



**MODELO SINDICAL ARGENTINO Y NEGOCIACIÓN  
COLECTIVA:  
Aproximaciones para un análisis crítico.**

**Carrera:** Abogacía

**Alumno:** Walter Augusto Aguilar

**DNI:** 38.437.733

**Legajo:** ABG82442

**Tutor:** César Baena

**Opción de trabajo:** Modelo de caso

Córdoba, 2021

**TEMA:** Derechos Fundamentales en el Mundo del Trabajo. Futuro y Presente del Derecho del Trabajo.

**FALLO:** Corte Suprema de Justicia de la Nación. “ADEMUS y otros c/Municipalidad de la Ciudad de Salta – y otro s/ Amparo Sindical”, número 648, del 3 de septiembre del 2020. Disponible en: <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ademus-otros-municipalidad-ciudad-salta-otro-amparo-sindical-fa20000092-2020-09-03/123456789-290-0000-2ots-eupmocsollaf?>

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN, II. HISTORIA PROCESAL, III. RATIO DECIDENDI, IV. ANTECEDENTES: i) Jurisprudencia ii) Doctrina, V. POSTURA DEL AUTOR, VI. CONCLUSIÓN VII. REFERENCIAS: i) Doctrina, ii) Jurisprudencia, iii) Legislación, VIII. ANEXO.

## I. INTRODUCCIÓN

En un mundo globalizado en donde las modalidades de empleo evidencian cambios de manera constante impulsados por el desarrollo tecnológico y el capital transnacional volátil, la representación sindical resulta trascendental en pos de defender los derechos y garantizar condiciones óptimas de trabajo de los representados. En este sentido, muy acertadamente, Godio (2010) caracteriza a los sindicatos como la piedra angular de las sociedades civilizadas en donde se vislumbran complejas relaciones entre el capital y el trabajo.

En cuanto al modelo<sup>1</sup> sindical argentino, desde el año 1945 nuestro país adoptó la forma de unidad promocionada, diferenciándose del modelo europeo (Radiciotti, 2012). Dicho modelo se caracteriza por la concentración de la capacidad de negociación colectiva por la asociación con personería gremial, lo que ha generado interesantes debates acerca de la constitucionalidad de dicha práctica. Al no encontrarse antecedentes previos de la Corte en la materia, el fallo que aquí se analiza posee una trascendencia social de peso, que se evidencia en la existencia de intereses contrapuestos de diferentes asociaciones sindicales expectantes sobre su posible participación en las negociaciones colectivas según la doctrina asentada por el máximo tribunal en el caso en cuestión.

Considerando la relevancia de la libertad sindical y negociación colectiva y sus implicancias en el presente y futuro del derecho del trabajo, es menester analizar el fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) caratulado “ADEMUS y

---

<sup>1</sup> El término “modelo” no está utilizado aquí en la acepción de la teoría sociológica, como “tipo ideal”, “paradigma” o construcción teórica que abstrae y generaliza” (Martindale, citado en Corte, 1988).

otros c/Municipalidad de la Ciudad de Salta – y otro s/ Amparo Sindical”, con fecha del 3 de septiembre del 2020.

Por un lado, la parte actora se encuentra constituida por Agremiación de Empleados Municipales de Salta (ADEMUS), Asociación de Trabajadores Municipales de la Ciudad de Salta (ATMCS) y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Salta (STMS); mientras que la parte demandada es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y la Municipalidad de Salta.

La contienda judicial en cuestión llegó a la Corte mediante un recurso extraordinario interpuesto por la Unión de Trabajadores Municipales de Salta (UTMS), único sindicato con personería gremial del sector, quien solicitó su incorporación como tercero en el proceso y apeló la decisión de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta (cuestión que se ampliará en las próximas líneas de manera pormenorizada). Particularmente, UTMS pone en tela de juicio la declaración de inconstitucionalidad del art. 31 de la Ley 23.551 y la resolución 2061/14 MTEySS al no considerarlos contrarios a lo estipulado por el art. 14 bis de la Constitución Nacional y al Convenio 87 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

Más precisamente, la parte accionante por medio de un amparo sindical se opone a la exclusividad que ostenta la asociación con personería gremial (UTMS) para la negociación de convenios colectivos en el sector al considerar incompatibles con los principios de libertad, pluralidad sindical y no exclusión plasmados en el art. 14 bis de la CN.

Considerando lo planteado en el párrafo anterior, cabe mencionar que estamos frente a lo que se conceptualiza como un problema axiológico de los sistemas normativos, los cuales evidencian un dilema jurídico entre reglas y principios. Tal como en este caso, suele presentarse una contradicción entre propiedades estipuladas por una regla y principios jurídicos plasmados en derechos fundamentales. Dworkin (1989), manifiesta al respecto:

Cuando los juristas razonan o discuten sobre derechos y obligaciones jurídicas, especialmente en aquellos caso difíciles en que nuestros problemas con tales conceptos parecen agudizarse más, echan mano de estándares que no funcionan como normas, sino que operan de manera diferente, como principios, directrices políticas y otros tipos de pautas (p. 72).

Sumado a la postura del autor estadounidense, Alexy (2007) diferencia a los principios de las reglas en que los primeros poseen mandatos prima facie, que deben ser realizados en la mayor medida posible (considerando posibilidades jurídicas y fácticas). Mientras que en el caso de las reglas, para el jurista alemán, estas poseen mandatos de estricta determinación en el ámbito de posibilidades jurídicas y fácticas.

En la sentencia aquí analizada, ADEMUS considera que existe un conflicto de constitucionalidad en donde la exclusividad en materia de negociación colectiva que ostenta el sindicato con personería gremial estipulado en la ley 23.551 y reconocida por el homologado Convenio Colectivo de Trabajo 1413/14, se encuentra violatorio de los principios de libertad, pluralidad sindical y no exclusión amparados en el art. 14 bis de nuestra Carta Magna.

Como corolario a este apartado introductorio, cabe mencionar que el fallo en cuestión posee una relevancia jurídica particular, ya que el máximo tribunal viene a recomponer la interpretación que considera distorsionada por los tribunales inferiores acerca de doctrina establecida por la misma Corte en materia de libertad sindical.

## **II. HISTORIA PROCESAL**

Los primeros antecedentes del conflicto judicial nos remonta a mediados de 2014 cuando ADEMUS toma conocimiento de que UTMS se encontraba negociando un nuevo convenio colectivo para los trabajadores municipales de Salta sin la participación de ninguno de los sindicatos simplemente inscriptos, a lo que responde realizando sendas presentaciones para ser incorporado al proceso de negociación y ante la negativa, enviando cartas misivas a la patronal y al Ministerio de Trabajo de la Nación solicitando el cese de las prácticas consideradas desleales al negarle el derecho a negociar colectivamente. A contramano de lo solicitado por ADEMUS, el 29 de noviembre de 2014 se homologó mediante la Resolución 2061/14 el nuevo Convenio Colectivo de Trabajo 1413/13 “E”, el cual en su artículo 131 estipulaba la retención de forma compulsiva del 1,5% de los haberes remunerativos de todos los trabajadores municipales, sean o no afiliados a UTMS, generando aún mayor controversia.

Lo anteriormente mencionado motivó a ADEMUS a interponer un amparo sindical el 6 de febrero 2015, que posteriormente recibió la adhesión del resto de los sindicatos simplemente inscriptos a la acción principal en todas sus partes y a todos sus efectos. En dicho amparo, la actora solicitó:

a) se declare la inconstitucionalidad de la resolución 2061/14, homologatoria del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) 1413/14 "E" y de este convenio, en especial de su art. 131 en cuanto concede privilegios a las asociaciones con personería gremial, b) se ordene integrar la comisión renegociadora del CCT con ADEMUS, c) se tenga a las demandadas por incursas en "prácticas desleales", d) se disponga el cese de toda conducta antisindical respecto de ADEMUS. Como medida cautelar, requirieron que el municipio se abstenga de retener a los trabajadores representados por los mencionados sindicatos el "Aporte Solidario" previsto en el art. 131 del CCT 1413/14 (Juzgado Federal N°1 de Salta, 648/2015, 2016).

