



**LIBERTAD Y MODELO SINDICAL ARGENTINO.
ANÁLISIS DEL FALLO: "ADEMUS C/ MUNICIPALIDAD
DE LA CIUDAD DE SALTA"**

NOTA A FALLO

Autora: Evita Isa

DNI: 30.637.688

Legajo: VABG6211

Prof. director: César Daniel Baena

Salta, 2021

Tema: Derechos fundamentales en el mundo del trabajo.

Fallo: Corte Suprema de Justicia "ADEMUS y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta - y otros s/ amparo sindical". Sentencia 3/9/20.

Sumario: 1. Introducción – 2. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal – 3. Reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia – 4. Análisis conceptuales y antecedentes - 4.1 Ley 14.250. Objetivo - 4.2 Ley 23.551. Objetivo - 4.3 Art. 53 del Convenio 87 de la OIT. Objetivos - 4.4 Modelo Sindical Argentino - 4.4.1 Libertad Sindical - 4.4.2 Democracia sindical - 4.4.3 Concentración sindical - 4.5 Diferencia entre Asociación con personería y Asociación inscripta – 5. Antecedentes Jurisprudenciales – 6. Posición del autor – 7. Conclusión – 8. Referencias Bibliográficas - 8.1 Legislación - 8.2 Doctrina - 8.3 Jurisprudencia – 9. Anexo: fallo completo.

1.- Introducción:

El fallo traído a este análisis surge del recurso extraordinario presentado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), por la Unión de Trabajadores Municipales de Salta (UTMS), único sindicato con personería gremial del sector en la provincia de Salta, luego del rechazo del recurso de apelación contra la sentencia que impugnara el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) 1413/14 "E" suscripto por él, donde además se ha denegado su incorporación como tercero al proceso en la acción de amparo sindical “ADEMUS y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta”.

La notabilidad de la sentencia se expone en los fundamentos de la Corte, respecto a quien tiene titularidad al derecho a negociar de manera colectiva y a suscribir los convenios, donde establece que pertenece al sindicato con personería gremial, y no a las simplemente inscriptas. En consecuencia, entran en juego los principios de la libertad sindical, considerados como garantía fundamental para la paz e igualdad social tal lo prescrito por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y su análisis representa un problema de relevancia entre normas y un problema axiológico.

Respecto al problema de relevancia, expresa Atienza (2005), que son anteriores a la interpretación del asunto, esto significa que el intérprete se debe preguntar si existe una norma para una situación concreta y no en responder cómo se debe interpretar una norma determinada. Situación que se refleja al confirmar la Corte lo dispuesto por la ley 23.551 de Asociaciones Sindicales y la ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo, en juego en relación con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (CN) junto a tratados internacionales, y la libertad sindical.

Sobre el problema axiológico, Nino (2003), indica que “hay una contradicción axiológica cuando la solución que el sistema jurídico atribuye a un caso indica, según ciertas pautas valorativas, que otro caso debería tener una solución diferente de la que el sistema prevé para él” (p.278). Entorno hallado con los fallos de la Corte traídos por el decisorio de la Cámara, donde hay una postura contraria en correspondencia con la sentencia que se analiza.

Todo el tema versa sobre la libertad sindical, y su examen estriba en conocer si la Corte en este fallo ha venerado tales preceptos normativos.

2.- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal:

La cuestión se inicia ante el Juzgado Federal de Primera Instancia N° 1 de Salta cuando la Agrupación de Empleados Municipales de Salta (en adelante ADEMUS) se presenta junto a la Asociación de Trabajadores Municipales de la Ciudad de Salta (ATMCS) y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Salta (STMS), para promover una acción de amparo contra el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y la Municipalidad de Salta, con la finalidad de solicitar la inconstitucionalidad del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), 1413/14 "E". El convenio citado contiene cláusulas violatorias de la libertad sindical al favorecer solo a las asociaciones gremiales con personería gremial -junto al abono de un “Aporte solidario”-, donde los actores cuestionan entre otros ítems, la práctica desleal en su homologación.

