se integrara en proporción a la cantidad de afiliados cotizantes que se desempeñan en el sector de la Administración pública sobre el que tenga aplicación el futuro convenio colectivo, respetándose un mínimo de un (1) representante por entidad sindical.

Para el caso de que se tratara de una negociación a aplicarse en el ámbito general, la Comisión se integrara con las dos (2) o tres (3) asociaciones sindicales que posean la mayor representación, de conformidad con la cantidad de afiliados cotizantes de acuerdo a lo dispuesto por el párrafo anterior.

La voluntad de la parte sindical, a falta de consenso, se configurara con el voto de la mayoría absoluta de los miembros que la componen.

...” Asimismo el decreto n° 1085/2007 reglamentario de la ley 1974 en su artículo 2 dice: Para integrar la Comisión Paritaria, la Autoridad de Aplicación según el alcance General o Sectorial de la negociación, requerirá al área correspondiente de la Administración:

- Información necesaria para determinar la organización u organizaciones gremiales con ámbito de actuación y representación en el sector sobre el que tendrá alcance el Convenio Colectivo a negociar.
- Número de afiliados de cada organización gremial, que deberán coincidir con las planillas de haberes último mes liquidado, a la fecha en que la Autoridad de Aplicación resolvió la apertura del Procedimiento de Negociación Colectiva.

Esta forma de composición de la Mesa Paritaria prima face, se advierte equitativa, representativa y dinámica, pero en la práctica se tornó para alguno de los más de quince procesos de Negociación Colectiva aprobados con su C.C.T en los últimos veinte años y otros tantos en proceso, en un escollo difícil de superar máxime que la gran mayoría insumió periodos extensos de negociación que en algunos casos llegaron a 10 años.

En la actualidad están vigentes más de una docena de C.C.T sectoriales, homologados y con aprobación legislativa y otros tantos en proceso.

La negociación colectiva se encuentra en pleno desarrollo y la construcción de los convenios colectivos se materializa a través de las mesas paritarias, en periodos que van de los tres a nueve años de duración aproximadamente. En este lapso de tiempo se suscitan cambios en la cantidad de afiliados cotizantes de las organizaciones sindicales, por lo que devienen planteos solicitando nueva compulsa de padrones, que implica el cambio de la cantidad de miembros paritarios que le corresponde a cada sindicato que integran la comisión paritaria, siempre que esta parte este compuesta por más de un gremio representativo., dichos planteos generan serias controversias ante la autoridad administrativa de aplicación de la Ley 1974 (Secretaria de Trabajo provincial) por cuanto dicha situación no está prevista en la norma provincial, ni en su reglamentación, por ello en la mayoría de los casos se judicializa la composición de la mesa paritaria, con el consecuente retraso en el proceso de negociación.

## **Conclusiones.**

De todo lo analizado y desarrollado en este primer capítulo podemos decir que la herramienta de la negociación colectiva como tal, ha recorrido un largo e intenso camino tanto a nivel internacional (Normas de O.I.T), como a nivel local partiendo de la ley 14.250, reforma constitucional particularmente el art. 75 inc. 22 de la C.N, Ley n° 24.185, como también la importante cantidad de provincias entre ellas la de Neuquén, que cuentan con normas que regulan la Negociación Colectiva en el sector público, son la prueba concreta que este instituto se ha instalado definitivamente en nuestra sociedad, desplazando la concepción unilateralista que originariamente existía en las relaciones laborales del sector público. Asimismo es importante destacar que todavía resta trabajo por hacer en materia de relaciones laborales y condiciones de trabajo, el reto está lanzado y los operadores del derecho, en particular en materia laboral, tienen un rol activo que cumplir, trabajando interdisciplinariamente, de modo de avanzar hacia una sociedad y un mundo del trabajo más justo, solidario e inclusivo.

## **CAPITULO II - Regulación y antecedentes del Instituto**

## **Introducción**

Como veremos en el presente capítulo el instituto de la negociación colectiva y su regulación, en nuestro país tiene un desarrollo muy importante con antecedentes y normas de raigambre constitucional, tanto nacional como provincial, tal es el caso de la provincia del Neuquén.

### **1. Representación sindical:**

En nuestro país, el movimiento obrero y la representación sindical han tenido una larga y compleja historia de luchas y de construcción social e institucional. Así, desde una mirada retrospectiva del proceso de construcción del marco regulatorio de la representación sindical, se puede observar que desde la mitad del siglo XIX, ya instituido el Estado Nacional, comenzaron a consolidarse y constituirse organizaciones obreras, entorno a sus oficios o gremios o colectividades identitarias, tales como la comunidad de obreros afroargentinos, o también grupos socialistas y anarquistas que habían llegado en la gran ola de inmigración europea, etc.. Estas comunidades de inmigrantes fundaron sociedades de socorros mutuos. Al principio, estas organizaciones se constituyeron como mutuales y luego como verdaderos sindicatos. Así, en 1857 se crea en Buenos Aires la primera organización obrera del país, la Sociedad Tipográfica Bonaerense. Otras del tipo mutual organizadas por oficio creadas en esos años fueron la Sociedad San Crispín de zapateros y la Sociedad de Socorros Mutuos de Sastres. Si bien no eran representaciones sindicales propiamente dichas, este tipo de organizaciones fueron las que más tarde dieron paso a la constitución e institucionalización de la representación sindical.

Por su parte, los sectores patronales también habían creado sus propias organizaciones gremiales tales como los estancieros la Sociedad Rural Argentina creada en 1866; los industriales el Club Industrial creado en 1875, renombrado en la década siguiente como Unión Industrial Argentina. Durante este periodo, encontramos a los grupos de estancieros que se habían fortalecido con la victoria en la larga guerra contra el gaucho y se preparaban para financiar "la guerra contra el indio" (1878-1885). Por su parte, los anarquistas arribados al país, si bien discrepaban rotundamente con todo atisbo de

organización institucional, entre 1885 y 1887, delinearon un modelo de estatuto para el desenvolvimiento de los obreros panaderos que no tardó en ser la referencia de otras sociedades de resistencia obrera frente al avasallamiento de la explotación capitalista. Así la década de 1880 se crearon 21 sindicatos, en un periodo en que se produjo la segunda crisis económica con bajas abruptas de salarios y crecimiento de la desocupación, produciéndose alrededor de 36 huelgas.

La aparición de gran cantidad de sindicatos de oficio y la multiplicación de las huelgas llevó rápidamente a los primeros intentos de coordinación entre los diversos sindicatos surgidos de las corrientes anarquistas y socialistas.

En 1889, el impacto que tuvo en París la Segunda Internacional, donde el movimiento obrero argentino fue representado y se llevó a cabo la organización, por primera vez en el mundo, la convocatoria para el Día Internacional de los Trabajadores -1º de mayo de 1890-, fue clave para concentrar la primera movilización de trabajadores en Argentina que abarcó las ciudades de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca y Chivilcoy. Allí, el movimiento obrero argentino, tomó dos grandes decisiones que marcarían el destino de la representación sindical argentina: 1. que era necesario organizar una Federación Obrera unitaria que reuniera a todas las corrientes; 2. un Petitorio de 12 puntos al Congreso Nacional, que firmaron 7.422 obreros, solicitando la sanción de una lista de "leyes protectoras de la clase obrera". Allí se encuentran sintetizadas las bases de lo que luego será el Derecho del Trabajo, también denominado derecho laboral, derecho obrero, o nuevo derecho de los trabajadores.

Así, en 1901, varios sindicatos socialistas y anarquistas crearon la Federación Obrera Argentina (FOA) y a partir de ese momento el movimiento obrero argentino tuvo siempre al menos una central sindical de máxima conducción. Sin embargo, la unidad entre socialistas y anarquistas no perduró. En 1903 los socialistas se separaron para crear la Unión General de Trabajadores (UGT), mientras que en 1904 los anarquistas la cambiaron el nombre a la FOA para constituir la Federación Obrera Regional Argentina, la "FORA", que definiría claramente su tendencia anarco-sindicalista al año siguiente, en su V Congreso. En 1909 la UGT socialista se disolvió para dar paso a la Confederación Obrera Regional Argentina (CORA). Con la CORA apareció en Argentina una nueva corriente sindical: el sindicalismo revolucionario, o simplemente "sindicalismo". En esta década varios sindicatos iniciaron procesos de unificación a nivel nacional. En 1902 doce sindicatos de estibadores constituyeron la Federación Nacional de Obreros Portuarios, y siete sindicatos constituyeron la Federación de

Obreros Albañiles. Lo mismo sucedió con la Federación de Obreros Agrícolas. A ellos se sumaban los sindicatos ferroviarios, cuya propia naturaleza los impulsaba a la organización nacional y que en 1896 habían organizado la primera huelga general de alcance nacional.

En 1904, al ser elegido diputado nacional el Dr. Alfredo Palacios, del Partido Socialista, quien, junto con otros legisladores socialistas lograron la sanción de las primeras leyes laborales, tales como la Ley de descanso dominical (Ley 4661 de 1905), la Ley de reglamentación del trabajo de mujeres y niños (Ley 5291 de 1907), la Ley de policía del trabajo (Ley 9040 de 1912), la Ley de accidentes de trabajo (Ley 9688 de 1915), la Ley de inembargabilidad de sueldos (Ley 9511 de 1915), etc., en una época de multiplicación de los conflictos sociales y políticos que mostraban a una sociedad local que presionaba por cambios institucionales y mayor participación en los asuntos públicos. Otro cambio fundamental fue la sanción de la ley del voto secreto y obligatorio para todos los varones, en 1912, de gran importancia para liberar el voto de los peones rurales, cautivos del poder de los estancieros.

La gestión de gobierno del presidente Hipólito Yrigoyen -Unión Cívica Radical- adoptó a partir de en 1916 una política contradictoria frente al movimiento obrero, por un lado, permitió grandes avances, como la legislación laboral y la negociación colectiva, pero por el otro, se llevó a cabo grandes masacres represivas contra el movimiento obrero, tales como la de la Semana Trágica en 1919 y la de la Patagonia Rebelde en 1922.

El principal cambio laboral durante este periodo fue el surgimiento de la negociación colectiva.