Frente a la demanda de ADEMUS, el Juzgado Federal N° 1 de Salta con la firma del Juez Federal Subrogante Julio L. Bavio resolvió el 6 de abril de 2016 hacer lugar a la acción de amparo declarando la inconstitucionalidad de la Resolución N° 2061/2014, y ordenando a la Municipalidad de la Ciudad de Salta que se abstenga de descontar y retener a los trabajadores de ADEMUS, ATMCS y STMS el "Aporte Solidario" dispuesto en el art. 131 del CCT N° 1413/2014".

Al tomar conocimiento de la sentencia de primera instancia, UTMS solicitó su intervención como tercero al proceso, apelando la misma. El mencionado recurso fue resuelto el 26 de julio de 2016 por la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta, ratificando la decisión del juzgado de origen sin mayor consumación, con la firma de los Jueces de Cámara Alejandro A. Castellanos, Mariana I. Catalano y Guillermo F. Elías. Para su decisión la Cámara tuvo en consideración los precedentes de la Corte Suprema que se analizarán de manera detenida en el apartado de antecedentes jurisprudenciales de la presente nota a fallo, el Convenio N° 87 de la OIT y las recomendaciones de la comisión de expertos del mencionado organismo internacional.

Finalmente la contienda judicial llega a la Corte por medio de un recurso extraordinario presentado por UTMS el 16 de agosto de 2016, al plantear la existencia de una cuestión federal directa, siendo admitido su tratamiento el día 8 de septiembre de 2016. Cabe destacar que la CSJN planteó que “solo se abordarán los puntos que resulten pertinentes para la resolución de la controversia” (343:867, 2020), obviando hacer mención expresa acerca del aporte 1,5%. Por ello, el máximo tribunal centró su análisis, en dirimir acerca de la constitucionalidad de la exclusividad de las asociaciones sindicales con personería gremial en la negociación colectiva.

En este sentido, en decisión mayoritaria con la firma de Carlos Rosenkrantz, Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti (Horacio Rosatti en disidencia), el máximo tribunal revocó el fallo de alzada en donde se declaraba la inconstitucionalidad de la ley 23.551 de asociaciones sindicales en cuanto solo permite celebrar convenios colectivos de trabajo a los sindicatos con personería gremial, enunciando la omisión de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta de pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 31, inciso c) de la ley 23.551, y manifestando que existía una marcada distorsión de la doctrina asentada por el tribunal que ha venido desarrollando desde hace varios años en materia de libertad sindical.

### **III. RATIO DECIDENDI**

La *ratio decidendi* es una expresión latina que puede traducirse como “razón para decidir”, en donde se tienen en consideración todos los argumentos jurídicos de los que se ha valido el tribunal para arribar a la resolución, apartando todo aquello que conforma el obiter dicta que permite otorgar una decisión más completa y abarcativa.

Tal como se mencionó en el apartado anterior, la Corte presta especial atención en lo que considera un error de argumentación jurídica de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la exclusividad que ostentan los sindicatos con personería gremial para negociar colectivamente al analizar el inciso b) del artículo 31 de la ley 23.551. Al contrario de lo realizado por el tribunal de alzada, el máximo tribunal de justicia de la nación centra su decisión en el inciso c) de la mencionada norma. En este sentido, la CSJN enuncia de forma clara y sin vacilaciones, en el considerando 10º la total constitucionalidad de la prioridad reconocida a los sindicatos con personería gremial en materia de negociación colectiva, reconocida también en el artículo 1º de la ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo. Por ello, la Corte expone: “en consecuencia, la concertación del CCT 1413/14 “E” solo con el sindicato con personería gremial no merece reproche alguno por lo que carece de sustento la objeción constitucional formulada por la cámara respecto de la resolución 2061/14 que homologó” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 343:867 2020).

Resulta sumamente oportuno un análisis profundo del considerando 10º ya que permite dilucidar que la *ratio decidendi* de la CSJN encuentra íntima relación con el problema axiológico anteriormente conceptualizado y descripto, el cual conviene

recordar brevemente. Mediante acción de amparo ADEMUS había solicitado la inconstitucionalidad del CCT 2061/14 al considerar que la exclusividad UTMS en la negociación colectiva era violatoria de principios con resguardo constitucional en el art. 14 bis de la CN. De esta forma, la Corte va decidir en forma clara la inexistencia de incompatibilidades entre los principios constitucionales de libertad, pluralidad sindical y no exclusión y lo estipulado por las normas 23.551, 14.250 y el CCT 2061/14, en donde se prevé prioridad para los sindicatos con personería en las negociaciones colectivas.

#### **IV. ANTECEDENTES**

##### **i) Jurisprudencia**

En materia de jurisprudencia, los precedentes a mencionar nos permiten reivindicar aún más la relevancia del caso ADEMUS, ya que la CSJN no había puesto en tela de juicio la potestad que se les confiere a los sindicatos con personería gremial para negociar colectivamente, contrariamente a las prioridades que se han puesto en tela de juicio en los casos que a continuación se detallan.

En primer lugar, cabe hacer mención del caso "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales" (Fallo: 331:2499) en donde el máximo tribunal de justicia cuestiona la facultad exclusiva que poseen los sindicatos con personería gremial para convocar a elecciones, en función de lo normado por el artículo 41, inc. a, de la ley 23.551. El conflicto encuentra su origen en la llamamiento a elecciones de delegados de ATE, sindicato simplemente inscripto, motivando la formulación de impugnación por PECIFA, sindicato con personería gremial, frente a la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales, la cual acoge el reclamo de manera afirmativa. El caso llegará a la corte en el año 2008, quien decide revocar la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (Sala VI) que había confirmado la resolución N° 197 del Ministerio de Trabajo, al considerar que la exclusividad que ostentan los sindicatos con personería gremial afecta el derecho de los trabajadores para ser elegidos delegados obligando para ello estar afiliados al sindicato con mayor representatividad, además de limitar a los sindicatos que no gozan de esa personería en el ejercicio de su representatividad, que hasta el momento tenían vedada la posibilidad de llamar a elecciones.

El caso "Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina s/ Sumarísimo" (Fallo: 332:2715) es otro de los antecedentes en donde la CSJN ha puesto en tela de juicio las prerrogativas que establecen distinciones que afectan a las

asociaciones de primer grado, en este caso acerca de despidos y suspensiones sobre representantes gremiales. Siendo en este caso, Rossi presidenta de la Asociación de Profesionales de la Salud del Hospital Naval. Particularmente, el máximo tribunal de justicia declaró la inconstitucionalidad del artículo 52 de la ley 23.551, al entender que esta distinción establecida por la citada norma, otorgaba una tutela injustificada y violatoria en función de su pertenencia a sindicatos simplemente inscriptos o de sindicatos con personería gremial.

En otro importante precedente caratulado “Asociación de Trabajadores del Estado s/ Acción de Inconstitucionalidad” (Fallos: 336:672), la Corte limitó nuevamente el ámbito de exclusividad de las asociaciones con personería, siendo en este caso en particular para tutelar derechos de incidencia colectiva de trabajadores en sede judicial al considerar que las simples asociaciones sindicales encuentran legitimidad a dicho accionar en art. 14 bis de la Constitución Nacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 16), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio N° 87 de la OIT. Cabe mencionar que, previo a la decisión de la CSJN, la Corte de Justicia de Salta entendió que ATE carecía de legitimación para representar los intereses colectivos de los trabajadores salteños, al ser UTMS quien ostentaba la personería gremial.

En el año 2015, llegó a la Corte la causa caratulada “Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ Amparo”, quien nuevamente pone en plano de igualdad a delegados y dirigentes de sindicatos de primer grado y aquellos que cuentan con personería gremial, al considerar que los primeros también son beneficiarios de los derechos para reunirse con el personal y poder tomar licencias, declarando la inconstitucionalidad de los artículos 41, inciso a, 44, 48 y 52 de la Ley de Asociaciones Sindicales. Para valerse de dicha decisión, la Corte ratificó la protección del principio de libertad sindical, haciendo especial mención al Convenio 87 de la OIT, socavando privilegios a las asociaciones sindicales con personería gremial en detrimento de las simplemente inscriptas. En efecto, ello conlleva una desigualdad irrazonable entre los dos tipos de organizaciones.

Con los antecedentes jurisprudenciales aquí enunciados, la Corte ha demostrado la necesidad de limitar el ámbito de exclusividad de los sindicatos con personería evitando que las diferentes prerrogativas que estos ostentaban sean opuestos a los principios de libertad, pluralidad sindical y no exclusión estipulados por el artículo 14 bis de la CN y

el Convenio 87 de la OIT, pero que no considera que sean conteste al caso bajo análisis en donde lo que se pone en tela de juicio es la capacidad de negociación colectiva.