El tribunal de primera instancia hace lugar al amparo interpuesto, al entender que el convenio concede derechos exclusivos a los sindicatos con personería gremial, en los que encuentra discrepancia en relación con los principios de libertad sindical, su diversidad e inclusión, donde además subrayó de arbitrario la negación de acceso a la participación en la renegociación del CCT, a ADEMUS.

La sentencia es apelada ante la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta por UTMS, quien requiere también se lo admita en la causa, por ser el único sindicato con personería gremial que había suscripto el convenio debatido. El recurso es denegado bajo el argumento que la sentencia cuestionada es conforme a los fallos asentados por la CSJN 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); "Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo" (Fallos: 143/2012 (48-N)/CS1) y "Orellano, Francisco Daniel c/Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/ juicio sumarísimo" (Fallos: 339:760).

Acto seguido, la UTMS interpone ante la Corte un recurso extraordinario, el que es admitido por encontrar que se controvierte la validez del art. 31 de la ley 23.551 y de la resolución 2061/14 del Ministerio de Trabajo de la Nación que homologó el CCT 1413/14, en relación con lo normado por el art. 14 bis de la CN y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

En su resuelto, la Corte por votación dividida de Elena Highton de Nolasco, Ricardo Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda y Carlos Rosenkrantz en mayoría, dejó sin efecto el fallo apelado, y la cuestión es sentenciada afirmando que solo los sindicatos con personería gremial pueden negociar los convenios colectivos.

Por su lado, en disidencia, el juez Horacio Rosatti, afirma que la doctrina judicial de esta Corte, traídos en estos actuados, no entra en choque con lo decidido por la instancia anterior y, en consecuencia, confirma la sentencia apelada en cuanto declaró la inconstitucionalidad del art. 31 de la ley 23.551.

3.- Reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia:

Para dar un encuadre a lo sentenciado por los jueces de la CSJN que votaron en mayoría, se hace necesario determinar los fundamentos que llevaron a fallar del modo en que lo hicieron. En principio cabe señalar que la UTMS es un tercero dentro del proceso, al que la Corte admite por recurso extraordinario porque, tal como señala Causa (2010), "cuando las cuestiones a decidir en una causa exceden el mero interés de las partes y afectan al de la comunidad o al de un sector de ella, el Máximo Tribunal considera que existe gravedad institucional" (párr.40).

Luego importa especificar que la cuestión federal que los magistrados de la Corte encontraron están referidas, de manera directa, a la libertad sindical señalados en dos párrafos del art. 14 bis de la CN. En el primero, dedicado al derecho con el que cuenta una persona para crear o participar en una asociación sindical, libre y democrática, que se halle previamente registrada, y el segundo -sumado a lo precitado-, en relación con garantizar a los gremios inscriptos, convenir convenios colectivos de trabajo.

De allí parte el problema de relevancia hallado sobre la inconstitucionalidad del inciso 'a' del artículo 31, de la ley 23.551, traído en los fundamentos de primera instancia y confirmados luego por la Cámara, donde lo señalan violatorio de la libertad sindical a la que alude nuestra Carta Magna y el Convenio Internacional. El Alto Tribunal indica que, la argumentación esgrimida, presenta una evidente distorsión de la jurisprudencia constitucional instituida por esta Corte en el tema.

A mayor abundamiento agrega que, el privilegio de los sindicatos con personería gremial para participar en las negociaciones colectivas no está legislado en el art. 31, inc. 'a', de la ley de Asociaciones Sindicales, como afirma la Cámara, quien además no hace razonamiento alguno respecto a si el inciso cuestionado resulta o no concordante con los derechos de libertad sindical legislados por la CN. Añade, además, que "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" (Cons.7).

