



Contradicción entre artículo 31 de Ley 23.551 y principios de pluralidad sindical y no exclusión

El caso: “ADEMUS y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta – y otros s/ amparo sindical”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, año 2020.

Carrera: Abogacía

Alumno: Vázquez Hugo Edgardo

Legajo: VABG61441

DNI: 21.608.327

Tutor: Carlos Isidro Bustos

Opción de trabajo: Comentario a fallo

Tema elegido: Derechos fundamentales en el mundo del trabajo. Futuro y presente del derecho del trabajo.

Sumario. I. Introducción. II. Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal. III. *Ratio Decidendi*. IV. Análisis de antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. IV. a. Artículo 31 de la ley 23.551: Modelo de Sindicato Único. IV. b. Cambio radical en la jurisprudencia: exclusión del principio de pluralidad sindical V. Postura de autor. VI. Conclusión. VII. Listado de referencia bibliográfica

I.Introducción

En el presente trabajo se analizará el fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos caratulados: “ADEMUS y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta – y otro s/ amparo sindical”, en fecha 03 de septiembre de 2020.

La importancia de su análisis radica en la trascendencia jurisprudencial que tendrá este fallo para el futuro. Es decir, en el mismo se establece que el derecho colectivo sindical no sólo tiene como principal objetivo proteger y reconocer los derechos que le corresponden a los gremios, sea que tengan o no personería gremial, sino que, además, su principal función es garantizar la libertad del trabajador a elegir el sindicato al cual quiera estar representado.

En razón de ello, la importancia está dada en un doble aspecto que es desarrollado en el fallo, más precisamente, en el voto disidente, y que son sus características primordiales: es decir, por un lado, se desarrolla lo pertinente al amparo que les corresponde a los gremios que carecen de personería gremial, para lograr intervenir en negociaciones colectivas. Y, por otro lugar, se menciona la protección que debe otorgarse al trabajador, para conseguir que sea representado por un gremio que realmente defienda sus intereses.

Por otra parte, el fallo presenta un problema jurídico axiológico. Éste, se da a causa de que la Resolución 2061/14, que homologó el Convenio Colectivo de Trabajo N°1413/14 "E", viola el principio de libertad sindical. Ello, en virtud de que en aquella negociación se excluyó a los síndicos que tuvieran simple inscripción, lo cual dio lugar a que el Juzgado Federal de Primera Instancia n° 1 de Salta, declarará la inconstitucionalidad del art. 31 inc. c de la ley 23.551, por considerar que además viola los principios de pluralidad sindical y no exclusión. En razón de ello, la Corte analiza si

se dio realmente la situación de contravención de dichos principios y, por consiguiente, si corresponde dar lugar a la inconstitucionalidad del mencionado artículo

II. Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal

En el año 2014, la Municipalidad de la ciudad de Salta y la asociación sindical Unión de Trabajadores Municipales de Salta -en adelante, UTMS- comenzaron a negociar la renovación del Convenio Colectivo de Trabajo 278/96, y en razón de ello, la Asociación de Empleados Municipales de Salta -en adelante, ADEMUS-, solicitó incorporarse al proceso. Pero no sólo que no obtuvo respuestas, sino que el Convenio fue homologado sin su intervención, por carecer de personería gremial.

Dicho Convenio Colectivo de Trabajo número 1413/14 “E” -en adelante CCT-, entre sus artículos dictados, puntualmente, el artículo 131, estableció un “aporte solidario”, equivalente al 1,5% sobre los haberes percibidos por los trabajadores que no estuvieran afiliados a UTMS.

Por todo lo expuesto, ADEMUS consideró no sólo que se estaba violando la libertad sindical de los trabajadores afectados, sino también los principios de libertad y pluralidad sindical y, frente a ello, con la adhesión de la Asociación de Trabajadores Municipales de la Ciudad de Salta (ATMCS) y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Salta (STMS), promovieron acción de amparo ante el Juzgado Federal de Primera Instancia n° 1 de Salta contra el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), y la Municipalidad de Salta.