## **ii) Doctrina**

Previo a detallar de manera pormenorizada los desarrollos teóricos sobre la temática que aquí nos concierne, creemos relevante enunciar a modo introductorio lo que correctamente plantea Von Potobsky (1981), al considerar que las características del modelo sindical que adopta un país depende de un conjunto de factores económicos, sociales, políticos e históricos. En este sentido, el modelo sindical que adoptó nuestro país es conocido como “unidad promocionada”, siendo una posición intermedia entre la pluralidad sindical y la unidad impuesta.

El modelo adoptado por nuestro país ha despertado el interés de un amplio abanico de teóricos para analizar, y en su gran mayoría, demostrar que la existencia de un sindicato que ostenta la prioridad en materia de negociación, fruto de la personería gremial, no se encuentra en contraposición de los principios constitucionales previstos en el artículo 14 bis de la CN y establecidos en el Convenio 87 de la OIT. Sino que más bien, los diferentes autores consultados, intentan demostrar que el legislador se ha propuesto armonizar los principios en cuestión con un modelo sindical capaz de tener mayor margen de maniobra a la hora de defender los intereses de sus representados, que se materializa en la personería gremial. En concordancia con lo expuesto, Sarthou (1973) expone: “ha surgido una tercera opción construida a partir del concepto de sindicato más representativo, como un “recurso que permite arribar o acercarse a una conciliación o concurrencia entre el pluralismo necesario a la libertad y la eficacia unitaria para la acción” (p. 43).

Entre los autores analizados, podemos evidenciar dos grandes corrientes que se destacan para tratar la temática en cuestión y demostrar la constitucionalidad del modelo sindical bajo análisis. En primer lugar, aquellos que remarcan la total compatibilidad entre los principios constitucionales de libertad y democracia sindical con un modelo de unidad promocionada en materia de representación sindical, que encuentra sustento en la libre elección de los trabajadores, sostenida por la libre afiliación de estos. Mientras que por el otro lado, encontramos aquellos teóricos que plantean la necesidad de considerar dichos principios como herramientas que permitan construir un modelo sindical eficaz en la

protección de los derechos de los trabajadores; es decir, como un medio y no como un fin en sí mismo.

Dentro del primer grupo, autores como Recalde (2017) y Tomada (2001) hacen especial hincapié en vislumbrar la compatibilidad de un modelo de mayor representatividad y los principios de libertad sindical y democracia sindical, ya que son los trabajadores quienes otorgan la prioridades en la negociación colectiva a la asociación capaz de acaparar la mayor cantidad de afiliados. Esto demuestra que el basamento del modelo de unidad promocionada se encuentra en la libre elección de los trabajadores, remarcando el respeto de los principios constitucionales en cuestión al interior de dichas asociaciones, y que se traduce en unidad de representatividad hacia el exterior de las mismas. Por ello, resulta imprescindible considerar la libertad y la democracia sindical al servicio del fortalecimiento de la acción gremial y no de su atomización (Fernández Madrid, J. C. y Caubet, A. B., 2001).

De una forma clara, Vázquez Vilard (1981) expone la importancia de la libre afiliación en respeto de los principios constitucionales, al exponer que:

En la medida en que la afiliación no sea compulsiva y el trabajador pueda optar por adherir al sindicato de su preferencia o constituir uno nuevo, si ninguno le satisface, si el sindicato simplemente inscripto puede ejercitar las funciones o facultades propiamente sindicales y si la “personería gremial” se otorga de acuerdo con pautas objetivas, no puede considerarse que un régimen de esas características vulnere la libertad sindical (p. 106).

En una segunda línea argumental autores como Fernández Madrid y Caubet (2001), Lafuente (2021), Recalde (2017), Birenbaum (2015) enuncian la necesidad de considerar los principios constitucionales de libertad y democracia sindical desde una óptica funcional que permitan conciliarse con un sindicato con capacidad de acción en materia de representación y lucha por los derechos de sus representados. En este sentido, conviene citar lo expuesto por los autores Fernández Madrid y Caubet (2001): “La libertad sindical debe entenderse, entonces, no como un fin en sí mismo, sino como una herramienta para que los sindicatos puedan cumplir con los fines sindicales (...) de ahí que los grandes principios fundantes, como el de libertad sindical, el de concentración y el de democracia, buscan la conjugación de sus términos de forma que sirvan a la efectiva concreción de aquellos objetivos” (p. 239).

En una misma línea argumental acerca de la importancia de unidad de representación, Capón Final (2017) advierte que modificar el modelo sindical por uno más plural en donde un mayor número de asociaciones participen en la negociación colectiva conduciría a la pérdida de capacidad de representación y defensa efectiva de los trabajadores.

En función de los antecedentes enunciados en el presente apartado, a continuación se establecerá la postura del autor acerca de la decisión de la CSJN en el caso que aquí analizamos.

## **V. POSTURA DEL AUTOR**

En consideración con lo expuesto en el apartado anterior, la postura del autor del presente trabajo acoge de manera favorable la decisión adoptada por la CSJN en el caso ADEMUS. Esto es, no considerar inconstitucional la norma que establece exclusividad en materia de negociación colectiva por parte de la asociación sindical que ostenta la personería gremial.

En primer lugar, para fundamentar nuestra postura, adherimos a lo expuesto por Néstor Corte (1994) quien advierte sobre aquellos análisis jurídicos meramente técnicos que se sustentan en preconceptos abstractos y proponen aplicación de modelos exportados y sin arraigo a la realidad nacional. Postura que se alinea a lo considerado por Von Potobsky (1981), y que hemos mencionado en el apartado anterior, sobre la existencia de elementos sociales, políticos y económicos que le han dado forma al modelo sindical argentino. Este punto consideramos fundamental para adoptar una postura alineada a la decisión de la CSJN, ya que consideramos que el legislador ha tenido en cuenta elementos contextuales de la realidad nacional para dotar únicamente al sindicato con personería gremial la posibilidad de negociar colectivamente, y que esté en plena consonancia con los principios constitucionales del artículo 14 bis de la CN. Esto es, tener en cuenta la histórica política y económica de constantes cambios en el corto plazo en nuestro país, en donde las consecuencias para los trabajadores serían aún más drásticas si no se los logra dotar a los sindicatos con una herramienta eficaz de lucha en pos de sus derechos frente al empleador. Sumado a ello, considero que el hecho de que sea fruto de la libre afiliación de los trabajadores el surgimiento de la personería gremial, pone aún más en el centro de la escena al trabajador otorgándole la posibilidad de elegir quién velará por sus derechos.

No se podría dejar de pasar por alto lo expuesto por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT acerca del modelo sindical

argentino, y citado por la Corte Suprema de Justicia (343:867, 2020) en el caso ADEMUS: “que la mayor representatividad no debería implicar para el sindicato que la obtiene, privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, en la consulta por las autoridades y en la designación de los delegados ante los organismos internacionales”. Esto refuerza la postura adoptada por la CSJN y que asiste el autor favorablemente, acerca de la importancia de contar con asociaciones sindicales capaces de representar eficazmente a sus trabajadores en las negociaciones colectivas y que no se logra de otra manera que no sea el otorgamiento de la exclusividad de dicha actividad por un único sindicato fruto de la libre afiliación de los trabajadores, dando resguardo a los principios constitucionales de democracia y libertad sindical. Lo expuesto por la Comisión de Expertos, y que la CSJN se ha valido para su decisión, demuestra porqué no ha titubeado en los casos anteriores en limitar prerrogativas que consideraba discriminatorias entre las asociaciones sindicales, y ha tomado el camino opuesto en este caso, en donde remarca la relevancia de un poder centralizado y con margen de acción a la hora de negociar colectivamente.

Por último, es menester mencionar que la decisión de la CSJN se centra exclusivamente en analizar la constitucionalidad de la norma, sin prestar atención a todas las pretensiones expuestas por ADEMUS a la hora de formular el amparo. Esto es, la decisión del máximo tribunal no se aleja del problema normativo de tipo axiológico que plantea el caso bajo análisis, lo que refuerza aún más nuestra tesis de que la decisión adoptada es la correcta.