Y el Máximo Tribunal amplía que, es la propia ley sobre Convenciones Colectivas de Trabajo, la que rige solo para las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial, tal lo legislado en el art. 1 de la ley 14.250, y fundado en el art. 14 bis de la CN.

Respecto al artículo 14 bis, señala la Corte, que nuestros constituyentes establecieron en él un modelo único de libertad sindical para ser respetado en todo nuestro territorio. El modelo está basado, además de la libertad, en que el mismo sea democrático y sin burocratización alguna. Imprime, que debe entenderse por libre para los trabajadores, el no cercenar el derecho a trabajar por la necesidad de pertenencia a determinado sindicato, sino que estriba en la alternativa de elección entre varios.

Continúa la Corte, sobre la distinción de democrático que la Constitución evidencia en el art. 14 bis, es en referencia a la democratización que debe existir en todo acto dentro de la organización gremial, como el permitir la activa participación de los trabajadores dentro de ellos. Y se está a seguir la no burocratización, cuando se reconozcan derechos gremiales por el sencillo acto de que las asociaciones se hallen inscriptas en un asiento especial, requerimiento que se consuma con la registración normada en la ley de Asociaciones Sindicales.

En conexión al análisis axiológico, y en referencia a los fallos traídos por la sentencia de la Cámara de Salta, la Corte apunta que se ha dado una importancia o alcance diferente al por ella señalado en ATE 1, Rossi, ATE 2, Nueva Organización de Trabajadores Estatales y Orellano, que lo sentenciado es referido a otras cuestiones que

difieren de las traídas a estos autos, como es en este caso el derecho a negociar colectivamente.

Por último suma en su análisis, por no ser coincidente con la postura del *a quo*, las recomendaciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y el Comité de Libertad Sindical de la OIT, concernientes a la distinción de los derechos de las asociaciones sindicales con mayor representatividad, las que no están en oponerse a aceptar tal diversidad en materia de negociación, sino en que puedan exceder sus privilegios por fuera de sus prioridades “en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los gobiernos, o incluso en materia de designación de los delegados ante organismos internacionales” (Cons.9).

Como corolario de lo señalado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación concluye por mayoría de votos, que el convenio CCT 1413/14 “E” rubricado por parte de la Unión de Trabajadores Municipales de Salta, como la única asociación con personería gremial del sector, no alcanza reproche alguno constitucional.

4.- Análisis conceptuales y antecedentes:

4.1.- Ley 14.250. Objetivo:

Es la ley de Convenciones Colectivas de Trabajo que tiene por objetivo reglamentar la actividad de las asociaciones profesionales de los trabajadores con personería gremial, agrupaciones de trabajadores del estado, sociedades de empresarios, empleador individual o agrupaciones de empleadores. Señala De Diego (2011) sobre esta normativa, ser la mejor expresión como voz de la libertad sindical colectiva por ser, “el más elaborado producto del ejercicio pleno de la autonomía de la voluntad colectiva, donde los actores sociales tienen atribuciones que garantizan dicha autonomía de carácter interno, y otras de clara naturaleza externa” (p.604).

4.2.- Ley 23.551. Objetivo:

Regula la Libertad sindical, la negociación colectiva y las relaciones laborales, en la que se instala la definición de asociaciones gremiales con personería, por no referirse a cualquier asociación, sino solo a la que sea más representativa, y es a ella a quien se concede la personería gremial. En específico para esta ley, las asociaciones sindicales son aquellos entes cuyo objetivo es defender los intereses de los trabajadores, cuando los mismos estén relacionados con el contexto de su vida laboral. La acción sindical debe

auxiliar, en resolver las dificultades que se le presente al trabajador, para una vida laboral plena de realización (García, 2019).