La demanda, principalmente, tuvo por objeto que se declare la inconstitucionalidad de la resolución 2061/14, que homologó el CCT, específicamente el artículo 131, por conceder privilegios a asociaciones con personería gremial. También, los actores de la demanda solicitaron que: ADEMUS integrara la comisión renegociadora y se dispusiera el cese de conductas antisindicales en contra de aquella; y que las demandadas sean declaradas incursoas en “prácticas desleales”. Por último, se requirió como medida cautelar, que la municipalidad de Salta se abstenga de retener el “Aporte Solidario” a los trabajadores afiliados a los sindicatos demandantes.

Por su parte, el juez de primera instancia, no sólo hizo lugar al amparo, sino que declaró la inconstitucionalidad del artículo 31 de la ley 23.551 de Asociaciones

Sindicales, argumentado que dicha normativa, al otorgar derechos exclusivos a los sindicatos que tuvieran personería gremial, es incompatible con los principios de libertad, pluralidad sindical y no exclusión. También, declaró inconstitucional la resolución 2061/14, ya que al no haberse permitido que ADEMUS pudiera participar de la negociación, no creía conveniente que los trabajadores afiliados a las entidades reclamantes tuvieran que abonar el Aporte Solidario.

Ahora bien, la UTMS, luego de solicitar su incorporación a la causa como tercero, apeló dicha resolución, ya que consideró que el derecho exclusivo de los gremios con personería gremial no sólo estaba previsto en el artículo 31 de la ley 23.551, sino también en el artículo 1° de la ley 14.250 y, en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Pero la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta desestimó dicho recurso, ya que consideró que lo resuelto por el tribunal de primera instancia se ajustó a la doctrina constitucional, dictada por la Corte Suprema en destacados fallos -los cuales serán analizados en el punto siguiente-.

Contra tal pronunciamiento, la UTMS interpone recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por considerar existe cuestión federal directa, ante el hecho de que el juez de primera instancia declaró la inconstitucionalidad de una norma. Dicho recurso se declara procedente, y por voto mayoritario se deja sin efecto la sentencia apelada por la demandada. Además, se ordena que el tribunal de origen dicte un nuevo fallo en el cual se determine que el CCC 1413/14 “E”, no es inconstitucional, sino que, por el contrario, no merece reproche alguno la vigencia de dicha normativa.

III. Ratio Decidendi

El Máximo tribunal, para arribar a su resolución, esboza como primer argumento, que el derecho exclusivo de “intervenir en negociaciones colectivas”, proporcionado a los sindicatos con personería gremial, no está regulado en el inciso a, del artículo 31 de la ley 23.551, sino en el inciso c de dicho artículo. Por lo cual, siendo el caso de que la Cámara en ningún tramo de su pronunciamiento examinó si el texto normativo -del inciso c- podía ser compatible con el caso, es que consideró que la sentencia dictada por dicho tribunal carece de sustento.

Seguidamente, analiza los fallos mencionados por el tribunal a quo, y determina que el mismo le ha dado a la doctrina constitucional de la Corte Suprema, un alcance que no tiene, ya que en ningún de ellos, se indagó la potestad que tuvieran los sindicatos con personería gremial para negociar colectivamente. Así, la Corte menciona que en la causa dictada el 11 de noviembre de 2008, en autos caratulados “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales”, se cuestionó la facultad que el inciso a, del artículo 41 de la ley 23.551, les proporciona a los sindicatos con personería gremial para convocar a elección de delegados de personal (Fallos 331:2499).

Luego, menciona la causa dictada el 9 de diciembre de 2009, en autos caratulados “Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional – Armada Argentina s/ sumarísimo”, en la cual se impugnó el artículo 52 de la ley 23.551, por su incompatibilidad con el principio de libertad sindical, por otorgar protección especial únicamente a entidades con personería gremial (Fallos 332:2715).