## **VI. CONCLUSIÓN**

Como corolario al presente trabajo, cabe recordar que el caso bajo análisis inicia mediante acción de amparo en donde se pone en tela de juicio la constitucionalidad de la exclusividad para negociar colectivamente por UTMS, sindicato con personería gremial, quedando excluidos aquellos simplemente inscriptos.

Para ello, la Corte resolvió en disidencia la constitucionalidad de la norma que estipulaba la prioridad de los sindicatos como UTMS para concertar convenios colectivos, con especial atención al Convenio 87 de la OIT y lo enunciado por la Comisión de Expertos de dicho organismo. El apartado de antecedentes otorga fundamentos de la postura adoptada por el máximo tribunal y que el autor del presente trabajo también recepta en la misma línea argumental. Particularmente, se evidencia un giro en la postura de la CSJN frente a la doctrina asentada en fallos recientes por el mismo tribunal, y que demuestra

una clara línea divisoria en los que son exclusividades discriminatorias entre sindicatos y aquella prioridad para negociar colectivamente otorgada a los sindicatos con personería, con un criterio de funcionalidad y en pleno respeto por el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

El fallo que el presente trabajo pone bajo análisis encierra una trascendencia en sí mismo por dos motivos. En primer lugar, le da lugar a la CSJN de reparar lo que considera una lectura errónea por el juez de primer instancia y el tribunal de alzada de éste caso acerca de la doctrina asentada por dicho órgano en fallos recientes en materia sindical. Y por otro lado, despeja todo tipo de dudas acerca de la total constitucionalidad de la prioridad para la negociación colectiva de los sindicatos con personería, siendo un hito trascendental para los trabajadores al poder contar con una herramienta eficaz y constitucional para velar por sus derechos en negociación colectiva frente al empleador.

## VII. REFERENCIAS

### i) Doctrina

Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.

Birenbaum C., A. (2014). *Crisis del modelo sindical argentino*. Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social, N° 5, 2012 [p. 457]

Capón Filas, J. P. (2017). *Relaciones colectivas del trabajo y modelo sindical argentino*. Recuperado de: elDial.com.

Corte N. T. (1994). *El modelo sindical argentino: régimen legal de las asociaciones sindicales*. Editorial Rubinzal – Culzoni: Santa Fe.

Dworkin, R. (1989). *Los Derechos en Serio*. Editorial Ariel: España.

Godio, J. (2010). *Los sindicatos en la Argentina y el mundo: una mirada desde sus orígenes y mutaciones hasta la globalización*. En revista *Aulas y andamios. Aportes para la Trabajo y Sociedad*, Núm.18, 2012 [pág. 4-7].

Radiciotti, L. P. (2012). *¿Democracia sindical en Argentina? Un análisis sobre sus condiciones y posibilidades*. En revista *Trabajo y Sociedad*, N° 18, 2012 [pág. 249-266].

Recalde, M. (2017). *Manual de Derecho Colectivo del Trabajo*. Editorial Edunpaz: José C. Paz.

Sarthou, H. (1973). *La reglamentación de los sindicatos contenida en el decreto 622/73*. En Revista Derecho Laboral, XVI (92), 803.

Tomada, C. (2001): *La libertad sindical en Argentina y el modelo normativo actual de la O.I.T.*. En Revista Derecho del Trabajo, ed. La Ley, T° 2001-A.

Vázquez Vilard, A. (1981). *El sindicato en el derecho argentino*. Editorial Astrea: Buenos Aires.

Von Potobsky, G. (1981). *Las organizaciones sindicales*. En Efrán Córdova (Dir.), *Las Relaciones Colectivas de Trabajo en América Latina*. Editorial OIT: Ginebra.

## ii) Jurisprudencia

Cámara Federal de Salta – Sala II. (26 de julio de 2016). Fallo 648/2015. [MP Mariana Inés Catalano, Guillermo, Federico Elías, Alejandro Augusto castellanos (voto conjunto)].

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (11 de noviembre de 2008) Fallo 331:2499 [MP Ricardo Luis Lorenzetti, Elena I. Highton de Nolasco, Carlos S. Fayt, Enrique Santiago Petracchi, Juan Carlos Maqueda, E. Raúl Zaffaroni (voto conjunto)]. Recuperado: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6576061&cache=1619986272621>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (9 de diciembre de 2009) Fallo 332: 2715 [MP Ricardo Luis Lorenzetti, Elena I. Highton de Nolasco, Carlos S. Fayt, Enrique Santiago Petracchi, Juan Carlos Maqueda, E. Raúl Zaffaroni), C. Argibay (voto individual)]. Recuperado: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6776531&numeroPagina=13>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (18 de junio de 2013) Fallo 336:672 [MP, Carlos S. Fayt, Enrique Santiago Petracchi, Juan Carlos Maqueda, E. Raúl Zaffaroni (voto conjunto)]. Recuperado: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7024181&cache=1619986428242>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (24 de noviembre de 2015) Fallo 143/2012 [MP Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda, E. Raúl Zaffaroni, Ricardo Luis Lorenzetti, Carlos. S. Fayt]. Recuperado: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7267782&cache=1619985116282>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (3 de septiembre de 2020) Fallo 343:867 [MP Helena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda, Ricardo Lorenzetti, Fernando Rosenkrantz (voto conjunto), Carlos Horacio Rosatti (disidencia propia)]. Recuperado: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=759884&cache=1619984835438>

Juzgado Federal N°1 de Salta (6 de abril de 2016). Fallo 648/2015. [Julio Leonardo Bavio].

### **iii) Legislación**

C87 – Convenio Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87), Organización Internacional del Trabajo [OIT]. San Francisco, 17 de junio de 1948.

Congreso de la Nación Argentina (29 de septiembre de 1953). Convenciones Colectivas de Trabajo [Ley 14.250 de 1953].

Congreso de la Nación Argentina (23 de marzo de 1988). Asociaciones Sindicales [Ley 23.551 de 1988]

Constitución de la Nación Argentina [Const.] (1994). Ed. Erreius.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (29 de octubre de 2014). Convenio Colectivo de Trabajo celebrado entre la Unión Trabajadores Municipales de Salta y la Municipalidad de la Ciudad de Salta. [Resolución homologatoria de 2014].

## **VIII. ANEXO**



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, *3 de septiembre de 2020*

Vistos los autos: "ADEMUS y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta - y otro s/ amparo sindical".

Considerando:

1°) Que la Agrupación de Empleados Municipales de Salta (ADEMUS), 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 una acción de amparo contra el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y la Municipalidad de Salta con el objeto de que: a) se declare la inconstitucionalidad de la resolución 2061/14, homologatoria del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) 1413/14 "E" y de este convenio, en especial de su art. 131 en cuanto concede privilegios a las asociaciones con personería gremial, b) se ordene integrar la comisión renegociadora del CCT con ADEMUS, c) se tenga a las demandadas por incursas en "prácticas desleales", d) se disponga el cese de toda conducta antisindical respecto de ADEMUS. Como medida cautelar, requirieron que el municipio se abstenga de retener a los trabajadores representados por los mencionados sindicatos el "Aporte Solidario" previsto en el art. 131 del CCT 1413/14 (fs. 15/35).

2°) Que el juez de primera instancia hizo lugar al amparo. Entendió que el art. 31 de la ley 23.551 (de asociaciones sindicales), en cuanto otorga derechos exclusivos a los sindicatos con personería gremial para defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses

individuales y colectivos de los trabajadores e intervenir en las negociaciones colectivas, es inconstitucional dada su incompatibilidad con los principios de libertad, pluralidad sindical y no exclusión. Asimismo, consideró arbitrario que no se le hubiese permitido a la actora participar en la renegociación del convenio homologado (fs. 185/201).

La Unión de Trabajadores Municipales de Salta (UTMS), único sindicato con personería gremial del sector que suscribió el CCT impugnado, tras solicitar su incorporación como tercero al proceso, apeló esa decisión.