4.3.- Art. 53 del Convenio 87 de la OIT. Objetivos:

El artículo señalado reza que “los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna”, conforme a él la Corte Constitucional ha apreciado que los convenios de la OIT son parte de las normas internas del país. Algunos convenios componen el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, y otros en una noción amplia por servir “como referente para interpretar los derechos de los trabajadores y para darle plena efectividad al principio de protección del trabajador y al derecho al trabajo” (Monsalve Cuellar, 2016, párr.16).

4.4.- Modelo Sindical Argentino:

El modelo sindical argentino se halla creado por medio de normas que reglan el ejercicio de las asociaciones sindicales, que impulsa a las organizaciones de trabajadores y empleadores para que se formen y desenvuelvan sobre el asiento de tres grandes principios: libertad, democracia y concentración sindical (Recalde, 2017).

Los principios de libertad sindical y democracia son incorporados por el derecho comparado de manera universal, inclusive mencionados de forma directa en los Convenios N° 87 y 98 de la OIT. Argentina, presenta su fuente legal en la propia CN en cuanto su art. 14 bis ordena que las leyes deben garantizar al trabajador una “organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro”.

Afirma el doctrinario Recalde (2017), en cuanto al principio de la concentración sindical, ser en cambio, una particularidad propia de la manera que nuestro país presenta la organización del sindicalismo argentino, normado en la Ley de Asociaciones Sindicales, y disposiciones reglamentarias.

4.4.1.- Libertad Sindical:

Referida no solo al derecho de los trabajadores y empleadores a crear de manera libre las asociaciones que elijan, sino además representa las actividades lícitas que realizan las asociaciones en la defensa de todos sus intereses (Recalde, 2017).

Señala el jurista Etala (2007), que la dependencia entre la libertad sindical y la negociación colectiva es uno de los elementos que, en conjunto con el ejercicio de huelga,

complementan una de las tantas acciones de autonomía de las organizaciones sindicales en ejercicio de su derecho constitucional, sin intrusiones del Estado o de empleadores.

Nuestra Carta Magna en su última reforma, continúa el doctrinario, receiptó como fuentes legales distintos Tratados Internacionales que revisten jerarquía constitucional, y que igual distinción, en materia laboral, lo tienen los Convenios aprobados por la OIT, y revalidados por nuestro país, que por ser acuerdos con organizaciones internacionales exhiben un rango superior a las leyes, tal el primer párrafo del art. 75, inciso 22 de la CN.

Entre ellos encontramos al Convenio n° 87 OIT, que de manera específica cubre la libertad sindical y el amparo del derecho de sindicación admitido en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 1948 y ratificado por Argentina en 1959, el que exhibe jerarquía constitucional por lo decidido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Etala, 2007).

4.4.2.- Democracia sindical:

Originada por la CN, ha reglado el marco de operación al implementar un sistema que garantice la participación de los trabajadores en las decisiones de una asociación. Además, la legislación regula que se respete la voluntad de las mayorías, con indicación de un porcentaje de representación de las minorías. Asimismo, ordena que la gestión deba ser controlada, al señalar la obligación de rendiciones de cuentas por parte de los órganos deliberativos, sumado a establecer una administración a cargo de un órgano colegiado, el que estará integrado sobre la base de un voto directo y secreto de cada uno de los afiliados que la componen. Por último, la promoción de la democracia interna es la consagración del principio de igualdad y de no discriminación entre trabajadores (Recalde, 2018).

4.4.3.- Concentración sindical:

Es en oposición a la fragmentación sindical entendida como debilidad, y la concentración como fortaleza de la fuerza sindical. Algunas disposiciones legales del modelo que nos representa son: 1) régimen de personería gremial; 2) agrupar los sindicatos por actividad por encima del oficio, profesión o categoría, y por encima de los de empresa; 3) relacionar la acción sindical con los lugares de trabajo, por medio de la figura del delegado de personal, previa elección de sus compañeros de trabajo sin interesar la afiliación; entre otras, señala Recalde (2018).