En cuanto a otro de los fallos analizado, menciona al que fue dictado el 18 de junio de 2013, en autos caratulados “Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad”. En él, se discutió el precepto legal contenido en el inciso a del artículo 31 de la mencionada ley, que proporciona a las asociaciones con personería gremial, el privilegio de representar exclusivamente los intereses colectivos de los trabajadores, lo que equivale a un desmedro hacia las simplemente inscriptas (Fallos: 336:672).

Por último, menciona la sentencia dictada el 24 de noviembre de 2015, en autos caratulados “Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo”, en la cual se objetó los artículos 44 y 48 de la ley 23.551, ya que conceden prerrogativas en materia tanto de franquicias como licencias gremiales, únicamente a favor de aquellos delegados que pertenecen a los sindicatos con personería gremial (CSJ 143/2013 [48-N] /CS1).

Luego, la Corte Suprema, menciona las observaciones formuladas por los organismos de consulta de la Organización Internacional de Trabajo -en adelante, OIT-, de los cuales, considera, surge que el artículo 31, inc. c de la mencionada ley, no es inconstitucional. Así, en primer lugar, menciona las observaciones expresadas por la

Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (2008), la cual establece que el sindicato con mayor representatividad, no debe obtener privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas. De igual manera, se expresa el Comité de Libertad Sindical (1996), quien, además, establece que la distinción que versa entre una organización sindical con mayor representatividad y las demás organizaciones no debe ser criticable.

Por todo ello es que, por voto de mayoritario de Ricardo Luis Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda, Elena I. Highton de Nolasco y, Carlos Fernando Rosenkrants, deciden dejar sin efecto la sentencia apelada por la cual se había declarado la inconstitucionalidad del CCT 1413/14 “E”.

En cuanto al voto en disidencia de Horacio Rosatti, éste apoyó sus argumentos en la causa dictada el 11 de abril de 2019, en autos caratulados “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”. En dicho fallo, en el considerando 5º, del voto disidente de éste mismo miembro de la Corte, menciona que del artículo 14 bis de la Constitución Nacional surge que en nuestro país rige un *modelo sindical libre, democrático y desburocratizado*; es decir, refiere a que no sólo se le debe dar libertad al trabajador de elegir al sindicato al cual quiera pertenecer, sino que también, se debe permitir la integración de las minorías en la toma de decisiones y, se debe reconocer los derechos gremiales, inclusive, a aquellos que tuvieran simple inscripción registral (Fallos: 340:437).

Es por ello que, Rosatti consideró que la prioridad dada en la causa al sindicato con personería gremial, sólo configura la exclusión de los derechos constitucionales reconocidos a otras organizaciones, por lo cual discurrió que se debía confirmar la sentencia apelada y, dictar la inconstitucionalidad del artículo 31 de la ley 23.551.

IV. Análisis de antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

En el fallo en análisis, la Corte Suprema tuvo como principal tarea examinar, si de acuerdo a los hechos de la causa, se configuró una práctica desleal o si, por el contrario, la asociación gremial actuó dentro de los parámetros permitidos legalmente en la ley de Asociaciones Sindicales. Por lo cual, el presente apartado tiene como

finalidad analizar distintas doctrinas y jurisprudencias para determinar si la resolución de la Suprema Corte fue razonable para resolver el problema jurídico.

IV.a. Artículo 31 de la ley 23.551: Modelo de Sindicato Único

Comenzando por el análisis del artículo 31 de la ley 23.551, el mismo impone que sólo las asociaciones con personería gremial pueden representar y defender a los trabajadores, e intervenir en negociaciones colectivas¹. Por ende, de dicho artículo surge que en la legislación sindical de nuestro país rige un modelo de sindicato único. Este modelo determina que sólo la asociación sindical, que contare con mayor representatividad en la actividad y, que haya adquirido personería gremial, puede gozar de una serie de derechos exclusivos como los mencionados (Palechiz, 2021).