3°) Que la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta desestimó el recurso. Para decidir de tal modo consideró que:

a) debía desecharse lo argüido acerca de que el derecho exclusivo de los gremios con personería gremial para negociar colectivamente no nace solo del art. 31 de la ley 23.551, como se entendió en origen, sino también del art. 1° de la ley 14.250 y fundamentalmente del art. 14 bis de la Constitución Nacional; la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT consideró que ello era compatible con el Convenio 87. En ese sentido lo resuelto en primera instancia resultaba "conforme con la doctrina asentada por..." esta Corte en "ATE" (Fallos: 331:2499; 2008), reiterada en "Rossi" (Fallos: 332:2715; 2009), "ATE" (Fallos: 336:672; 2013) y, más tarde, en CSJ 143/2012 (48-N)/CS1 "Nueva Organización de Trabajadores Estatales C/ Instituto Nacional de Servicios



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo" (fallo del 24 de noviembre de 2015);

b) en esos precedentes la Corte declaró inconstitucionales ciertas disposiciones de la ley 23.551 que conceden a los sindicatos con personería gremial privilegios que exceden de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, de consulta por las autoridades y de designación de delegados ante organismos internacionales, en detrimento de la actividad de los simplemente inscriptos del mismo ámbito de actuación;

c) específicamente, en "ATE" (de 2013) la Corte "declaró la inconstitucionalidad del art. 31.a de la ley 23.551 en cuanto impidió que la actora (ATE) representara los intereses colectivos invocados por conside(rarlo) un derecho exclusivo de la asociación sindical con personería gremial";

d) "con arreglo a tales precedentes, no cabe sino concluir que, contrariamente a lo que postula el recurrente, con base...(en la normativa constitucional e internacional)...y en las recomendaciones de la...Comisión de Expertos, el art. 31 inc. a) de la ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, en cuanto establece que es derecho exclusivo de la asociación sindical con personería gremial defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores, es inconstitucional. Ello, por cuanto tal privilegio excede de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas...";

e) ningún peso tiene el argumento del recurrente en el sentido de que dicha exclusividad también viene dada por el art. 1° de la ley 14.250 (t.o. 2004), pues dicha norma...es anterior a la declarada inconstitucional, por lo que ya no puede ser interpretada de manera aislada;

f) "en cuanto a lo manifestado por el recurrente en el sentido de que el juez de grado no se expidió acerca de la petición de invalidez del art. 131 del CCT, resta añadir que dicha omisión -tal como lo señalara el magistrado- fue consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución N° 2061, lo que trae aparejada la inaplicabilidad del «aporte solidario» previsto en la citada norma, por lo que a la luz de lo que aquí se resuelve dicha inaplicabilidad también debe ser confirmada".

4°) Que, contra tal pronunciamiento UTMS interpuso el recurso extraordinario de fs. 301/308, que fue concedido a fs. 339/340 en cuanto cuestiona la validez del art. 31 de la ley 23.551 y de la resolución 2061/14 del MTEySS por ser contrarios al art. 14 bis de la Constitución Nacional y al Convenio 87 de la OIT.

En lo sustancial, el recurrente plantea que los jueces de la causa se expidieron sobre la constitucionalidad del art. 31, inc. a, de la ley 23.551 ";pero lamentablemente esa no era la cuestión discutida en autos!...Es que, efectivamente, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad...(de dicha norma)...pero las potestades allí acordadas no son las de celebrar convenciones colectivas de trabajo, puesto que ellas surgen del



inc. c) del artículo, y son diametralmente diferentes" (fs. 304).

5°) Que los agravios del apelante suscitan cuestión federal bastante que habilita su tratamiento por la vía elegida pues el *a quo* consideró violatoria del principio de libertad sindical (art. 14 bis de la Constitución Nacional y Convenio 87 de la OIT) y, por lo tanto, inconstitucional, la resolución 2061/14 que homologó el CCT 1413/14 "E" en virtud de que en la negociación de este fueron excluidos los sindicatos simplemente inscriptos del sector, exclusión que entendió derivada de la aplicación del art. 31, inc. a, de la ley 23.551 norma que también reputó inconstitucional.

A efectos de dilucidar la cuestión traída solo se abordarán los puntos que resulten pertinentes para la resolución de la controversia pues, como reiteradamente lo ha puntualizado este Tribunal, los magistrados no están obligados a tratar todos y cada uno de los argumentos de las partes (Fallos: 300:522 y 1163; 301:602; 331:2077).

6°) Que el *a quo* ha ejercido la más delicada de las funciones encomendadas a un tribunal de justicia -entendida como la última *ratio* del orden jurídico- cual es la de declarar la inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal (Fallos: 328:2567 y 4542; 340:141, entre muchos más), concretamente el art. 31, inc. a, de la ley 23.551, sin advertir que no era esa la norma que regía específicamente el caso y proporcionando fundamentos que exhiben una notoria distorsión de la doctrina constitucional establecida por esta Corte en la materia.

7°) Que, en efecto, mediante la presente acción de amparo se impugnó la constitucionalidad de una resolución ministerial (2061/14) que homologó el CCT aplicable al personal de la Municipalidad de Salta (1413/14 "E") por cuanto en la celebración de este acuerdo no se les dio participación a los sindicatos simplemente inscriptos del sector. Se formuló también similar cuestionamiento a ciertas disposiciones de tal convenio que conceden privilegios a las asociaciones con personería gremial. Los jueces de la causa consideraron que la exclusión de los sindicatos simplemente inscriptos del proceso negociador del convenio colectivo hallaba su origen en la previsión del art. 31, inc. a, de la ley 23.551 que confiere con carácter exclusivo a las asociaciones sindicales con personería gremial el derecho de "defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores". Sostuvieron que esa norma resultaba inconstitucional a la luz de la doctrina de esta Corte establecida en los precedentes "ATE", "Rossi", "ATE" y "Nueva Organización de Trabajadores Estatales". Sin embargo, tal razonamiento es manifiestamente falaz.

La prerrogativa de los sindicatos con personería gremial para "intervenir en las negociaciones colectivas" no está reglada en el art. 31, inc. a, de la ley 23.551, como afirma el *a quo*, sino específica y concretamente en el inc. c de dicho artículo. Mas respecto a este puntual precepto -inc. c, valga la reiteración- la cámara no efectuó ninguna objeción; en efecto, en ningún tramo de su pronunciamiento, lo examinó a fin de discernir si resultaba o no compatible con la Norma Fundamental. En esas condiciones, la línea argumental sobre la

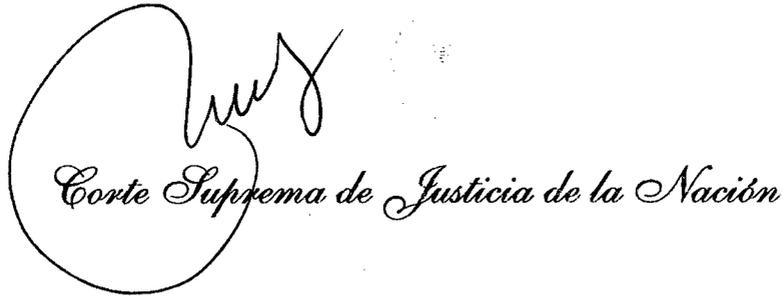


que se asienta la conclusión del fallo está claramente desprovista de sustento pues no ha sido desarrollada en torno al texto legal que rige el caso.

8°) Que resulta evidente, además, que el a quo ha dado a la doctrina constitucional establecida por esta Corte sobre la materia un alcance que no tiene. Ciertamente, en ninguno de los precedentes citados en apoyo de su decisión fue puesta en tela de juicio la potestad conferida a los sindicatos con personería gremial para negociar colectivamente, como lo ha sido en el *sub lite*. En efecto, en la causa "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo" (Fallos: 331:2499) se cuestionó la facultad reconocida a ese tipo de sindicatos para convocar la elección de delegados de personal (art. 41, inc. a, de la ley 23.551); en "Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina" (Fallos: 332:2715), se impugnó el otorgamiento de protección especial a delegados y representantes gremiales de sindicatos con personería (art. 52 de la citada ley); en "Asociación de Trabajadores del Estado" (Fallos: 336:672) se discutió el derecho conferido a las asociaciones referidas de representar con exclusividad los intereses colectivos de los trabajadores ante el Estado y los empleadores (art. 31, inc. a, íd.) en tanto que en CSJ 143/2012 (48-N)/CS1 "Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo" (sentencia del 24 de noviembre de 2015) se objetó la concesión de franquicias y licencias especiales a delegados y dirigentes de sindicatos con personería (arts. 44 y 48 íb.).