Yrigoyen comenzó a convocar a las empresas y sindicatos para promover acuerdos entre ellos. El Estado se convirtió en mediador en los conflictos entre el capital y el trabajo, y la negociación colectiva se instaló como el modo adecuado de resolverlos. La legislación obrera recibió un impulso desconocido hasta entonces, sancionándose entre muchas otras leyes, la jornada de 8 horas. . (José Alberto Robles (2009). Historia del movimiento obrero y del sindicalismo en Argentina, p.18. Recuperado el 2 de Noviembre de 2017:  
<http://trabajo.gob.ar/downloads/formacionSindical/Historia%20de%20Movimiento%20Obrero%20y%20del%20Sindicalismo%20en%20la%20Argentina.pdf>).

Durante este periodo, también se creó la Confraternidad Ferroviaria, la cual agrupó a La Fraternidad y la Unión Ferroviaria, organización que adoptó el modelo de sindicato por rama de industria, fuertemente centralizado y con capacidad de negociación con las grandes empresas y el gobierno, constituyéndose en modelo clásico del sindicalismo argentino.

Los acontecimientos político-sociales turbulentos locales e internacionales conllevaron a que en 1920, el proceso de representación sindical argentino se dividiera en cinco corrientes diferentes: anarco-sindicalistas; socialistas; sindicalistas revolucionarios; comunistas; y autónomos. Una vez más, en 1922, los sindicatos intentan nuevamente crear una central sindical única, fracasando tal intento con la disolución de la FORA y la creación de una nueva central: la Unión Sindical Argentina (USA). En 1926, con una nueva división, se crea la Confederación Obrera Argentina (COA), de marcada tendencia socialista y nucleando una menor cantidad de sindicatos respecto de la USA, empero, contaba con el apoyo de los más poderosos, principalmente la Confraternidad Ferroviaria y la Unión de Obreros Municipales.

La crisis económica mundial de 1929 y el golpe militar de 1930 abrieron la puerta a un cambio completo en la dinámica del modelo económico de Argentina y con ello, con profundas transformaciones para el movimiento obrero y el sistema de representación sindical. Se produjo la inmediata ilegalización de la FORA y el comienzo de la represión hacia el movimiento obrero, lo que terminó por precipitar la unidad de la representación sindical, por lo que en septiembre de 1930, se fundó la Confederación General del Trabajo (C.G.T), que catapultará al movimiento obrero argentino hacia una nueva etapa, consolidando el sindicato de rama, estableciendo la dedicación plena de los dirigentes sindicales mediante el pago de una remuneración y vinculando al sindicalismo con la vida política democrática. Así la C.G.T promovió fuertemente la organización sindical a partir de cada rama de la economía (construcción, comercio, textil, ferrocarriles, teléfonos, metalurgia, sector público, etc.). De este modo se modificó totalmente el panorama sindical nacional. Los sindicatos aparecieron más cohesionados, a diferencia de la gran cantidad de organizaciones dispersas que caracterizaba hasta entonces al sindicalismo por oficio y por especialidad que había sido la base de la FORA.

Un nuevo capítulo en la historia de la representación sindical se inicia con el advenimiento de los gobiernos de facto militares, se crea una Secretaría de Trabajo y se sancionan una serie de leyes laborales que aceptaran los reclamos históricos del

movimiento obrero argentino. La alianza entre la representación sindical y el grupo de militares encabezados por Perón, lo llevó a éste a la presidencia de la nación, consolidando al movimiento obrero como la columna vertebral del proceso político de su gestión de gobierno y del incipiente Partido Peronista. La C.G.T unificada adquirió un enorme poder con participación en el gabinete y el Parlamento, un tercio de los diputados correspondía a la rama sindical, que funcionaba como bloque.

Se sancionó la Ley 14.250 de Convenios Colectivos de Trabajo, consolidando el papel central de la negociación colectiva en las relaciones de trabajo, al establecer que los convenios colectivos de trabajo eran obligatorios para todos los trabajadores, sindicalizados o no. (José Alberto Robles (2009). Historia del movimiento obrero y del sindicalismo en Argentina, p.28. Recuperado el 2 de Noviembre de 2017: <http://trabajo.gob.ar/downloads/formacionSindical/Historia%20del%20Movimiento%20Obrero%20y%20del%20Sindicalismo%20en%20la%20Argentina.pdf>).

Durante este periodo de intensa actividad político-sindical, se reformó la Constitución Nacional en el año 1949, incorporó por primera vez los derechos del trabajador y la igualdad entre hombres y mujeres en el constitucionalismo argentino, sin embargo, ésta reforma fue derogada por la proclama del gobierno de facto en el golpe militar de 1955, volviéndose a la Constitución Argentina de 1853 (con las reformas de 1860, 1866 y 1898), sin embargo se mantuvieron algunos derechos correspondientes al constitucionalismo social, incorporándose a este texto constitucional el artículo 14 bis el cual incorpora derechos de los trabajadores, al trabajo, a la remuneración, protección contra el despido arbitrario, estabilidad del empleo público y a las organizaciones sindicales libres y democráticas reconocidas por la simple inscripción en un registro especial. Surge una nueva generación de dirigentes sindicales peronistas con la idea de “resistencia” “golpear y negociar”, En 1957 la dictadura militar convocó a elecciones sindicales con la intención frustrada de terminar con el sindicalismo peronista, por lo que la CGT entonces permaneció intervenida y el movimiento obrero se dividió en las 62 Organizaciones (peronista), los 32 Gremios Democráticos (antiperonistas) y el grupo de sindicatos independientes.

En 1958, el gobierno de Arturo Frondizi sanciona una nueva ley sindical N° 14.455 que combinaba el enfoque de unicidad sindical y el criterio radical de admitir múltiples sindicatos paralelos, garantizando la creación libre de sindicatos (sindicatos simplemente inscriptos) pero atribuyendo la personería gremial al que resulte más representativo, estableciéndose la prohibición de despedir al delegado del personal, impulsando la difusión de esta figura. En 1962 Frondizi fue derrocado por un nuevo golpe militar.

En 1963 el nuevo gobierno legítimamente democrático del presidente Arturo Illia, a pesar de aplicar políticas de estado que favorecían a los trabajadores, mantuvo una relación conflictiva con el movimiento obrero sindicalizado, aprobando en 1964 el Decreto 969/1965, reglamentando la ley sindical, prohibiendo la actuación política de los sindicatos y habilitando la creación de sindicatos paralelos. Luego de un largo proceso turbulento y de convulsiones sociales, económicas, políticas y sindicales, el advenimiento del Proceso de Reorganización Nacional, el Terrorismo de Estado y supresión de derechos y garantías constitucionales en los años subsiguientes, en 1983 se recupera una vez más la democracia y con ella los derechos humanos y sociales. El 23 Marzo de 1988, se sanciona la Ley N° 23.551 Asociaciones Sindicales, y se promulgada el 14 de Abril de 1988, dando paso a un nuevo ciclo en la representación sindical, tipos de sindicatos y tutela sindical, como así también de los derechos de afiliación y desafiliación, a la conformación de los estatutos constitutivos de las asociación sindicales y las formas de participación de los trabajadores y todo lo que hace la actividad sindical.

## **2. Convenios n° 98, 151 y 154 de OIT**

Se ha realizado precedentemente un recontó histórico del proceso de sindicalización en la Argentina, en merito a la brevedad en este apartado realizaremos una enunciación de los principales convenios de O.I.T que dan sustento a los procesos de negociación Colectiva partiendo del Convenio n° 98 adoptado en la conferencia del año 1949, referido al derecho de sindicación y de negociación colectiva, lo relevante dentro de su articulado contiene clausulas relativas a la protección de los trabajadores contra actos de discriminación anti sindical y de toda injerencia de las entidades sindicales de

empleadores y viceversa, este convenio es recepcionado entre otras, en la sanción de la Ley 23.551 por parte del estado Argentino.

“En el orden del día de la 63a reunión de la Conferencia, que se celebró en 1978 y aprobó el Convenio núm. 151 sobre relaciones de Trabajo en la Administración Pública, conjuntamente con la recomendación núm. 159 que fijó pautas de aplicación para dicho texto normativo”. (M.TyS.S, 2013, p.28). Esta norma en sus art. 1 y 2 además de abarcar a los empleados de la administración pública, comprende a todos los organismos investidos de autoridad pública. Asimismo tutela los derechos de sindicación y estimula y fomenta el pleno desarrollo y utilización de la negociación colectiva en el sector público fijando condiciones para ello.

En la reunión 67ª de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 1981 se aprobó el Convenio n° 154 sobre Negociación Colectiva y su fomento en todos los campos de la actividad económica, incluye a la Administración pública “admitiendo que la legislación o la práctica nacional podrán fijar modalidades particulares de su aplicación”. (M.TyS.S, 2013, p.32). dejando a cada estado la extensión a las fuerzas armadas y policía. Asimismo propicia procedimientos de solución de conflictos (art. 5, apartados b, c y d). Este convenio tuvo recepción normativa en las leyes nacionales tales como la 24.185 y en el caso de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Salta entre otras y particularmente en Neuquén Ley n° 1.974 como se verá más adelante.

### **3. Ley n° 24.185**

En Argentina, la negociación colectiva en las relaciones laborales del sector público, entre la administración Pública y sus empleados, ha constituido un debate controvertido que se remonta a la segunda mitad del siglo XIX y que aún, no ha concluido, sino que está en un proceso pleno de construcción.

Este devenir histórico de construcción social, laboral e institucional, durante mucho tiempo se encontró subsumido a la teoría de la relación unilateral del Estado, según la cual, la relación jurídica entre el funcionario y la administración pública, nace exclusivamente de la voluntad de la administración pública, es decir, la total inexistencia de acuerdo contractual, debido a la desigualdad de la posición jurídica de las voluntades en juego: Voluntad Pública-Voluntad Privada.

Esta posición se basa en cuatro postulados:

1. Incomerciabilidad del objeto del contrato;
2. Regulación mediante la ley de contenido de la relación de empleo público;
3. Posición de supremacía de la administración una vez iniciada la relación jurídica;
4. Retroactividad de los efectos de la relación al momento de acto de nombramiento.

Ésta teoría de relación unilateral fue enfrentada por la tesis contractualista, articulada, entre otros y entre los primeros, por Jellinek (“Sistem dei diritti pubblici subbietivi, 1912), para el cual la existencia de un interés individual, reconocido, aunque sea implícitamente por el ordenamiento jurídico, es “la base del derecho subjetivo”. En consecuencia, la defensa de los intereses económicos o profesionales - condiciones laborales- del empleo público puede ser perfectamente admitida como constituyente de un derecho subjetivo.