4.5.- Diferencia entre Asociación con personería y Asociación inscripta:

La ley 23.551 señala la diferencia entre ambos tipos de asociaciones sindicales. Enseña Etala (2007), que la médula de su distinción estriba en ser apreciada como la más representativa en su esfera territorial y personal de acción, en “virtud de contar con el mayor número promedio de afiliados cotizantes, lo que le permite obtener la “*personería gremial*” otorgada por [] el Ministerio de Trabajo” (p.4), que concede a la pertinente asociación una serie de derechos que le son exclusivos por tal distinción.

Las asociaciones simplemente inscriptas, tiene limitados sus derechos y ellos son: no poder celebrar ni negociar convenios colectivos, ni declarar huelga u otra medida de fuerza, la recaudación de la cuota sindical solo puede realizarse de forma directa, no poseen representación ante órganos del estado, no pueden administrar las obras sociales, tampoco pueden organizar cooperativas o mutuales, y sus representantes gremiales no tienen tutela sindical (De Diego, 2011).

Entonces, en materia de representación, nuestro esquema sindical atribuye la personería gremial solo a la asociación sindical más representativa, de allí que recibe el nombre de sistema de unidad sindical, por ser la ley quien atribuye a una sola agrupación según sea la actividad, el oficio o la profesión, frente a varias posibles. (García, 2019).

En contraposición del sistema de unidad, continúa García (2019), se halla el de pluralidad sindical, presente en el derecho comparado, frente a la viabilidad de instituir varias agrupaciones por actividad, oficio o profesión. Esto significa que existen diferentes asociaciones en representación de los empleados de una misma actividad u oficio. Hallamos, entonces, según lo decida el propio trabajador, tantas entidades agrupadas por una misma actividad, oficio o profesión.

Los doctrinarios de nuestro país se encuentran divididos, por un lado, quienes están a favor del sistema de pluralidad, y por el otro quienes están a favor de la unidad. Los que opinan sobre la pluralidad señalan que las asociaciones simplemente inscriptas ostentan de manera manifiesta la disminución de sus oportunidades de acción. Y arrojan la teoría de esta distinción por indicar no ser armónica con el sistema legislativo de la Reforma Constitucional de 1957, en ella se estableció la organización sindical libre y democrática, investida por la simple anotación en un registro especial (García,2019).

Respecto a quienes apoyan el modelo único, señala Recalde (2017), ser incesante el desgaste discursivo que, “prescindiendo de la idiosincrasia nacional, promociona la ruptura []con el claro fin de intentar debilitar la estructura sindical argentina, algunos con

la intención de beneficiar al capital con ello, otros simplemente para alimentar el crecimiento de pequeñas organizaciones paralelas” (p.71).

Reflexiona García (2019), sobre el sistema de unidad o modelo único, que la presencia de sindicatos fuertes y unidos es muy beneficiosa. La unidad convierte e imprime de sólida representación a los empleados, por ser una sola asociación gremial que negocia y firma un CCT en su nombre, al igual que los representa ante la necesidad de una medida de acción directa. Estas peculiaridades, al mismo tiempo, son favorables para el sector empleador por tener que presentarse ante un solo negociador legalizado, que proporciona certeza y facilita el proceso para el arribo de pactos laborales.

5.- Antecedentes Jurisprudenciales:

A estos actuados, la Corte ha indicado que los fallos traídos sobre la inconstitucionalidad o la libertad sindical no son acordes a lo planteado en esta cuestión. Ello es así porque el *a quo* dio lugar a la inconstitucionalidad de la normativa, con argumentos basados en seguir los lineamientos del máximo tribunal federal.

En este caso, frente a los fallos: "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); "Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo" (Fallos: 143/2012 (48-N)/CS1) y "Orellano, Francisco Daniel c/Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/ juicio sumarísimo" (Fallos: 339:760), han señalado los magistrados Elena Highton de Nolasco, Ricardo Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda y Carlos Rosenkrantz, que en relación con la cuestión actual debatida no presentan igual sentido o relevancia. Y con ello confirman que solo las asociaciones con representación gremial tienen la potestad en la firma de los CCT.