9°) Que especial significación reviste el hecho de que, en los casos referidos, la descalificación constitucional de las normas que consagran las potestades exclusivas enunciadas hizo pie fundamentalmente en las observaciones que tanto la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT y el Comité de Libertad Sindical formularon sobre la materia. Esas observaciones, lejos de otorgar respaldo a la tesitura expuesta por el *a quo* -como este lo subrayó-, la desacredita a la par que le dan al problema planteado una clara respuesta en sentido adverso al que surge del fallo recurrido. Efectivamente, en el primero de los precedentes citados el Tribunal puso de relieve que la Comisión había recordado al Estado argentino "*que la mayor representatividad no debería implicar para el sindicato que la obtiene, privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, en la consulta por las autoridades y en la designación de los delegados ante los organismos internacionales*" (*Observación individual sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 -núm. 87-, Argentina -ratificación: 1960-, 2008*) [confr. Fallos: 331:2499, considerando 8°; cita que ha sido reproducida textualmente o se ha referenciado en los restantes casos; v. Fallos: 332:2715, considerando 6°, Fallos: 336:672, considerandos 3° y 5° del fallo dictado en la causa "Nueva Organización de Trabajadores Estatales"].

También en la sentencia mencionada esta Corte destacó que en la misma línea de razonamiento de la Comisión, el Comité de Libertad Sindical había expresado que "*si bien a la luz de la*



discusión del proyecto de Convenio n° 87 y de la Constitución de la OIT (art. 5.3), 'el simple hecho de que la legislación de un país establezca una distinción entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás organizaciones sindicales no debería ser en sí criticable', es 'necesario' que la distinción no tenga como consecuencia 'conceder a las organizaciones más representativas [...] privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los gobiernos, o incluso en materia de designación de los delegados ante organismos internacionales'" (Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, OIT, 4° ed. revisada, 1996, párr. 309) [confr. Fallos: 331:2499, considerando 8°, y los restantes fallos anteriormente referidos].

10) Que las observaciones y recomendaciones formuladas por los organismos de consulta de la OIT en las que esta Corte ha asentado su doctrina constitucional, como se adelantó, dan una inequívoca respuesta a la situación suscitada en el caso. El art. 31, inc. c, de la ley 23.551, que reconoce a los sindicatos más representativos -esto es, en nuestro sistema legal, los que cuentan con personería gremial- una prioridad en la negociación colectiva, no resulta constitucionalmente objetable. La misma regla, contenida en el art. 1° de la ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo (texto vigente), mantiene, pues, toda su eficacia como acertadamente ha observado la recurrente en términos que el a quo desechó con erróneo fundamento. En consecuencia, la concertación del CCT 1413/14

"E" solo con el sindicato con personería gremial no merece reproche alguno por lo que carece de sustento la objeción constitucional formulada por la cámara respecto de la resolución 2061/14 que lo homologó.

En tales condiciones se impone dejar sin efecto el fallo apelado pues media en el caso el nexo directo e inmediato entre lo debatido y resuelto y las garantías constitucionales que se dicen vulneradas.

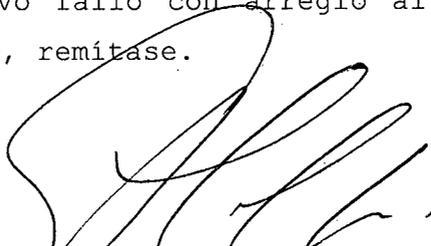
Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la índole de las cuestiones debatidas. Vuelvan los autos al

-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//- tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. Hágase saber y, oportunamente, remítase.



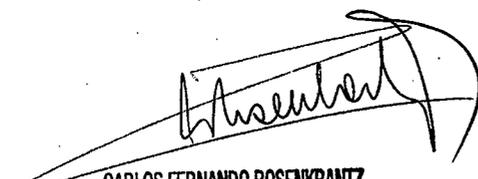
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



RICARDO LUIS LORENZETTI



JUAN CARLOS MAQUEDA



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ



DISI-//-  
HORACIO ROSATTI





-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que la Agremiación de Empleados Municipales de Salta (ADEMUS), con la adhesión de la Asociación de Trabajadores Municipales de la Ciudad de Salta (ATMCS) y del Sindicato de Trabajadores Municipales de Salta (STMS), promovieron una acción de amparo contra el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y la Municipalidad de Salta, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la resolución 2061/14, homologatoria del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) 1413/14 "E", del citado convenio -en especial de su art. 131- y de toda otra norma que conceda privilegios a las asociaciones con personería gremial incompatibles con los arts. 14 bis y 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, y con los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo. Requirió, además, que se ordenara integrar las comisiones de negociación colectiva en el ámbito municipal con el sindicato actor, se tuviera a las demandadas por incursas en "prácticas desleales" y se dispusiera el cese de toda conducta antisindical respecto de ADEMUS. Como medida cautelar, solicitó que el municipio se abstuviera de retener a los trabajadores representados por los mencionados sindicatos el "Aporte Solidario" previsto en el art. 131 del CCT 1413/14 (fs. 15/35).

Respecto de los aspectos fácticos, el sindicato demandante refirió que, al tomar conocimiento de que la Municipalidad y la asociación sindical Unión de Trabajadores Municipales (UTM) estaban negociando la renovación del CCT

278/96, efectuó presentaciones ante el intendente y el Concejo Deliberante, a fin de ser incorporado al proceso, sin obtener respuesta. Por ello, intimó por carta documento a la municipalidad y al Ministerio de Trabajo de la Nación para que cesara la negativa a su respecto de negociar un nuevo convenio. Luego, dijo, remitió nueva comunicación postal solicitando que la autoridad administrativa se abstuviera de homologar el convenio colectivo por haber sido ilegítimamente excluido de las negociaciones y por no haber sido aprobadas estas por el Concejo Deliberante, exigencia obligatoria conforme la Carta Orgánica Municipal (art. 35). Agregó que a fines del año 2014 tomó conocimiento de la resolución homologatoria cuestionada y de la desestimación de sus impugnaciones por carecer ADEMUS de personería gremial y, con ello, de legitimación para intervenir en procedimientos colectivos.

Sobre el convenio colectivo homologado, puntualizó que en su art. 131 establece una retención del 1,5% de los haberes de los trabajadores que no estuvieran afiliados a UTM -"aporte solidario"- consagrando con ello una "afiliación encubierta" violatoria de la libertad sindical de los afectados. Preciso que en el mismo artículo -tercer y cuarto párrafos- se estipula un aporte mensual de la municipalidad al sindicato UTM equivalente al 1% del total de los haberes remunerativos y no remunerativos de los trabajadores municipales alcanzados por el convenio -"contribución solidaria"- cláusula que consideró como una subvención directa a dicha asociación sindical en desmedro de otras que actúan en el mismo ámbito y, por tanto, lesiva de



los principios de libertad y pluralidad sindical que rigen en el sector público.

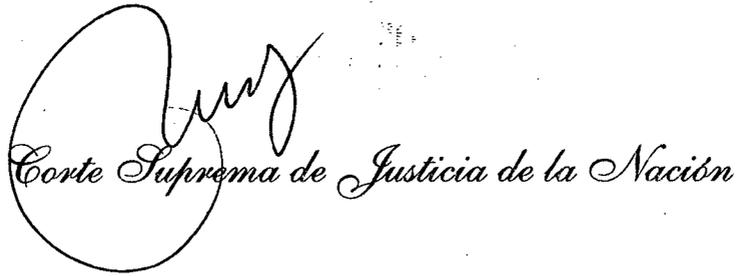
2º) Que el juez de primera instancia hizo lugar al amparo. Entendió que el art. 31 de la ley 23.551 (de asociaciones sindicales), en cuanto otorga derechos exclusivos a los sindicatos con personería gremial para defender y representar los intereses individuales y colectivos de los trabajadores ante el Estado y los empleadores e intervenir en las negociaciones colectivas, era inconstitucional dada su incompatibilidad con los principios de libertad, pluralidad sindical y no exclusión. Asimismo, decretó la inconstitucionalidad de la resolución 2061/14 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en cuanto impidió que la reclamante participara en las negociaciones del convenio colectivo representando los intereses de los trabajadores afiliados, vulnerando el art. 14 bis de la Constitución Nacional, como así también normas internacionales y jurisprudencia que individualizó.