(M.TyS.S, 2013, p.23).

Lo cierto es que las tesis unilaterales emergieron de la controversia como absolutamente dominantes y caracterizaron durante muchas décadas las prácticas históricas sobre el tema que nos ocupa. Para Luis Ortega, ésta tiene asimilada la corriente autoritaria de la doctrina alemana, que no admitía la posibilidad de que se pudiese establecer un vínculo contractual allí donde se dieran relaciones desiguales, de superioridad o inferioridad, entre el Estado y sus súbditos” (Ortega, 1983, p.27).

Otros autores, en cambio, sin negar la influencia unilateralista, “tienen una visión del Estado liberal de Derecho, de su concepción, tanto de la división de poderes cuanto del papel de la Administración Pública como aparato ejecutivo y neutral, ligada a una recepción mecánica de la división de poderes, tal como se formó durante la ilustración (López, 1981).

Para los juristas administrativistas, el problema fundamental era entender cómo un funcionario puede ser “dependiente” y, al mismo tiempo, instrumento material para el ejercicio de la función pública, porque no conseguían deslindar el intercambio de

servicio del ejercicio de la función especialmente en una época en que la Administración Pública no había alcanzado las dimensiones actuales.

Así el sustento histórico-material del unilateralismo se encuentra en el proceso de consolidación del Estado burgués, durante la segunda mitad del siglo pasado. La profesionalización de la relación de empleo público surge por oposición a la “patrimonialización” característica del Estado absolutista respecto de los cargos públicos. Por otro lado, el reconocimiento del derecho de sindicalización que se fue construyendo en el devenir histórico, con más o menos amplitud según el periodo, el espacio y los procesos acaecidos, puede afirmarse que, a nivel mundial, es a partir de 1945, en el marco de la expansión mundial del llamado constitucionalismo social, la juridicidad del derecho sindical de los funcionarios públicos se consolidó definitivamente, receptándose en Latinoamérica en la década de 1970, amalgamando los convenios O.I.T N° 87/1948; 98//1949; 151/1978, haciendo eclosión en Argentina recién en la década de 1980 con el advenimiento de la democracia y el convenio O.I.T 154/1981, éste fenómeno requirió un proceso de reconocimiento del alcance y fomento de la negociación colectiva como herramienta indiscutida que permite mejorar el piso de protección de los derechos laborales establecidos en la legislación general. Requiriendo para tal fin la adopción y adecuación de adecuadas normativas -año 1992-, las que finalmente son receptadas en la reforma constitucional del año 1994 es un tema de la órbita jurídica del derecho constitucional y laboral colectivo, que en los últimos veinte años de la historia nacional viene suscitando gran interés e intensas deliberaciones entre el Gobierno Nacional y la clase trabajadora sindicalizada, en especial, los integrantes de ésta que se denominan dentro la función pública como empleados públicos, quienes pujan porque este derecho sea reglamentado realmente en su favor.

#### **4. Ley provincial 1.974**

Como se refirió en capítulos anteriores la provincia del Neuquén fue una de las primeras en sancionar normativa relacionada con la Negociación Colectiva en el sector público, tal es así que el Poder Ejecutivo Provincial envía a la Honorable legislatura el proyecto de ley de Convenciones Colectivas de Trabajo en el año 1.992, para sus tiempos era de avanzada, es importante destacar que hasta entonces la relación de

empleo público se regía por el estatuto del empleado público del año 1958 concebido en la teoría del unilateralismo estatal.

Este proyecto respetaba lo que a nivel internacional se estaba dando, es decir los convenios internacionales de la O.I.T , a saber nros. 87.,m 98., 151 y 154, en su alocución el miembro informante del bloque del Movimiento Popular Neuquino (MPN) en la cámara Dip. Manuel Gschwind decía: “Este acto de permitir a los trabajadores discutir sus convenciones colectivas de trabajo hizo posible que en la Argentina se practicara por lo menos en esta parte la verdadera justicia social” debemos destacar que la norma en tratamiento logro el acompañamiento de la mayoría de las bancadas de la cámara, transformándose en ley el 05 de octubre de 1992., la norma original consta de 29 artículos, incorporándose como ley, el decreto n° 1.853/58 que hasta entonces regulaba las relaciones de empleo público, entre sus características más relevantes podemos destacar su art. 2, que define quienes negociaran y firmaran los Convenios Colectivos, los artículos siguientes indican quien es la autoridad de aplicación, la forma y el contenido que tendrá el convenio colectivo, los principios relacionados con los procesos de negociación, posteriormente los requisitos a cumplimentar para que tengan fuerza de ley y aplicación erga omnes. Un dato interesante para la época es que en la ley exigía que los convenios colectivos contengan una clausula que creaba una comisión especial para promover la conciliación de conflictos que se susciten entre las partes signatarias, dicha comisión es presidida por el Subsecretario de Trabajo.

Por lo demás y posterior a su sanción y reglamentación original la ley fue reformada en el año 2005 en el que se sanciona la Ley n° 2.488., al igual que su reglamentación que data del año 2007 bajo Decreto n° 1085/07, dicha reforma esta íntimamente relacionada con la reforma de la constitución nacional del año 1994, que otorga rango constitucional (art. 75 inc. 22 CN) a los convenios internacionales de Derechos Humanos y convenios de la O.I.T nros. 87, 98, 151 y 154 entre otros que ya habían sido ratificados por ley de la Nación. Todo ello dio lugar en nuestro país a una serie de reformas laborales de las que la provincia del Neuquén, no estaba exenta, procesos que fortalecieron y promovieron la negociación colectiva en el sector público, en los términos y condiciones que describiéramos en el punto anterior.

#### **4.1. Decreto n° 1085/078**

Como referimos anteriormente el Decreto n° 1085/07 reglamentario del Ley n° 1974 (T.O) de Convecciones colectivas de Trabajo, pretende operativizar la norma y dar celeridad y certeza al proceso de Negociación Colectiva en el empleo público de la provincia del Neuquén, en el y en base a las experiencias recogidas al momento de su dictado, se reglamenta entre otras cosas el Art. 2 de la Ley determinado una serie de obligaciones que deben cumplir tanto las partes que promuevan la Negociación, como también la autoridad de aplicación, entre ellos como se debe requerir la información a fin de determinar la representación sindical y la cantidad de miembros paritarios de parte que compondrán la comisión negociadora. Este es un artículo importante en el tema que nos ocupa en el T.F.G, dado que a partir de este podemos encontrar elementos que nos permitan construir una propuesta de solución en el tema en discusión. Asimismo fija los porcentuales para la composición y participación de las minorías. Posteriormente establece los caminos de las impugnaciones, concomitante con la Ley n° 1.625 Orgánica de creación de la Subsecretaria de Trabajo, por último establece un procedimiento en caso suscitarse conflictos estando en curso el proceso de negociación, facultando a la autoridad de aplicación a intervenir en el marco de la ley orgánica de creación y la ley n° 2.264 Anexo II, de adhesión al Pacto federal del Trabajo aprobado por Ley n° 25.212.

## **5. Ley de asociaciones Sindicales**

La Ley n° 23.551, también fue el resultado un proceso de lucha y reclamos sindicales por cuanto el presidente democrático Dr. Raúl Alfonsín había sostenido la denuncia en campaña electoral de "pacto sindical-militar", declarando un claro y abierto enfrentamiento con los sindicatos. Así elaboró el proyecto de reforma sindical conocido como "Ley Mucci", sin consulta previa con las organizaciones sindicales, siendo éste rotundamente rechazado por el senado en el parlamento nacional, y así se endurecieron las medidas de fuerza por parte de la C.G.T. En respuesta el gobierno nacional mantuvo en vigencia la ley sindical dictada por la dictadura militar –Ley n° 22.105- y se opuso a restablecer los mecanismos de negociación colectiva, abandonando la confrontación con el movimiento obrero en 1987, incorporando a Carlos Alderete, secretario general de Luz y Fuerza al gabinete presidencial en el cargo de Ministerio de Trabajo, sancionándose finalmente en Marzo de 1988 la nueva Ley sindical n° 23.551 que regula

y tutela la actividad sindical, aprobada con el apoyo unánime de todos los sindicatos y parlamentarios de todos los partidos políticos, sin embargo fue cuestionada ante la O.I.T por la U.I.A (Unión Industrial Argentina), principal organización empresarial, de Argentina. Esta queja será continuada en la década de los años 90 por la C.T.A (Central de Trabajadores Argentinos).

Así, esta Ley, está compuesta en su texto normativo por 67 artículos y 14 títulos, los cuales regulan: La tutela sindical y la libertad sindical, estableciendo los derechos del trabajador, la garantía de libertad y de la defensa de los intereses de los trabajadores en cuanto a sus condiciones de vida y de trabajo, propendiendo a remover los obstáculos que dificulten la realización plena del ser humano como trabajador.

Establece la tipología sindical y sujeta a las organizaciones sindicales a estrictas condiciones en cuanto a su sostenimiento económico; como así también las formas de afiliación y desafiliación por parte de los trabajadores y todo lo que atañe al estado y capacidad, derechos y obligaciones de éstos.

Regula los Estatutos constitutivos; los mecanismos y órganos de dirección y de administración; establece los mandatos; las asambleas y los congresos; las formas de inscripción y otorgamiento de la personería gremial, como así también los derechos y obligaciones de las asociaciones sindicales.

Regula en materia de constitución de federaciones y confederaciones sindicales; respecto del patrimonio de las asociaciones sindicales; de la representación sindical en la empresa; respecto de las prácticas desleales; de la autoridad de aplicación y de la actividad y competencia jurisdiccional. Esta norma marco y definió el modelo sindical argentino, de plena vigencia en la actualidad.

### **5.1. Artículo 47 y su reglamentación**

La ley n° 23.551 en sus artículos 47 a 52, impone un sistema de protección denominado “La tutela sindical”, el cual se encuentra amparado por la Constitución Nacional en su artículo 14 bis, con el fin de proteger a los representantes gremiales con motivo de su gestión.

Así, la carta magna prevé pautas generales para que los representantes gremiales gocen de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad en el empleo.

La instrumentación de estas garantías es lo que se ha denominado como “el fuero sindical”, expresión que se ha venido utilizado como una suerte de analogía o similitud con los “fueros parlamentarios de los legisladores”.