Pero dicho modelo fue creado en el año 1945, con la finalidad de establecer la sindicalización del sector empresario, y si bien, durante muchos años, se han dictado varias leyes sindicales, con reformas en la legislación de las asociaciones sindicales, dicho modelo se mantuvo tal como había sido regulado originariamente (Galindez, 2018).

Inclusive, posteriormente a que se haya impuesto en la legislación nacional el modelo mencionado, en contradicción al mismo, la reforma constitucional de 1957, introduce el artículo 14 bis, y en primera parte, impone que la organización sindical debe ser libre y democrática, y debe ser reconocida como tal con *la simple inscripción* en un registro especial (Galindez, 2018).

Al respecto, la doctrina determina que el modelo de pluralidad sindical (en contraposición al de unidad) sin lugar a dudas, postula un sistema mayormente democrático, ya que tiene la capacidad de otorgar representación a un mayor grupo de trabajadores, con distintos intereses e ideologías, y por lo tanto logra aplicar de manera eficaz la libertad sindical (Rodríguez, 2017).

Por lo tanto, Galindez (2018) considera que la legislación argentina requiere, no de un dictado nuevo de normas, sino de una ampliación de la tutela de derechos sindicales hacia aquellos sindicatos que no gozan de personería gremial, con la finalidad

¹ Artículo 31, incs. a y c de la Ley 23.551 de Asociaciones sindicales.

de otorgar mayor libertad a los trabajadores de elegir la asociación sindical que consideren mejor los representen.

IV.b. Cambio radical en la jurisprudencia: exclusión del principio de pluralidad sindical

Una de las cuestiones que mayor ha sido destacada por la doctrina en el caso concreto, fue el hecho de que, la Corte Suprema haya dictado un fallo distinto a los pronunciados durante años, en los cuales se protegía el principio de libertad sindical.

Es decir, la jurisprudencia de la Corte, a lo largo de éstas últimas décadas, defendió y dictó sentencias a favor de los sindicatos simplemente inscriptos (Fallos: 331:2499; 332:2715; 336:672, entre otros), bregando por una mayor libertad sindical en beneficio de los trabajadores, ya que éstos, al observar que ambas asociaciones se hallaban en igualdad de condiciones de representación y facultades, optaban libremente por la asociación que consideraban mejor los representaba (Ayuso, 2020).

En conclusión, tal como lo determina Mugnolo (2020), la Suprema Corte luego de resolver a quién le correspondía la titularidad del derecho exclusivo a negociar -es decir, a las asociaciones con personería gremial- generó un gran retroceso para la jurisprudencia sindical. En tanto que, la Corte, luego de años, había logrado deconstruir el modelo de sindicato único y, lograr así, defender la protección de aquellos sindicatos menos representativos, pero que mayor desprotección tutelar sufrían.

V. Postura de autor

De acuerdo al análisis doctrinario y jurisprudencial que se efectuó sobre los principales temas que fueron eje en los argumentos de la Corte, se determina que la postura se halla en contradicción a lo dictaminado en el voto mayoritario. En tanto que, por el contrario, se considera que lo argumentado por el voto disidente del ministro Horacio Rosatti fue correcto.

Dicha conclusión tiene sustento en lo dicho por Ayuso (2020), quien determina que la sentencia en análisis resuelve “*en favor de la exclusividad de las asociaciones con personería gremial en detrimento de las simplemente inscriptas, lo cual implica un freno en el camino aperturista y, con ello, un límite en el camino a una mayor libertad sindical*” (Ayuso, 2020, p. 1).

Por otra parte, también se considera, tal como se mencionó anteriormente, el fallo “Ademus” sólo significó retroceder jurisprudencialmente. En tanto que, la misma Corte Suprema, en la causa “Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad”, determinó la importancia del principio de libertad sindical en las negociaciones colectivas. Allí impuso que dicho principio “consagra la libertad para todos los sindicatos, con el propósito de que puedan realizar sus actividades sin obstáculos o limitaciones del Estado que reduzcan, injustificadamente, las funciones que les son propias: la promoción, ejercicio, defensa, fomento y protección de los intereses legítimos de orden gremial” (Fallos: 336:672).