En suma, juzgó arbitrario y carente de sustento que no se le permitiera al sindicato actor participar en la negociación o renegociación del convenio colectivo, y que se desestimara la petición formulada con anterioridad a la homologación en el expediente administrativo iniciado a tales efectos. Sobre esta base, resolvió que el convenio colectivo impugnado era inaplicable respecto de los afiliados de las entidades reclamantes. Sentado ello, consideró inoficioso pronunciarse sobre la validez del art. 131 del CCT 1413/14 "E".

La Unión de Trabajadores Municipales de Salta (UTMS), único sindicato con personería gremial del sector que suscribió el CCT impugnado, tras solicitar su incorporación como tercero al proceso, apeló esa decisión.

3°) Que la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta desestimó el recurso y confirmó la sentencia apelada. Para decidir de tal modo, consideró que debían desecharse los planteos de la recurrente en el sentido de que el derecho exclusivo de los sindicatos con personería gremial para negociar colectivamente nacía no solo del art. 31 de la ley 23.551 sino también del art. 1° de la ley 14.250 y -fundamentalmente- del art. 14 bis de la Constitución Nacional. Entendió que tampoco era de recibo que la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT hubiera considerado que ello era compatible con el Convenio 87. En ese sentido, juzgó que lo resuelto en primera instancia era conteste con la doctrina de esta Corte en "*Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales*" (Fallos: 331: 2499); "*Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina s/ sumarísimo*" (Fallos: 332:2715); "*Asociación Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad*" (Fallos: 336:672) y CSJ 143/2012 (48-N)/CS1 "*Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo*", fallo del 24 de noviembre de 2015.

El a quo recordó que la Corte había considerado inconstitucionales ciertas disposiciones de la ley 23.551 que conceden a los sindicatos con personería gremial privilegios que



excedieran i) del reconocimiento de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, ii) de consulta por parte de las autoridades y iii) de designación de delegados ante organismos internacionales, en detrimento de la actividad de los simplemente inscriptos del mismo ámbito de actuación. En particular, señaló que en el citado caso "ATE", de 2013, la Corte había declarado la inconstitucionalidad del inc. a del art. 31 de la ley 23.551 en cuanto impedía que la actora representara los intereses colectivos invocados por considerarlos exclusivos de la asociación sindical con personería gremial.

Sobre esa base jurisprudencial la alzada concluyó que el art. 31, inc. a, de la ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, en cuanto establece que es derecho exclusivo de la asociación sindical con personería gremial defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores, era inconstitucional. Ello por cuanto tal privilegio excedía de una mera prioridad en materia de negociación colectiva, para constituirse en una exclusividad no autorizada por el art. 14 bis de la Constitución Nacional, los tratados internacionales con igual jerarquía, el Convenio 87 de la OIT y en las recomendaciones de la citada Comisión de Expertos. El *a quo* sostuvo, en definitiva, que la doctrina de esta Corte sustituía el término "exclusividad" por el de "prioridad".

En tales condiciones, el tribunal restó peso al argumento del recurrente en el sentido de que dicha exclusividad también estaba presente en el art. 1° de la ley 14.250 (t.o.

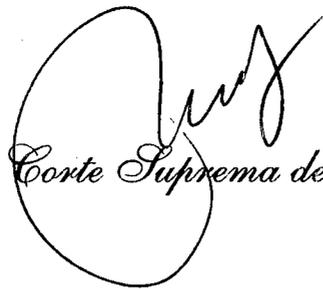
2004), pues dicha norma era anterior a la declarada inconstitucional, por lo que ya no podía ser interpretada de manera aislada, y confirmó la decisión del juez de declarar inconstitucional la resolución 2061/14 homologatoria del convenio colectivo de trabajo.

Finalmente, descartó que el magistrado hubiera omitido expedirse sobre la invalidez del art. 131 del CCT, pues esto fue consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de la resolución 2061/14, que trajo aparejada la inaplicabilidad del «aporte solidario» previsto en la citada norma, medida que también confirmó.

4°) Que, contra tal pronunciamiento la UTMS interpuso el recurso extraordinario de fs. 301/308.

En primer término planteó la existencia de una cuestión federal directa en los términos del art. 14.1 de la ley 48, por cuanto la cámara confirmó la sentencia que había declarado la inconstitucionalidad del art. 31 de la ley 23.551 y, consecuentemente, de la resolución 2061/14 del Ministerio de Trabajo de la Nación que homologó el CCT 1413/14 suscripto por la apelante.

Afirmó que el *a quo* -no obstante el error en la aplicación del derecho que supuso la cita del inc. a del art. 31 de la ley 23.551- compartió los fundamentos de inconstitucionalidad de las normas aplicables expuestos en la sentencia de primera instancia y, con ello, convalidó la inconstitucionalidad del derecho concedido por la ley a los entes con personería gremial como únicos sujetos que, en



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

representación de los trabajadores pueden suscribir convenios colectivos.

A renglón seguido, sostuvo que además de la cuestión constitucional enunciada, existe mérito para la apertura de esta instancia excepcional por haberse fundado la decisión apelada en argumentos falaces, que otorgan al fallo solo una apariencia de formalidad, por lo que no constituye la adecuada resolución de las cuestiones sometidas al conocimiento de la alzada, todo ello en violación del debido proceso y del derecho de defensa.

En concreto, controvierte los alcances dados a la doctrina de esta Corte en los precedentes "*Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo*" (Fallos: 331:2499); "*Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina*" (Fallos: 332:2715); "*Asociación Trabajadores del Estado*" (Fallos: 336:672) y CSJ 143/2012 (48-N)/CS1 "*Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo*", sentencia del 24 de noviembre de 2015. Refiere que en los precedentes citados este Tribunal declaró la inconstitucionalidad del inc. a del art. 31 de la ley 23.551, regla que no es aplicable al caso *sub examine* en el que se debate el derecho a suscribir convenciones colectivas de trabajo que la ley concede a la organización sindical con personería gremial en el inc. c del mismo artículo. Más aún, afirma que en los mencionados fallos la Corte dejó expresamente a salvo la constitucionalidad del inciso citado en último término y que tal criterio se mantuvo en la causa "*Orellano, Francisco Daniel c/*

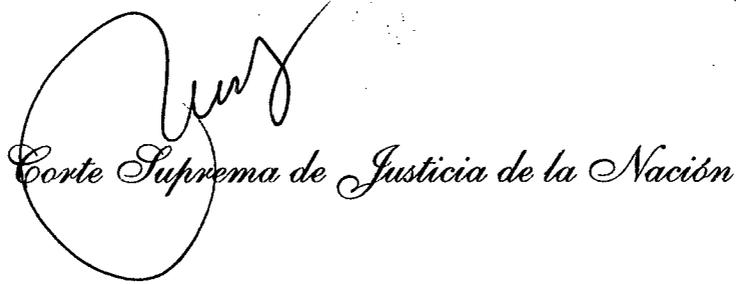
Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/ juicio sumarísimo" (Fallos: 339:760, considerando 14).

En otro orden, aduce que lo decidido se aparta de la legalidad impuesta por la ley 23.551 que adoptó el sistema de mayor representatividad a la hora de acordar derechos a las asociaciones sindicales, configurando un caso de gravedad institucional.

5°) Que el recurso extraordinario fue denegado en lo relativo a las invocadas causales de arbitrariedad y de gravedad institucional, y concedido en cuanto la sentencia apelada interpretó que las normas en juego colisionarían con la Constitución Nacional y el Convenio 87 de la OIT.

Toda vez que no ha sido deducido recurso de hecho por los agravios desestimados, la materia sometida a la decisión de esta Corte se encuentra circunscripta a los términos de la concesión. Por ello, no serán objeto de análisis los planteos relativos a los defectos en la fundamentación de la sentencia -por un supuesto error sobre el inciso que debió abordarse- y a las características del sistema adoptado por la ley de asociaciones profesionales en las que se sustentó la invocación de gravedad institucional.

6°) Que el recurso extraordinario ha sido correctamente concedido puesto que se ha cuestionado la validez de una ley del Congreso y de una resolución emitida por autoridad federal (art. 31 de la ley 23.551 y la resolución 2061/14 del MTEySS), bajo la pretensión de ser contrarias a la Constitución Nacional y el fallo definitivo del superior



tribunal de la causa ha sido adverso a los derechos invocados por el apelante con sustento en dichas normas (art. 14, inc. 1º, ley 48).