¿A qué personas amparan estas garantías?, El marco normativo establece a que personas ampara la ley de asociaciones gremiales, todo conforme el art. 48 de la ley n° 23.551), a saber:

1. Los representantes gremiales que ocupan cargos electivos, tales como los integrantes del secretariado general, o los delegados en la empresa o establecimiento.
2. Los representantes gremiales que ocupan cargos representativos: como los designados para representar al gremio ante una comisión legislativa, o un órgano de consulta, o en el directorio de una entidad con participación sindical.
3. Las personas que ocupan cargos políticos en los poderes públicos: no tienen nada que ver con las entidades gremiales o sus componentes. Los cargos políticos son electivos o representativos. Los electivos son, por ejemplo, los legisladores y los representantes, los que ocupan un cargo ejecutivo como secretario o subsecretario de un área del gobierno.

El objeto del amparo ejercido por la Ley consiste en la protección en los siguientes ámbitos:

1. El trabajador no puede ser despedido: no solo sino causa, sino que incluso no puede ser despedido con causa, salvo que ella esté constituida por una grave injuria infringida por el representante gremial.
2. El trabajador no puede ser suspendido: por causas económicas, disciplinarias, preventivas o por fuerza mayor.
3. Al trabajador no se le puede modificar las condiciones de trabajo: no se puede cambiar su lugar de trabajo, funciones o tareas, ni su horario tanto en lo que hace a la jornada como a los descansos, la categoría o la remuneración.

Durante el ejercicio de las funciones gremiales, el trabajador puede ser relevado de prestar servicio, a cuyos fines se genera la licencia gremial que sin goce de salarios; las retribuciones quedan a cargo del sindicato que requirió la licencia o la otorgó, de todo lo cual debe ser notificado el empleador. El tiempo insumido por la licencia será considerado tiempo de servicio a todos los efectos laborales y convencionales. Los delegados continuarán prestando servicios una vez elegidos, y gozarán de las mismas garantías que los demás representantes gremiales.

Es menester las siguientes condiciones para que sea procedente la protección precitada (art. 49, ley n° 23.551):

1. Que la designación se haya realizado cumpliendo con todos los requisitos legales, estatutarios y convencionales, si existieran.
2. Que haya sido comunicada al empleador mediante un medio fehaciente, como puede ser un telegrama o una carta documento. (Diego, 2008, p.515/516)

## **Conclusiones**

Como lo hemos mencionado, nuestro país posee un importante desarrollo de su normativa en materia laboral y fundamentalmente en lo que tiene que ver con tutelar la actuación de los representantes de los trabajadores, todo ello de raigambre constitucional, en el mismo sentido se tuteló los procesos de negociación colectiva, primero para la actividad privada y a medida que se superó la teoría del unilateralismo del estado, se extendió hacia los procesos de negociación colectiva en el sector público. En este capítulo realizamos una revisión de las principales antecedentes y normas, tanto a nivel nacional, como provincial. Su relación nos permiten entender la problemática y el encuadre legal del tema de desarrollo e investigación del presente T.F.G, de modo de continuar el avance a fin de poder plantear propuestas y alternativas que permitan aportar modificaciones y/o nuevos plexos que permitan avanzar en el tema objeto del presente.

## **Capítulo III - Supuestos de procedencia de comisión negociadora**

## 1. Composición de la comisión negociadora

### Introducción

En este capítulo analizaremos el tema neurálgico del T.F.G, esto es la comisión negociadora y/o comisión paritaria, su composición, finalidad y revisión en el proceso de Negociación Colectiva en el marco normativo vigente.

#### 1.1 Conceptualización

Para comenzar con el análisis de la comisión negociadora, tomamos la definición de Reverso Diccionario que dice: “Conjunto de personas con facultad para incidir en asuntos determinados”. (Reverso Diccionario s.f Recuperado el 04 de noviembre de 2017 de <http://diccionario.reverso.net/espanol-definiciones/comisi%C3%B3n%20negociadora>), a estos le sumamos lo que establece la Ley n° 1974 de Negociación Colectiva del sector público de la provincia del Neuquén en su art. 2., que en la parte pertinente dice: Para cada negociación se integrara una comisión paritaria integrada por cinco (5) representantes del Poder Ejecutivo –uno de los cuales será Presidente- y cinco (5) por el total del sector sindical con personería gremial y ámbito de representación en el sector de la Administración Pública sobre el que tenga aplicación el futuro Convenio Colectivo. En caso que más de una entidad sindical se encuentre legitimada para intervenir en la negociación colectiva, la parte sindical podrá unificar la representación por decisión unánime en tal sentido. A falta de consenso, la comisión se integrara en proporción a la cantidad de afiliados cotizantes que se desempeñen en el sector de la Administración Pública al cual se aplicará el convenio, respetándose un mínimo de un (1) representante por entidad sindical.

A su vez el decreto reglamentario del art. 2 in fine dice: A los efectos de la determinación de la cantidad de los miembros paritarios representantes de cada entidad

sindical con derecho a negociar, se calculara un (1) miembro Paritario por cada 20% del total de afiliados, respetando el mínimo por entidad sindical, establecido por la ley.

Esto es la Comisión Paritaria, la que podemos definir como: Institución reguladora del derecho laboral por la cual se reúnen en una cámara o comisión igual número de representantes obreros y patronos, para solucionar inconvenientes que alcanzan a ambos (Rombalá Nestor Dario y Robeiras, 2012 p. 257). para el caso de la provincia del Neuquen usaremos como sinonimos comisión negociadora y comisión paritaria. La ley 14.250 respecto de la comisiones paritarias dice: son comisiones especiales, creadas por convenio colectivo e integradas por un número igual de representantes de empleadores y trabajadores, cuyo funcionamiento y atribuciones se rigen, en principio, por las disposiciones del propio convenio, pero que, de manera general, tienen por cometidos el de intervenir en la solución de conflictos laborales derivados de la interpretación y aplicación del convenio colectivo, así como el de interpretar el convenio con carácter general y vinculante.

Lo que más se asimila a lo establecido en la norma de la provincia del Neuquén, es lo establecido en la Ley 23.546, en este plexo normativo se prevé la conformación de una comisión negociadora. El sistema argentino de negociación colectiva es, como otros, de naturaleza estática o contractual, de modo que la conclusión de un convenio o de cualquier otro tipo de acuerdo colectivo supone el final del trabajo de la comisión negociadora. Esto quiere decir que una vez cumplido y agotado el objeto de la comisión negociadora, ésta se disuelve, el convenio comienza a tener vida propia y su administración, seguimiento, vigilancia e interpretación corresponde ya a otros sujetos. (Luis Caro Figueroa (2015) ¿por que llamamos “paritarias” a la negociación laboral entre empresarios y trabajadores? Recuperado 04 de noviembre de 2017 de <https://noticias.iruya.com/a/economia/actores-sociales/8757-por-que-llamamos-paritarias-a-la-negociacion-laboral-entre-empresarios-y-trabajadores.html>)

## **1.2 Recepción Normativa.**

A fin de analizar la recepción normativa es importante referir la reforma constitucional del año 1994 y dentro de ello el Art 75 inc. 22 de C.N que da jerarquía constitucional a los convenios internacionales, entre ellos el Convenio n° 98 de la O.I.T sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, del mismo podemos destacar su art. 4 que

dice: Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. Posteriormente se sanciona el convenio n° 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, del mismo debemos destacar su artículo 7 que dice: Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones. Finalmente el convenio de O.I.T n° 154 sobre la negociación colectiva, del que debemos destacar el art.1 inc. 3 que dice: En lo que refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacional podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este convenio. En su art. 7 dice: Las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Es evidente que nuestro país, como lo hemos plasmado en el capítulo anterior tuvo un desarrollo importante en materia organizaciones sindicales y procesos de negociación colectiva, pero que sin duda al darle jerarquía constitucional a los convenios internacionales, impulso una serie de reformas en nuestra normativa que potenciaron definitivamente los procesos de negociación colectiva que se llevaban adelante en el sector público, a modo de ejemplo podemos enunciar la Ley n° 24.185 de convenciones colectivas de trabajo del sector público, sancionada el 11/11/92, su decreto reglamentario n° 447/93., el Decreto n° 66/99 que homologa el primer Convenio Colectivo para los trabajadores del estado administración pública nacional, en la misma sintonía esta la Ley n° 25.164 del marco de regulación de empleo público nacional sancionada el 15/09/99. Para el caso de la actividad privada se mantiene la histórica Ley n° 14.250 sancionada el 29/09/53 con su texto ordenado por el Decreto 1135/2004, a ello sumamos la Ley n° 23.546 (T.O) sobre procedimiento para la negociación colectiva. Es indudable que nivel país se avanzo en materia de recepción normativa, se puede constatar en Argentina un proceso de renovación y crecimiento no solo

cuantitativo sino también cualitativo en cuanto a temáticas innovadoras y reformulación de contenidos tradicionales, lo cual inexorablemente enriquece esta herramienta de diálogo social y fortalecimiento de las relaciones laborales. (Ruiz, Gambacorta, & Troya, 2013, pag.270), lo mismo sucedió en varias provincias de nuestro país, puntualmente en la provincia del Neuquén con la Ley n° 1.974 de negociación colectiva sancionada el 24/09/92., su modificatoria Ley n° 2.488 sancionada el 24/02/05, estas con su Decreto reglamentario n° 1085/07. Todo ello denota que la negociación colectiva en el sector público y su recepción normativa, tanto en la Constitución Nacional y Provinciales ha derramado en leyes y decretos que definitivamente impulsan su práctica, todavía poco utilizada en los municipios, pero que por su potencialidad para la resolución de conflictos como herramienta de dialogo y democratización de las relaciones laborales, es un reto que todos los estamentos del estado y las organizaciones sindicales representativas de los empelados públicos, deben transitar si desean realmente mejorar y consensuar condiciones adecuadas de trabajo y hacer realidad la frase acuñada por la O.I.T “trabajo digno”.

## **2. Finalidad**

El presente T.F.G tiene por objeto ofrecer alternativas de solución a la problemática planteada en torno a la solicitud de reapertura de padrones y compulsa de los mismos a fin de readecuar la cantidad de miembros paritarios de la comisión negociadora de los convenios colectivos de trabajo en el sector público en la provincia del Neuquén, a la luz de todo lo analizado, está claro que en función a la normativa vigente, en este particular existe un vacío legal a instancia administrativa, situación que genera que los planteos de estas características ante la autoridad administrativa del trabajo terminen en sede judicial, con el consecuente retraso de la negociación colectiva en curso de que se trata.