En conclusión, se considera que el fallo de la Corte, para resolver el problema jurídico, en primer lugar, se basó en un modelo sindical que rige hace más de 70 años en nuestro país, el cual surgió a causa de una situación totalmente distinta a la actual. Y, en segundo lugar, tal como lo establece el autor Ayuso (2020), el fallo configuró un acto que, al consagrar privilegios a los sindicatos con personería gremial, desconoció tanto las facultades constitucionalmente reconocidas a los sindicatos con simples inscripción, como la tutela sindical de sus representantes, logrando dictar una sentencia contraria a los principios de libertad y pluralidad sindical.

VI. Conclusión

El fallo en análisis tuvo como eje principal el hecho de la exclusión de una asociación sindical sin personería gremial a la intervención en una negociación colectiva, lo cual produjo una contradicción entre la resolución dictada en el marco de la misma y los principios sindicales que protegen la libertad sindical.

Por ende, a partir de allí surge un problema jurídico axiológico. Al respecto, y siguiendo los argumentos del voto en disidencia, se consideró que, dejar de lado a las simples asociaciones sindicales en negociación colectivas, para dar lugar sólo a aquellas que tuvieran personería gremial, implica un detrimento a la libertad sindical.

Por otra parte, se determinó que la decisión de la Corte de resolver el problema jurídico a favor de la subsistencia de la resolución sólo implica un retroceso jurisprudencial, que tiene por finalidad dar privilegios a cambio del desconocimiento de derechos sindicales reconocidos constitucionalmente. Por ende, en conclusión, se

determinó que el problema jurídico debía ser resuelto a favor de la declaración de inconstitucionalidad de la resolución, ponderando los principios sindicales de pluralidad sindical y no exclusión.

VII. Listado de referencia bibliográfica

a. Doctrina

Ayuso, L. M. (2020). El caso "ADEMUS": una piedra en el camino hacia una mayor libertad sindical. LA LEY 05/11/2020, 05/11/2020, 1

Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (2008). Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948. Núm. 87. Argentina. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2276136

Galindez, L. V. (2018). La necesidad de la reforma del Modelo Sindical Argentino. RDLSS 2018-24, 04/01/2019, 2385

Mugnolo, J. P. (2020). El fallo “ADEMUS” y las ruinas circulares del modelo sindical argentino. LA LEY 05/11/2020, 05/11/2020, 1

Oficina Internacional del Trabajo (1996). Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. 4ª ed. Rev. Ginebra. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:52::52:NO::P52_DIGEST_YEAR:1996

Palechiz, G. (2021). Distintas posturas de la Corte Suprema de Justicia ante la problemática sindical. Análisis del fallo “ADEMUS c. Municipalidad de Salta s/ recurso extraordinario”; comparación con fallos anteriores de dicho tribunal. RDLSS 2021-6, 29/03/2021, 47

Resolución 2061/2014 (2014). Convenciones Colectivas de Trabajo. Ministerio De Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Secretaria de Trabajo. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240478/norma.htm>

Rodríguez, J. S. (2017). Crisis del modelo de sindicato único en Argentina. Incorporación del modelo de pluralidad sindical a través de la jurisprudencia que modifica normas vigentes emanadas de la ley 23.551. RDLSS 2017-9, 17/05/2017, 878

b. Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de la Nación (11 de abril 2019). Fallos: 340:437. “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (11 de noviembre de 2008). Fallos 331:2499. “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (18 de junio de 2013). Fallos: 336:672. “Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (24 de noviembre 2015). CSJ 143/2012 (48-N)/CS1. “Nueva Organización de Trabajadores Estatales C/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (9 de diciembre de 2009). Fallos 332:2715. “Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional – Armada Argentina s/ sumarísimo”.

c. Legislación

Ley 23.551 (1988). Acciones sindicales. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20993/norma.htm>

Ley 24.430 (1994). Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>