Asimismo, cabe recordar que cuando se encuentra en discusión la inteligencia que cabe asignar a una cláusula de la Constitución, la Corte no se halla limitada por los argumentos del *a quo* o las posiciones de las partes, sino que le incumbe formular una declaración sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 307:1457; 308:647; 311:2688; 312:2254; 314:529; 323:1491; 329:4628; 330:2416; 331:1369, entre otros).

7º) Que la cuestión federal en juego refiere, directamente, a dos cláusulas de la Constitución Nacional. En primer término, la que consagra el derecho de toda persona a crear o participar en una *"organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial"* (art. 14 bis, primer párrafo). La segunda, y en el contexto de la anterior, la previsión que garantiza a los gremios *"concertar convenios colectivos de trabajo"* (art. 14 bis, segundo párrafo).

Como ha señalado esta Corte, el primer párrafo del citado artículo de la Constitución Nacional estableció para nuestro país, de manera concluyente, un modelo sindical *libre, democrático y desburocratizado* (disidencia del juez Rosatti en Fallos: 340:437; *"Sindicato Único de Trabajadores Privados de la Libertad Ambulatoria SUTPLA y otro"*, Fallos: 342:197,

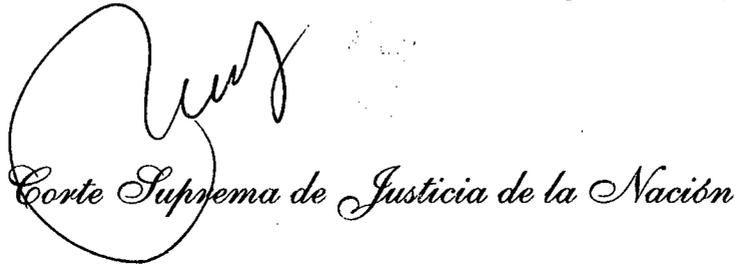
considerando 6°, y "Farfán, Julio Antonio y otros", Fallos: 342:654).

Un modelo sindical *libre* es, desde la perspectiva del trabajador, aquel que le ofrece la posibilidad de pertenecer a uno, a más de uno o a ningún sindicato, no quedando el derecho a trabajar supeditado a una afiliación gremial; desde la perspectiva institucional es un modelo que desalienta la concentración y el monopolio.

Un modelo sindical *democrático* es el que se organiza sobre la base de la representatividad de sus administradores, la activa participación de los afiliados y el pluralismo, lo que involucra la integración de la/las minoría(s) en la toma de decisiones.

Un modelo sindical *desburocratizado* es aquel que reconoce los derechos gremiales constitucionales a las organizaciones de trabajadores -en tanto entidades llamadas a coadyuvar en la promoción del bienestar general (Fallos: 331:2499)- "*por la simple inscripción en un registro especial*" (art. 14 bis, primer párrafo), requisito que se cumple con la registración prevista en la ley 23.551.

El régimen legal infraconstitucional no puede retacear tales derechos justificándolo "en la mayor representatividad" del sindicato con personería gremial. En el ámbito de la negociación para celebrar convenios colectivos, la "mayor representatividad" de un sindicato debe expresarse en la composición cuantitativa de la mesa paritaria, sin que ello autorice a excluir a los sindicatos menos representativos. De



lo contrario se estaría desvirtuando -ministerio legis- el perfil democrático que la Constitución explicita en el art. 14 bis no solo en referencia a la organización interna de los gremios sino también a la relación intergremial.

8°) Que la tésis del art. 14 bis que antecede no encuentra tensión alguna con los precedentes de esta Corte. En la causa "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo" (Fallos: 331:2499) se cuestionó la facultad reconocida a ese tipo de sindicatos para convocar la elección de delegados de personal (art. 41, inc. a, de la ley 23.551); en "Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina" (Fallos: 332:2715) se impugnó el otorgamiento de protección especial a delegados y representantes gremiales de sindicatos con personería (art. 52 de la citada ley); en "Asociación de Trabajadores del Estado" (Fallos: 336:672) se discutió el derecho conferido a las asociaciones referidas de representar con exclusividad los intereses colectivos de los trabajadores ante el Estado y los empleadores (art. 31, inc. a, íd.), en tanto que en CSJ 143/2012 (48-N)/CS1 "Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo" (sentencia del 24 de noviembre de 2015) se objetó la concesión de franquicias y licencias especiales a delegados y dirigentes de sindicatos con personería (arts. 44 y 48 íb.).

En cuanto al caso "Orellano, Francisco Daniel c/ Correo Oficial de la República Argentina S.A." (Fallos: 339:760), referido al ejercicio del derecho de huelga, esta Corte estableció que el "gremio" al que alude el segundo párrafo

del art. 14 bis era, precisamente, la organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial. En efecto, sostuvo el Tribunal que "[c]oncretamente, corresponde entender que los 'gremios' mencionados en el segundo párrafo del art. 14 bis como titulares del derecho de declarar una huelga no son otra cosa que aquellas entidades profesionales que surgen como fruto del despliegue del derecho a la 'organización sindical libre y democrática' reconocido a los trabajadores en el párrafo anterior, es decir, a las asociaciones sindicales a las que la Constitución habilita para el ejercicio de derechos colectivos cuando satisfacen el requisito de su 'simple inscripción en un registro especial'" (considerando 8°).

Se comparta o no se comparta la doctrina judicial emergente de los precedentes citados en este considerando, lo cierto es que -a diferencia de lo que sostiene el recurrente- han sido interpretados correctamente por el *a quo* y no entran en colisión con la decisión de baja instancia.

9°) Que tampoco se opone a la conclusión expuesta la circunstancia de que pueda entenderse que en el ámbito internacional la doctrina desarrollada por los órganos llamados a interpretar sus disposiciones (vgr. Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT y Comité de Libertad Sindical) toleren una "prioridad" en favor de un tipo de sindicato (*Observación individual sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 -núm. 87-, Argentina -ratificación: 1960-, 2008*) que apareje, en la práctica, la exclusión de otros. Por lo demás, la

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

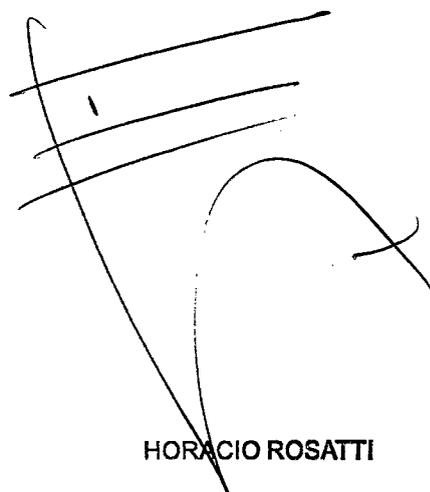
propia constitución de la Organización Internacional del Trabajo estipula que "[e]n ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación" (art. 19.8).

Es preciso recordar que en el sistema constitucional argentino las cláusulas de la normativa internacional (y lógicamente sus correlativas interpretaciones) no pueden ser entendidas como una modificación o restricción de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional. Así lo expresa con claridad el art. 75, inc. 22, de la Norma Fundamental al establecer que aquellas normas "no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos".

En definitiva, el caso *sub examine* revela que postular que el derecho internacional en materia de derechos humanos es siempre más tuitivo que el derecho constitucional en la materia, importa consagrar un prejuicio antes que una regla de justicia.

Que el juez Rosatti suscribe la presente en la localidad de Santa Fe, Provincia de Santa Fe, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, corresponde declarar formalmente admisible el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada en cuanto declaró la inconstitucionalidad del art. 31 de la ley 23.551. Costas por su orden en atención a la índole de las cuestiones debatidas. Hágase saber y, oportunamente, remítase.



A handwritten signature in black ink, consisting of several horizontal lines and a large, sweeping curve that ends in a small cross-like mark.

**HORACIO ROSATTI**



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Recurso extraordinario interpuesto por la Unión de Trabajadores Municipales de Salta, representada por el Dr. Ignacio Martinelli.

Traslado contestado por el Secretario General de la Agremiación de Empleados Municipales de Salta (ADEMUS) señor Alberto César Molina, con el patrocinio del Dr. Oscar Esteban Cabrini, por el Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales de Salta, señor Víctor Sánchez, con el patrocinio del Dr. Roque Rueda, y por el apoderado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dr. Lucas Germán Ovejero.

Tribunal de origen: Sala II de la Cámara Federal de Salta.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado Federal de Primera Instancia n° 1 de Salta.