A fin de entrar en el tema analizado, en prime termino se debe referenciar a la constitución nacional la cual regula las competencias provinciales, dentro de las cuales cada una conserva su potestad exclusiva para la regulación de las normas sobre negociación colectiva en el sector público provincial en donde el estado intervenga como empleador de sus agentes.

La ley n° 1.974 (T.O) establece el procedimiento para las convecciones colectivas de trabajo, estipulando en su art. 3 que la autoridad de aplicación es la Subsecretaria de

Trabajo de la provincia, asimismo la norma establece el procedimiento que ese organismo debe seguir para la apertura de una negociación paritaria de una convención colectiva de trabajo, contemplando específicamente que debe proceder a realizar un conteo de afiliados cotizantes de cada uno de los sindicatos que participe de la creación o modificación de la convención colectiva, a fin de determinar la cantidad de representantes sindicales que a cada uno le correspondería. En este sentido y analizando el Decreto n° 1.085/07 reglamentario de la Ley n° 1.974, este solo especifica que el conteo de afiliados cotizantes de las asociaciones sindicales se hará cuando se dé inicio a la negociación colectiva, no haciendo mención alguna respecto a situaciones posteriores. Asimismo nada dice respecto a solicitud que pueda darse a posteriori de la apertura de una negociación y en relación al recuento de afiliados que pudiere modificar la composición de la mesa paritaria en relación a los representantes sindicales.

La situación antes planteada se ha dado en diferentes oportunidades, tanto en procesos de negociación sectorial, como general de la administración pública provincial, dichos recursos fueron rechazados por la autoridad administrativa del trabajo, en consecuencia y de conformidad a lo establecido en materia recursiva en la Ley provincial n° 1.625 las entidades sindicales han recurrido a la justicia. Los diferentes fallos de la justicia ordinaria local en materia laboral han manifestado que existe un vacío legal respecto a la posibilidad de recuento de afiliados cotizantes, por lo que analógicamente y teniendo en cuenta la Ley n° 23.551 de Asociaciones Sindicales, en su artículo 42 establece que los mandatos de los representantes sindicales no debe exceder de dos años, en la reglamentación de dicho artículo dispone que podrán ser reelectos, a excepción de lo que pudiere surgir en los respectivos estatutos de cada organización, hizo lugar al planteo en autos caratulados “Asociación Trabajadores del Estado c/ Provincia del Neuquén s/ Sumarísimo art. 47 Ley 23.551”, expediente n° 500.093/2013, idéntica situación aconteció en autos caratulados “UPCN Filial Neuquén c/ATEN s/recurso de apelación Ley 1625”, expediente n° 445836/11.

De los fallos antes enunciados y de su interpretación jurisprudencial surge que la autoridad de aplicación, ante la solicitud de una entidad gremial debe realizar el respectivo procedimiento de recuento de afiliados cotizantes, garantizando así la conformación de la mesas de negociación de acuerdo al tiempo en que estas transcurran, en tal sentido debe tenerse presente como se mencionara anteriormente que han existido comisiones negociadoras en las cuales ha transcurrido un periodo de más de seis años, desde su apertura hasta la culminación de la negociación colectiva y creación del

Convenio Colectivo de Trabajo. Otro elemento que es importante considerar, es que los convenios colectivos de trabajo por lo general su periodo de vigencia es de dos años.

Por lo antes expuesto y teniendo presente el vacío legal de la ley n° 1974 y su reglamentación y teniendo presente la dinámica actual de la relaciones laborales, fundado en el principio de celeridad, consideramos oportuno que las vías de solución para la situación planteada pueden ser dos, a saber:

- 1) Modificar el artículo 2 del Decreto n° 1.085/07 incorporando al mismo el siguiente texto: Que a requerimiento de alguna de las asociaciones sindicales intervinientes en la mesa de negociación colectiva paritaria y habiendo transcurrido como mínimo tres (3) años desde su inicio de la misma, la autoridad de aplicación procederá a realizar el recuento de afiliados cotizantes de cada una de las organizaciones sindicales intervinientes, a fin de determinar la representatividad y consecuentemente readecuar la composición de la mesa paritaria de parte sindical., y

- 2) Modificar el artículo 2 de la Ley 1.974 (T.O) incorporando al mismo el siguiente texto: A partir de la conformación de la comisión paritaria prevista en el presente artículo, la misma tendrá un plazo máximo de 3 (tres) años para concluir el Convenio Colectivo de Trabajo. Cumplido dicho plazo sin haber arribado a C.C.T deberá convocarse a nueva comisión paritaria en los términos y condiciones previstos en esta Ley.

### **3. Bien Jurídico protegido.**

A efectos de avanzar en el análisis recurrimos a la definición de “bien jurídico”: Tiene esa calidad aquel que está amparado y protegido por el derecho. Así, podríamos enumerar la vida, el honor, la seguridad nacional, etc. (Rombalá Nestor Dario y Robeiras, 2012, p. 164). Evidentemente de todo lo expuesto, debemos advertir que uno de los bienes jurídicos protegidos son: a) La representatividad de los trabajadores, b) Su libre afiliación y c) El instituto de la negociación colectiva a través de las organizaciones sindicales. Es sabido que los convenios colectivos de trabajo tienen un ámbito funcional y territorial que las partes acuerdan dentro de su capacidad representativa, es importante tener la valides formal (afiliados cotizantes), pero es esencialmente necesario para cualquier sistema de negociación colectiva que la

representación que el ordenamiento jurídico le reconozca coincida con la realidad de esta.

El marco legal está compuesto, en primer lugar, por los derechos colectivos amparados en el art. 14 bis (C.N) en el cual se enuncia el derecho a constituir las asociaciones gremiales, el derecho de negociar y concretar convenios colectivos, el derecho de huelga, y la protección que deben tener los representantes sindicales (Diego, 2008, p.501). estos derechos se operativizan, entre otras normas con la Ley n° 23.551., ley n° 14.250, reformada por Ley n° 25.877, esta claro que la Constitución Nacional y las leyes reconocen la autonomía de la voluntad colectiva, en la misma sintonía la provincia del Neuquen lo establece en su Constitución Provincial y el la Ley n° 1.974 (T.O) y sus decretos reglamentarios. Asimismo los convenios son un medio de autoregulación; en función de ello, las partes tienen la atribución de generar sus propias normas, en la medida que se ajusten a las pautas y límites que impone la ley... El C.C.T homologado y publicado tiene efectos erga omnes. (Diego, 2008, p. 548).

#### **4. Reapertura de padrones.**

Este punto es el corazón del tema del TFG, es el que como hemos explicado ha generado un sin número de controversias entre las Organizaciones Sindicales que integran la comisión negociadora prevista en el artículo 2 de la Ley n° 1.974., y su Decreto Reglamentario n° 1.085/07, entre estas y la autoridad de aplicación laboral y que genero planteos judiciales que derivaron en fallos que confirmaban el vacío legal que se ha planteado, uno de ellos el tramitado ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Laboral n° 2 de la ciudad de Neuquén en autos caratulados: “Asociación Trabajadores del Estado c/Provincia del Neuquén s/Sumarísimo Art. 47 Ley 23.551” Expediente n° 500.096/2013. En dicha causa la demandante peticionaba: “se decrete la nulidad de la actuación administrativa 001/2.013 de la Subsecretaria de Trabajo que rechaza el pedido de la ATE de que se efectuó una nueva asignación de miembros paritarios por la parte obrera, conforme lo establecido por el art. 2 de la Ley 1.974 (modificada por Ley n° 2.488) atendiendo a la actual cantidad de afiliados de cada asociación gremial con ámbito de representación entre los trabajadores del ámbito de aplicación del C.C.T que se está tratando. Asimismo solicita se dicte una medida cautelar de no innovar

ordenando la suspensión de la negociación paritaria actualmente en desarrollo hasta tanto se resuelva el presente proceso”. Trata la presente del proceso de negociación paritaria sectorial que se estaba llevando adelante en el ámbito de la Subsecretaría de Salud de la provincia y que se iniciara en el año 2010, funda su petición indicando que cuando se inicio el proceso de negociación eran al sindicato minoritario, pero que en la actualidad tal situación ha cambiado y son el sindicato mayoritario, que no adecuar la representación de parte seria una violación a la voluntad de los trabajadores, fundando su petición en el tiempo de duración de los mandatos de los delegados de los trabajadores previstos en la Ley n° 23.551.

La Fiscalía de Estado en representación del estado provincial, se presenta en autos, rechaza todos y cada uno de los planteos, realiza un pormenorizado detalle de las actuaciones administrativa y los pasos procesales llevados adelante, indicando que la reclamante fue notificada de todos ellos y que nunca impugno, excepto esta última. Por ello funda su rechazo entre otras en el instituto de la preclusión procesal, agrega que resulta inaceptable que la actora pretenda desconocer el proceso paritario reglado.

En los considerandos de su sentencia última parte la Dra. Mónica G. Martens dice: “Así pues de la normativa citada en consecuencia con el art 21 de la ley 14.250 (art 18 ley 25.877) y efectuando una aplicación analógica ante el vacío legal que me lleva a ponderar la importancia que implica la capacidad representativa de cada uno de los gremios o sindicatos”. Por ello podemos afirmar que en los distintos casos planteados en relación a la reapertura y compulsión de padrones a fin de determinar la nueva composición de los representantes sindicales en la mesa paritaria en el proceso de negociación colectiva en la provincia del Neuquén, no está contemplado en la normativa local, generando controversias como la expuesta, haciéndose necesario elaborar alternativas que permitan resolver la cuestión a instancia administrativa, haciendo efectivo el principio de economía procesal, pero fundamentalmente tutelando los principios establecidos en los convenios nros. 87 y 98 de la O.I.T y normas concordantes y creemos que las soluciones que permitirían superar esta situación y superar el vacío legal, son las dos propuestas planteadas más arriba.