6.- Posición del autor:

El análisis realizado del fallo fortalece la visión personal que las leyes traídas a esta cuestión -Asociaciones Sindicales y Convenciones Colectivas de Trabajo-, no colisionan con nuestra manda constitucional respecto de la libertad sindical. En consecuencia, no se está en observar un problema de relevancia frente a lo dictaminado por la Corte, por entender que ambas normas acompañan el espíritu de libertad sindical,

plasmada en el art 14 bis de la CN, y los Tratados Internacionales en los que Argentina es parte.

Se resalta también, -ante el traspie de la Cámara-, el llamado de atención de la Corte por ser la propia ley de Asociaciones Sindicales, en un inciso diferente al traído a estos actuados, el que norma sobre quien llevará la firma de los convenios. Esta interpretación jurisdiccional garantiza y acompaña lo señalado por Etala (2007), sobre la relación entre la libertad sindical y la negociación colectiva, siendo este último solo un elemento más, de las múltiples acciones de independencia de las organizaciones sindicales en potestad de su derecho constitucional.

Asimismo, se escolta lo sentenciado por mayoría de votos, que la titularidad para negociar un convenio colectivo está en cabeza de los gremios con personería gremial, y en consecuencia son, al mismo tiempo, los únicos legitimados para su firma. Se encuentra, en tal afirmación, plasmado el modelo sindical que nuestro país adhiere en su CN. Un modelo que contiene los principios de libertad sindical y democracia que han sido también incorporados de forma universal por el derecho comparado. Y es conteste, con lo aludido por el doctrinario Recalde (2017), en cuanto a que este principio de la concentración que ostenta nuestro sindicalismo argentino se refleja en la Ley de Asociaciones Sindicales, y disposiciones reglamentarias.

Sí se confirma hallar el problema jurídico concerniente al análisis axiológico, por no ser coincidente la valoración que hace la Cámara de Salta respecto a resoluciones acercadas de la Corte, al no armonizar con el fondo de la cuestión del fallo. En ATE 1, Rossi, ATE 2, Nueva Organización de Trabajadores Estatales y en Orellano, los escenarios han sido otros -revalida la CSJN-, y lo sentenciado en ellos no se acerca al punto debatido sobre si se ha cercenado la libertad sindical de simples asociaciones, por ser el sindicato con personería gremial el único legitimado para firmar el CCT batallado.

Se acompaña y se comparte lo señalado por Garcia (2019), que en nuestro esquema sindical es el legislador quien concede la personería gremial de manera exclusiva a la asociación sindical que sea la más representativa. Es la ley, de Asociaciones Sindicales, quien otorga esa representatividad a la agrupación que detente mayoría de afiliados por actividad, oficio o profesión. De allí que este modelo adopte el nombre de sistema de unidad sindical.

Por ello, se está de acuerdo con el resuelvo de la CSJN por ser la unidad, en el modelo sindical argentino, que permite dar idea de fuerza e integración. Asimismo, las organizaciones sindicales tienen por objetivo cumplir la voluntad y el deseo de sus

trabajadores, ser sus voceros. Para lograr esto es preciso que el sistema, en todos sus aspectos, se encuadre dentro de las garantías de la libertad sindical y la democracia. Aparte, para que su gestión sea exitosa, es importante remarcar que depende de la presión que pueda ejercer sobre el aparato empresarial y el político, situación que se observa en quien tenga, a su vez, una mayor representatividad.

7.- Conclusión:

Lo señalado me permite aseverar que, lo resuelto por los jueces en mayoría, respecto a que solo las asociaciones con personería gremial sean las que la ley habilita para la firma del convenio no pone en riesgo la libertad sindical. Y esa unión de los sindicatos, conforme al modelo argentino adoptado por nuestros legisladores, suma mayor fuerza a los trabajadores por la legitimización de su representación en apoyo de una necesaria libertad de acción.