## 5. Autoridad Administrativa

En base al ordenamiento institucional, establecido en la Constitución Nacional art 1. La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana y federal, asimismo en su art 5 dice: Cada provincia dictara para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria, asimismo el Título Segundo Gobiernos de provincia de la C.N en su art. 122 dice: Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal. En este marco debemos recordar que la provincia del Neuquén, es tal desde fines de la década del 50, posteriormente sanciono su carta magna, posteriormente en el año 1987 a través de la sanción e la Ley n° 1.625 crea la Subsecretaria de trabajo, que entre sus funciones principales se encuentra la de intervenir en conflictos individuales, plurindividuales y colectivos del trabajo y en general ejercer el poder de policía laboral, en dicha ley se establece un procedimiento recursivo para las decisiones del organismo que concluyen en la figura del Subsecretario, habilitando posteriormente la instancia judicial de los tribunales ordinarios competentes (arts. 29,56 y 70 Ley n° 1.625), al igual que el resto de las provincias nos dimos nuestra ley de procedimientos administrativos (Ley n° 1.284), por lo que podemos colegir que el organismo laboral funciona como juzgado administrativo.

Posteriormente en el año 1992, la legislatura de la provincia del Neuquén que tiene un sistema unicameral, sanciono la ley n° 1.974 de convenciones colectivas de trabajo para el sector público, siendo una de las primeras en el país, en dicha norma su art. 3 dice: Sera autoridad de aplicación de la presente ley la Subsecretaria de Trabajo de la provincia del Neuquén, esto implica que todos los procesos de negociación colectiva se sustanciaran previa comunicación a la autoridad de aplicación (Art. 2 Decreto n° 1.085/07), la misma ley provincial establece que será de aplicación supletoria, en tanto sean compatibles con lo dispuesto en la presente, la normativa nacional. Es importante destacar que la norma indica que las convenciones colectivas deberán prever la integración de una comisión conciliadora compuesta por el Subsecretario de Trabajo

como presidente; un miembro titular y uno suplente por cada entidad gremial con ámbito de representación en el sector de la Administración Pública en que se suscite el conflicto, misma cantidad de miembros titulares y suplentes en representación del Poder Ejecutivo provincial.

La misma tendrá la facultad de entender y promover la conciliación ante conflictos colectivos que se susciten entre las partes (art. 19 Ley 1.974 T.O).

Reiteramos que la Argentina en los últimos treinta años ha tenido un interesante desarrollo en materia laboral y de las administraciones provinciales del trabajo, un hito importante en tal sentido fue la sanción de la Ley n° 25.212 Pacto Federal del Trabajo, que permitió ordenar cuestiones como el Régimen de sanciones por infracciones a la legislación laboral, pero que indefectiblemente zanjó en forma definitiva la discusión que hasta entonces se planteaba con el gobierno federal relativa a las potestades de los gobiernos provinciales en su rol de autoridades de aplicación en materia laboral y principalmente las relativas a la Negociación Colectiva en el sector público.

### **Conclusiones.**

En el presente capítulo desarrollamos la conceptualización, recepción normativa y finalidad de la Comisión Negociadora, pero centralmente lo que es el problema de investigación ¿En qué supuestos y bajo qué condiciones se aplica el instituto de la compulsa de padrones en el proceso de Negociación colectiva del sector público en el marco del ordenamiento jurídico de la provincia del Neuquén? Para ello hemos explicado lo que sucedió a nivel jurisprudencial analizando algunos fallos que claramente indicaban cual es el vacío jurídico que debemos tener presente a fin de proponer alternativas de solución. En este entendimiento se trabajaron sobre dos propuestas normativas 1) Modificar el Decreto 1.085/07 reglamentario de la ley n° 1.974 y 2) Modificar la Ley n° 1.974 de Convenciones Colectivas, en ambos casos se establecen plazos de revisión y compulsa de padrones similares (tres años) con la diferencia que en el primer caso (modificación del decreto) es habiendo transcurrido tres años de iniciada la negociación colectiva y a pedido de parte sindical la autoridad

laboral deberá realizar la apertura y compulsión de padrones de afiliados cotizantes y en consecuencia determinar la nueva composición de la mesa paritaria.

En el segundo caso, modificar la Ley n° 1.974 se establece un plazo de tres años para concreción de la negociación paritaria y confección del Convenio Colectivo de Trabajo (Sectorial o General), cumplido el mismo y de no haber concluido el C.C.T deberá convocarse a nueva comisión paritaria. Como se advierte las propuestas planteadas contribuyen a solucionar un tema, que ha instancia administrativa genero litigios, pero que indudablemente ha entorpecido el desarrollo y fomento de la negociación colectiva en el sector público de la provincia del Neuquén, mas aun teniendo presente que hay municipios que han adherido a la ley n° 1.974 de Negociación Colectiva.

## **Capítulo IV - La problemática actual**

### **Introducción**

Habiendo analizado y esbozado alternativas al problema planteado en el T.F.G, en los capítulos anteriores, en el presente materializaremos la propuesta normativa y la forma de implementación de la misma a fin de cubrir el vacío legal existente.

#### **1. Solicitud de compulsión de padrones**

Como hemos podido apreciar precedentemente, atento al marco normativo específico que regula la negociación colectiva con ámbito de aplicación en la administración pública y establece la competencia del Organismo laboral, Ley provincial n° 1.974 y su decreto reglamentario n°1085/07, con más la norma que regula el procedimiento administrativo, la Ley Provincial n° 1.284, quien pretenda solicitar la compulsión de padrones, estando en proceso la negociación colectiva, se enfrenta a dos cuestiones normativas a saber: **a)** La Ley n° 1.974, no prevé la reapertura y compulsión de padrones

para nueva determinación de la representatividad sindical en procesos de negociación colectiva en curso; y **b)** La estabilidad, legalidad y preclusión de los Actos administrativos emitidos por la administración pública, mediante los cuales se llevan a cabo los procesos, es el mismo al que se encuentra sujeto el procedimiento de convocatoria; determinación de representación de las partes; apertura o inicio; consecución; cierre; y finalización de la negociación colectiva establecidos por las Ley n° 1.974 y Decreto n° 1.085/07.

Por ello, la parte sindical que invoca el derecho de apertura y compulsa de los padrones para determinar una nueva proporción en la representación sindical en los procesos en curso se enfrenta a un vacío legal que la administración pública no puede llenar o sanear.

Para ello, la parte sindical deberá realizar su petición por ante la autoridad de aplicación administrativa, acreditando personería, planteando el objeto, describiendo los hechos y fundando el derecho, entre otros indicar la supuesta variación del padrón de afiliados cotizantes en el ámbito de negociación de que se trate, todo ello de conformidad a lo establecido en las leyes n° 1.284, 1.974 y 1.625, siendo esta última es la que establece la vía recursiva, a fin de plantear la controversia y habilitar la vía.

En los planteos de ésta controversia, la parte sindical, ha venido fundando su solicitud de reapertura y compulsa de padrones de afiliados cotizantes, arguyendo cuestiones de hecho, tales como el tiempo transcurrido desde el momento de inicio del proceso de negociación paritaria y la fecha en que se efectúa el reclamo de reapertura y compulsa de padrones de afiliados y cuestiones de derecho, relativas a la representación sindical – art. 2 Ley n° 1.974 y arts. 42 y 47 Ley n° 23.551-. Si en el lapso de tiempo planteado, ha variado la composición del padrón de afiliados cotizantes, y por ende la proporción de representación sindical del sector, continuar la negociación colectiva con la composición determinada al inicio del proceso, constituiría una violación a la voluntad de los trabajadores. Otra cuestión a tener en cuenta en la controversia es la inherente a los periodos de mandato de los delegados gremiales, establecido en el artículo 42 la Ley n° 23.551 de Asociaciones Sindicales que establece un periodo de dos (2) años renovable.

Esta situación, bien podría evitarse si las organizaciones sindicales optaran por el dispositivo que la ley prevé en el artículo 2 in fine - de unificar representación sindical-

empero las diferencias que existen entre las organizaciones sindicales han impedido la aplicación dicho dispositivo normativo, resultando que en todos los procesos paritarios habilitados en la provincia de Neuquén para el sector público, en ninguno de ellos las organizaciones sindicales unificaron representación, tal cual lo permite el art. 2 de la Ley n° 1.974, por el contrario, siempre y conforme la normativa vigente la autoridad de aplicación debió efectuar la composición de la comisión negociadora en relación a los afiliados cotizantes que posee cada organización al momento de la convocatoria y en consecuencia asignar los miembros paritarios que le correspondía a cada organización. Por último y como lo referimos en capítulos precedentes los procesos de negociación colectiva del sector público en Neuquén siempre insumieron periodos importantes de tiempo (más de dos años en general) para llegar a la conclusión de un C.C.T, en contrapartida con lo que ocurre en la actividad privada (Ley n° 14.250) y en el sector público de otras provincias donde el tiempo está determinado por caso la provincia de San Juan que en la reglamentación su artículo 9 dice: “Cada negociación colectiva deberá durar como máximo cuarenta y cinco días a contar desde la fecha en que la parte convocada fijo la primera audiencia”, algo similar acontece con la legislación en la provincia de Santa Cruz .

### **1.1. Requisitos para su procedencia**

Debemos destacar que el proceso de negociación colectiva del sector público se tramita a instancia administrativa, en la provincia del Neuquén se inicia con un Decreto del Gobernador, en el cual se indica el alcance de la negociación, el sector de que se trate, asimismo instruye a la autoridad administrativa a fin de efectuar la intervención de competencia, con ello se formalizan las actuaciones administrativas y se instrumenta el proceso establecido en la Ley n° 1.974 y su decreto reglamentario.

Habiéndose conformado la comisión negociadora establecida en el artículo 2 de la Ley n° 1.974, e iniciado el proceso de negociación del convenio colectivo de trabajo, luego de transcurrido un tiempo, la organización sindical que entiende que ha variado la composición de afiliados cotizantes en el padrón de afiliados, es la que, por lo general, realiza la petición solicitando el conteo de afiliados y la recomposición de la comisión

paritaria, solicitud que debe tramitarse en las mismas actuaciones que llevan adelante el proceso de negociación; usualmente la peticionante también solicita la suspensión del proceso hasta que sea resuelto el planteo, todo ello de conformidad a lo establecido por los art. 58 de la Ley provincial n° 1.284 de Procedimientos Administrativos, en la que se establecen las formas, los plazos y los tipos de reclamación administrativas. Es así que la parte sindical ha de plantear la controversia administrativa en virtud de las cuestiones de hecho y derecho supra indicadas. Analizada la presentación verificada que cumpla con los requisitos necesarios para su tratamiento, entre otros acreditar personería, pertinencia y estilo, se procede a su sustanciación. Como hemos expresado anteriormente, por ser una situación no prevista en la normativa, previo dictamen la autoridad administrativa, la petición se rechaza en virtud del vacío legal, quedando expedita la vía judicial ya sea por el planteo de la cuestión de fondo o por la vía de amparo.

## **2. Readecuación de parte en la Comisión Negociadora**

En este punto debemos destacar que las presentaciones efectuadas a fin de readecuar la representación sindical en la comisión negociadora, básicamente hacen alusión a la representación sindical y la forma en que los representantes gremiales de base son elegidos y la duración de sus mandatos, ahora bien el art. 2 de la Ley n° 1.974 (T.O) en su parte pertinente dice... “Para cada negociación se integrara una comisión paritaria integrada por cinco (5) representantes del Poder Ejecutivo -uno de los cuales será Presidente- y cinco (5) por el total del sector sindical con personería gremial y ámbito de representación en el sector de la Administración Pública sobre el que tenga aplicación el futuro Convenio Colectivo”.

Así, la recurrente, siempre toma la referencia con respecto al momento de la constitución de la comisión negociadora, que es al inicio de la negociación paritaria, empero, nada dice al respecto la Ley y/o su reglamentación, respecto de situaciones de readecuación de comisión negociadora durante el proceso de negociación, entendemos que dicha situación obedece en principio a los antecedentes normativos de los procesos

de negociación tienen en nuestro país leyes n° 14.250 y 25.877 para la actividad privada y Ley n° 24.185 para el sector público nacional, asimismo dada la celeridad y dinamismo que le imprime la norma a estos procesos, generando que en plazos no mayores a un año el proceso se concluya. Por lo demás es importante traer a consideración que “la comisión negociadora debe estar integrada por cada una de las partes en forma impar, determinándose los mecanismos que resuelvan por cada parte las discrepancias que se tengan en su seno” (Diego, 2008, p.551).

A fin de delimitar el tema se transcribe la reclamación efectuada por la ATE con fecha 18/09/2017, bajo expediente administrativo n° 4070-003021/2017 en autos caratulados “S/CONVOCATORIA A PARITARIAS ENTE PROVINCIAL DE TERMAS DEL NEUQUEN”, manifestando en su objeto lo siguiente: ...” que vengo por la presente a exigir se efectuó una nueva asignación de miembros paritarios por la parte obrera, conforme lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1974 (modificada por ley 2488) atendiendo a la actual cantidad de afiliados de cada asociación gremial con ámbito de representación entre los trabajadores del sector, corresponde a la representatividad de los sindicatos en el año 2010, es decir hace ya siete años”. Este ejemplo muestra claramente que las organizaciones fundan su petición administrativa en el Artículo 2 de la Ley 1974 (T.O) y en el tiempo transcurrido desde el momento de inicio del proceso y determinación de los paritarios que componen la comisión.

Mediante el presente trabajo se pretende realizar un análisis de las controversias suscitadas en el ámbito, para intentar construir un aporte normativo que permita superar la situación descrita supra; que la jurisprudencia de los tribunales ordinarios de la provincia del Neuquén se han expedido sobre la existencia de un vacío legal respecto a la posibilidad de recuentos de afiliados durante el transcurso de una negociación colectiva; que el art. 12 de la ley n° 1.974 establece que la vigencia de los convenios colectivos de trabajo no será inferior a un año, asimismo los estatutos de los gremios más representativos, ATE y UPCN establecen, en concordancia con la ley n° 23.551 que la vigencia del mandato y representación que poseen las comisiones directivas provinciales es de cuatro (4) años; que en este orden de ideas se hace necesario establecer un plazo razonable para realizar el recuento de afiliados a petición de parte, a fin de garantizar la representatividad real de las organizaciones sindicales al momento que fuere solicitado y de conformidad a las siguientes alternativas:

a) Modificar el Artículo 2 del Decreto n° 1.085/07 incorporando un párrafo con la siguiente redacción: En caso de que se encuentre abierta una negociación paritaria, y habiendo transcurrido tres (3) años sin que haya habido recuento de afiliados, la Subsecretaría de Trabajo, a pedido de alguna de las entidades gremiales participantes, deberá proceder al recuento de afiliados a fin de establecer los porcentajes actualizados de participación por cada entidad gremial. Posteriormente determinara los miembros paritarios de parte sindical que integran la comisión paritaria.

b) Modificar el Artículo 2 de la Ley n° 1.974 incorporando al mismo el siguiente texto: A partir de la conformación de la comisión paritaria prevista en el presente artículo, la misma tendrá un plazo máximo de tres (3) años para concluir el convenio colectivo de trabajo. Cumplido dicho plazo sin haber arribado a Convenio Colectivo de Trabajo, deberá convocarse a una nueva comisión paritaria en los términos y alcances previstos en esta ley.

### 3. Proceso Recursivo

En este punto es dable destacar que el proceso recursivo dentro de la negociación colectiva del sector público de la Provincia de Neuquén, está regulado por tres normas:

a) la Ley provincial n° 1.974 que en su artículo 3 reza (tx.)...”Será autoridad de aplicación de la presente Ley la Subsecretaría de Trabajo de la Provincia de Neuquén.”, en su artículo 10 reza (tx) ...”Las Resoluciones que denieguen la homologación serán recurribles ante los Tribunales Ordinarios de la Provincia de Neuquén que sean competentes en razón de la materia, y tramitará por procedimiento sumarísimo”, por su parte, su Decreto reglamentario 1.085/07, establece en su artículo 3, establece que las Resoluciones emitidas por la autoridad de aplicación, conforme lo previsto en la Ley provincial 1.974 (TO) y el presente Decreto, solo podrán ser impugnadas por ante el Tribunal Laboral competente, en concordancia con el régimen especial previsto en los artículos 29, 56 y 70 de la Ley provincial 1.625. El recurso deberá presentarse por escrito, debidamente fundado, en el plazo de tres (3) días de notificada la parte agraviada.” b) La legislación local a adherido al principio inherente a que por vía de

recurso solo son impugnables los actos administrativos, a efectos de que la administración pueda reverterlos. (Barrese, 2017, p.132). En efecto, la Ley 1.284, en su artículo 179 dice... “Actos impugnables: Toda declaración administrativa que produce efectos jurídicos individuales e inmediatos, sea definitiva o de mero trámite, expresa o tácita, unilateral o bilateral, es impugnable mediante recurso administrativo”. Como se puede apreciar, en esta materia, la vía recursiva se encuentra acabadamente reglamentada de modo tal de tutelar el derecho a defensa y el debido proceso establecido en el artículo 18 Constitución Nacional y 63 de la Constitución Provincial.

#### **4. Análisis de Fallos**

Del análisis de los fallos locales en la materia, y puntualmente el emitido en autos caratulados “ASOCIACIÓN TRABAJADORES DEL ESTADO C/PROVINCIA DEL NEUQUEN S/SUMARISIMO ART. 47 LEY 23551” Expediente N° 5093/2013 tramitados ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Laboral de la Ciudad de Neuquén Secretaría Única a cargo de la Dra. Mónica Graciela Martens, podemos destacar que de sus considerandos y análisis jurisprudencial y doctrinario, claramente se desprende el reconocimiento del vacío legal de la norma que regula el procedimiento de negociación colectiva de la administración pública provincial en cuanto al reclamo incoado por la asociación sindical -reapertura y nueva compulsión de padrones-, asimismo que para la resolución de la controversia planteada se aplica analógicamente lo establecido en la Ley 23.551, Ley 14.250 y 25.877, como así también toma como antecedente los convenios internacionales O.I.T n° 87 y 98, tal cual lo manifiesta en la página 7 tercer párrafo del fallo traído a consideración (tx)...”Si bien no hay una norma específica respecto del tiempo de vigencia de los padrones, el art. 42 de la Ley 23.551 dispone que “el mandato de los delegados no debe exceder de dos (2) años”; en el cuarto párrafo en la parte pertinente (tx)...”efectuando una aplicación analógica ante el vacío legal que me lleva a ponderar la importancia que implica la capacidad representativa de cada uno de los gremios o sindicatos. Ello es así toda vez aparte de tener una validez formal (padrones) es esencialmente necesario para cualquier sistema de negociación colectiva que la representación que el ordenamiento jurídico reconozca coincida con la realidad

de ésta”. Por último, refiere a lo establecido en el Convenio 98 de O.I.T de sindicación y negociación colectiva y el artículo 3 del convenio 87 de O.I.T, haciendo especial mención respecto de la libertad de los trabajadores de elegir libremente a sus representantes.

Así, claramente podemos advertir que éste vacío legal reconocido por la jurisprudencia local genera controversias en los procesos de negociación colectiva del sector público local, especialmente cuando se ha planteado la reapertura y compulsión de padrones de afiliados cotizantes del sector gremial, encontrándose vigente y en proceso la Comisión Paritaria. Entendemos así que uno de los objetivos del presente trabajo es el de proponer adecuaciones normativas a fin de dar certidumbre al proceso y fundamentalmente sanear la representación sindical en los procesos de negociación colectiva de conformidad a los Pactos Internacionales de O.I.T, a lo establecido por la Constitución Nacional en su artículo 14 bis, Constitución Provincial artículo 38, Ley 24.185, Ley provincial 1.974, y al principio de autonomía de la voluntad de los trabajadores agremiados.

### **Conclusiones Finales.**

En una primera instancia realizamos un breve análisis de la negociación colectiva tanto en el sector privado como en el público, destacando la importancia de la herramienta como elemento de inclusión social, referimos las normativas nacionales Ley n° 14.250 como la piedra basal de los procesos de negociación colectiva, los aportes realizados por los convenios internacionales de O.I.T nros. 87, 98, 151 y 154 que posteriormente fueron incorporados a la Constitución Nacional en la reforma del año 1994 a través del artículo 75 inc. 22. En idéntico sentido evolucionó la provincia del Neuquén, primero creando el Organismo laboral mediante ley provincial n° 1.625 y posteriormente poniéndose a la vanguardia de la Negociación Colectiva del Sector Público con la sanción de la ley n° 1.974 en el año 1992, camino que luego siguieron varias provincias Argentinas. Esto evidentemente planteaba un cambio de paradigma en la relación de empleo público, desplazando la concepción unilateralista que existía sobre el particular y humanizando las relaciones laborales en el sector público, “en el marco

de una serie de medidas que apunta a mejorar la calidad institucional de las relaciones laborales hacia el interior del Estado” (M.TyS.S, 2013, p.20).