No se está en acompañar la pluralidad de asociaciones, por entender que en un marco económico que no sea estable, se presentaría la posibilidad de una debilitación y fragmentación que posiblemente dificulte a la asociación cumplir el fin propuesto. Un fin cuyo objetivo primordial, y perseguido por toda asociación con personería gremial, es el de mejorar la calidad de vida y trabajo al obtener condiciones económicas y sociales dignas, para todos sus representados.

8.- Referencias Bibliográficas:

8.1.- Legislación:

Congreso de Nación Argentina. (15 de diciembre de 1994). Artículo 14 bis. Constitución Nacional Argentina.

Congreso de Nación Argentina (14 de abril de 1988) Ley Asociaciones Sindicales. [Ley 23.551 de 1988].

Poder Ejecutivo Nacional (31 de agosto de 2004) Ley Convenciones Colectivas de Trabajo [Ley 14.250 de 2004]

8.2.- Doctrina:

Atienza, M. (2005) Las razones del derecho. *Teorías de la argumentación jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Recuperado de

https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/03/Las-razones-del-derecho-Manuel-Atienza-Legis.pe_.pdf

Causa, M.C (2010) Apuntes sobre el Recurso Extraordinario Federal. *Revista Colegio de Abogados de La Plata - Número 72*. Cita: IJ-XLIV-601. Recuperado de <https://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=41601&print=2>

De Diego J.A (2011) Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 8a. edición actualizada y ampliada. *Buenos Aires: La Ley*. Recuperado de https://www.academia.edu/41063698/M_Manual_de_Derecho_del_Trabajo_y_de_la_Seguridad_Social_8_a_EDICI%C3%93N_ACTUALIZADA_Y_AMPLIADA

Etala, C.A (2007) *Derecho colectivo del trabajo*, 2º edición. Editorial Astrea. Buenos Aires.

García, J.A (2019) El Modelo Sindical Argentino. Ventajas y Desventajas. Desafíos. *Revista Ideides*. UNTREF. Recuperado de <http://revista-ideides.com/el-modelo-sindical-argentino-ventajas-y-desventajas-desafios/>

Monsalve Cuellar, M.E. (2016) Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización, 1948 (Núm. 87). *Revista Ideides*. UNTREF. Recuperado de <http://revista-ideides.com/convenio-sobre-la-libertad-sindical-y-la-proteccion-del-derecho-de-sindicalizacion-1948-num-87/>

Nino, C.S (2003) Introducción al análisis del derecho. *Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma*. Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/Introduccion_al_Analisis_del_Derecho.pdf

Recalde, M. (2017) *Manual de Derecho Colectivo del Trabajo - 1a ed.* - José C. Paz. Edunpaz.

8.3.- Jurisprudencia:

Corte Suprema de Justicia "ADEMUS y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta - y otros s/ amparo sindical". ADEMUS (3 de septiembre de 2020).

Corte Suprema de Justicia, "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales" (11 de noviembre de 2008). Sentencia 331:2499 [MP Ricardo Luis Lorenzetti, Elena I. Highton de Nolasco, Carlos S. Fayt, Enrique Santiago Petracchi, Juan Carlos Maqueda, E. Raúl Zaffaroni]

Corte Suprema de Justicia, "Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo" (24 de noviembre de 2012). Sentencia 143/2012 (48-N) /CS1 [MP Ricardo Luis Lorenzetti, Elena I. Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda, E. Raúl Zaffaroni].

9.- Anexo: fallo completo.

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 Agremiación 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 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 considerarlo 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- cuál 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, id.) 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 ib.).

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 tesis 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 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
HORACIO ROSATTI (en disidencia)

DISIDENCIA 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. Precisó 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.

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 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 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. 1°, 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).

°) 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 las/la 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 explícita 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 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.

HORACIO ROSATTI