Como se puede vislumbrar en el presente trabajo, el país posee un importante desarrollo en materia de legislación laboral en general y relativa a la Negociación colectiva en particular, de este modo hace honor a los compromisos contraídos internacionalmente a través de su historia, como son los tratados de Derechos Humanos, de Derechos económicos, sociales y culturales, como así también los convenios internacionales, entre lo que debemos destacar los de la O.I.T, que fortalecieron el ejercicio de los derechos sindicales consagrados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, entre otros los convenios nros. 87 y 98 relativos a libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y de negociación colectiva, que fueron receptados en la sanción de la Ley n° 14.250 entre otras, a los que posteriormente se sumaron los convenios O.I.T n° 151 y 154 relativos a las relaciones de trabajo en la administración pública, y sobre la negociación colectiva respectivamente. “La Argentina ha sido y es pionera en la Región Iberoamericana no solo en la adopción, sino también en la apuesta estratégica y en la concreta aplicación profunda y sostenida, de un régimen de negociación colectiva específica destinado al personal estatal dependiente del Poder Ejecutivo Nacional” (M.TyS.S, 2013, p 61 y 62).

Hemos realizado una revisión de las principales normas, tanto a nivel Nacional, como provincial relacionada con la negociación colectiva de modo de entender el encuadre legal de la problemática y de este modo realizar aportes que mejoren los plexos vigentes en la provincia del Neuquen, de modo de poder fortalecer y dar autonomía a los procesos de negociación en el sector público, puntualmente a la composición de la comisión negociadora.

No podemos olvidar que para ser pioneros tuvimos un largo derrotero en materia de luchas gremiales en los últimos ciento veinte (120) años como hemos referido en el capítulo 2 del presente trabajo “Sin embargo, visto en perspectiva, la historia parece mostrar un balance optimista con significativos avances y con una consolidación positiva en la materia que nos ocupa” (M.TyS.S, 2013, p.64). Para el caso de la provinvia del Neuquen, que se institucionalizo como provincia afines de la decada del 50, podemos decir que su desarrollo en materia de negociación colectiva es importante, plasmando de este modo la representación sindical en el sector público, permitiendo una

democratización de las relaciones laborales y en todo caso convirtiéndolas en coartifices de los convenios colectivos de trabajo. Todo ello a partir de la sanción de la Ley 1.974 del año 1992, posteriormente reglamentada.

Es indudable que la reforma constitucional de 1994 impacto decididamente en la legislación Argentina en general y en particular en la laboral. Asimismo las provincias tuvieron que ajustar sus cartas magnas provinciales a la misma, ello trajo aparejado una serie de importantes modificaciones y desarrollo de normativa de orden federal y provincial “en la Argentina la negociación colectiva en general y en el sector público nacional, en particular, ha alcanzado un interesante y relevante desarrollo, destacable inclusive en términos comparativos regionales y de estándares internacionales” (Ruiz, Gambacorta, & Troya, 2013, p.19). En el caso de la provincia del Neuquen podemos tomar los últimos 20 años como representativos de la negociación Colectiva, comenzando con las paritarias sectoriales y en la actualidad en proceso la paritaria general del sector público, en dicho periodo se llevaron adelante unos treinta (30) procesos de negociación, algunos ya concluido, homologados y con aprobación legislativa, pero por lo general insumían periodos de negociación extensos, en contraposición a lo que ocurre en la actividad privada.

Esta situación generó que alguna de las representaciones sindicales (basicamente la A.T.E y U.P.C.N) que componían la Comisión paritaria, solicitaran a la autoridad de aplicación la reapertura y copulsa de padrones de afiliados cotizantes y en consecuencia la reasignación de paritarios en función a la representación efectiva en ese momento. Situación no contemplada en la normativa vigente para los procesos de Negociación Colectiva del Sector público de la provincia del Neuquén. Por ello el planteo era rechazado por la autoridad de aplicación administrativa, habilitando la vía judicial, al que las Organizaciones sindicales accedían vía recursiva, generando un retaso aun mayor en los procesos de negociación.

La situación antes descripta se profundiza en la última parte del trabajo, receptando los antecedentes, focalizando en la forma de constitución de la comisión negociadora y su readecuación en función de los principios de representación sindical y plazos de negociación, extraído de los fallos emitidos por los juzgados de primera instancia con competencia en lo laboral de la provincia del Neuquén y en atención a ello se elaboraron propuestas de modificaciones normativas que contribuyan a superar el vacío

legal declarado la autoridad administrativa y en su caso por la justicia laboral, que incorpora la analogía a fin de tratar la cuestión, esto se ve reflejado en reiteradas resoluciones y fallos sobre el particular.

Por ello con el presente trabajo intentamos aportar algo de certidumbre al problema de investigación: ¿ En que supuestos y bajo que condiciones se aplica el instituto de la compulsa de padrones en el proceso de negociación colectiva en el marco del ordenamiento jurídico de la provincia del Neuquén?. En este entendimiento se considera que la propuesta de la modificación del artículo 2 de la ley n° 1.974 brinda mayor certeza y permitiría superar situaciones conflictivas como la planteada.

“Es nuestra mayor aspiración que los avances en la materia sigan sucediendo, con la convicción y el objetivo de alcanzar una administración Pública nacional cada vez mas eficiente, profesional e igualitaria” (M.TyS.S, 2013, p.105).

## LISTADO DE BIBLIOGRAFIA

### Doctrina

- Alvaro D. Ruiz, Mario L. Gambacorta, Magali N. Troya (2013). La Negociación Colectiva en el Sector Público: Su desarrollo en los ámbitos locales.
- Barrese Maria Julia (2017). Consideraciones sobre el procedimiento administrativo en la provincia del Neuquén. 2ª ed. Ampliada - Salta: Eucasa
- Cornejo, Emilio (2009) “Conciliación Laboral : Conflictos Individuales y Colectivos” 1ª edición – Buenos Aires : Errepar
- Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (2002). “Nuevas Relaciones Laborales y Negociación Colectiva” Madrid: Subdirección General de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Diana Menéndez, Nicolás (2009). “Aproximaciones Teóricas en Torno a la representación Sindical” (versión electrónica) Gaceta Laboral. Maracaibo

- Ismael Ferrando (h), Patricia R. Martínez (2000). “Manual de Derecho Administrativo” 1° reimp. – Buenos Aires : Depalma.
- Julián A. de Diego (2008). Manual de Derecho Laboral para empresas. 3° ed.- Buenos Aires : Errepar
- Nieto, Oscar (2004) “Reforma Laboral” Bahía Blanca – Induvio Profesional.
- Organización Internacional del Trabajo (2013). “La negociación colectiva en el sector público” (versión electrónica) primera edición – Argentina
- Organización Internacional del Trabajo (2015) “Fomento de la negociación colectiva y la resolución de conflictos en la administración pública” (versión electrónica) Primera edición – Suiza.
- Parada, Ricardo., Erracaborde, José y Cañada, Francisco (2008) “Leyes Laborales y Previsionales Compendio de legislación” 7ª edición Buenos Aires: Errepar.
- Rombalá Néstor Darío y Robeiras Lucio Martín (2012) “Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y sociales” 11ª edición Buenos Aires – Ruy Díaz.
- Diario de sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén. (1992). Tratamiento en general y Particular de la Ley 1974.
- Manuel Sánchez Zorrilla (2011), Revista Telemática del Derecho n° 14 (pp.317-358), La Metodología en la Investigación Jurídica: características peculiares y pautas generales para investigar en el derecho.
- Manual, Historia Constitucional Argentina, José Rafael López Rosas, 5ta edición, Editorial Astrea, Bs. As. 1996.
- [http://www.sindicatosargentina.com.ar/secciones/manual\\_sindicatos\\_en\\_argentina.html](http://www.sindicatosargentina.com.ar/secciones/manual_sindicatos_en_argentina.html)
- <http://historiadelperonismo.com/el-movimiento-obrero-organizado-antes-del-peronismo/>
- [http://memoria.telam.com.ar/noticia/sobre-las-tumbas-de-los-obreros-de-la-patagonia-tragica\\_n5753](http://memoria.telam.com.ar/noticia/sobre-las-tumbas-de-los-obreros-de-la-patagonia-tragica_n5753)
- <http://www.patagonia-argentina.com/masacre-patagonica/>

- <https://www.laizquierdadiario.com/La-Asamblea-Constituyente-del-57-y-el-Articulo-14-bis>

## LEGISLACIÓN

- Constitución Nacional art. 14 bis y 75 inc. 22
- Constitución de la provincia del Neuquén art. 37,38 39 y 42
- Convenios O.I.T nros. 87, 98, 151 y 154
- Ley n° 14.250
- Ley n° 23.551 art. 47
- Ley n° 24.185 art. 8 y c.c
- Ley Prov. n° 1.974 (T.O) art. 2 , 3 y c.c
- Ley Prov. n° 1.625 (T.O) art. 8, 29 y 45
- Ley Prov. n° 1.284 art. 58, 67 y 70
- Decreto Prov. n° 1085/2007 art. 2
- Decreto Prov. n° 1853/58 (ASOCIACION TRABAJADORES DEL ESTADO C/PROVINCIA DEL NEUQUEN S/SUMARISIMO ART 47 LEY 23551, 2013) (U.P.C.N FILIAL NEUQUEN C/ATEN S/RECURSO DE APELACION LEY 1625, 2013)

## JURISPRUDENCIA.

- Juzgado de primera instancia en lo Laboral nro. 2 de la ciudad de Neuquén secretaria única. Autos: “ASOSIACION TRABAJADORES DEL ESTADO C/ PROVINCIA DEL NEUQUEN S/ SUMARISIMO ART 47 LEY 23551” Exp. Nro. 500.093/2013 (sentencia de fecha 29/11/2013).
- Juzgado de Primera Instancia en lo Laboral n° 4 de la ciudad de Neuquén secretaria única. Autos:”U.P.C.N FILIAL NEUQUEN C/ATEN S/RECURSO DE APELACION LEY 1625” (Expte. n° 445836/11) Fallo del 26/12/2013.-