



# LA LIBERTAD SINDICAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN ARGENTINA

ANÁLISIS DEL FALLO: "ADEMUS Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE LA  
CIUDAD DE SALTA - Y OTRO S/ AMPARO SINDICAL"

NOTA A FALLO

Autora: **Sabrina Montalbetti**

DNI: 37.511.065

Legajo: VABG106429

Prof. Director: César Daniel Baena

Salta, 2022

**Tema:** Derecho Laboral. El modelo sindical argentino: principios constitucionales y negociación colectiva de convenios de trabajo.

**Fallo:** Corte Suprema de Justicia de la Nación “ADEMUS y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta y otro s/ amparo sindical”, FSA 648/2015/CS1, 3 de septiembre del 2020.

**Sumario:** **I.** Introducción. **II.** Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. **III.** Reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia. **IV.** Análisis del fallo: **1.** Antecedentes doctrinarios. **i).** El modelo sindical argentino. **ii).** Las asociaciones sindicales. **iii).** Negociación colectiva. **2.** Antecedentes jurisprudenciales. **3.** Postura de la autora. **V.** Conclusión. **VI.** Referencias bibliográficas **i)** Doctrina. **ii)** Jurisprudencia. **iii)** Legislación. **VII.** Anexo.

## **I. Introducción:**

En el presente trabajo, se analizará el modelo sindical argentino y su relación con los principios constitucionales y la aplicabilidad de los mismos en la negociación de los convenios colectivos de trabajo, a través del fallo FSA 648/2015/CS1, de fecha 3 de septiembre del 2020, dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, caratulado “ADEMUS y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta y otro s/ amparo sindical”.

En este fallo, la Corte resolvió que la concertación del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) 1413/14 “E” y la resolución 2061/14 homologatoria, se encontraban en línea con los principios de la Constitución Nacional y afirma que las asociaciones sindicales con personería gremial poseen la exclusividad para negociar este tipo de convenios.

Esta sentencia posee una relevancia importante, ya que su análisis se centra en el ámbito laboral, que viene atravesando una serie de cambios exponenciales en los últimos años, especialmente después de la pandemia del año 2020. Es menester y con carácter de urgencia que las leyes laborales se adapten a la realidad actual, en concordancia con las nuevas formas de trabajo que aparecen día a día, de la mano de los avances de la tecnología (por ejemplo el trabajo remoto) para poder mejorar la calidad de vida de los trabajadores, ampliar las opciones disponibles, cerrar la brecha de género, entre otras cosas.

En el presente fallo, se ponen de manifiesto los intereses de diferentes asociaciones sindicales en cuanto a su participación en las negociaciones colectivas, reconociéndole la

Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), prioridad a los sindicatos con personería gremial, afirmando el modelo sindical existente en nuestro país.

En este fallo se presenta un problema axiológico de los sistemas normativos, específicamente un conflicto entre principios constitucionales y una norma de una ley inferior. Corresponde hacer referencia al autor Carlos Nino (2013) quien plantea la existencia de una laguna axiológica cuando un caso está correlacionado por un sistema normativo con una determinada solución y hay una propiedad que no es relevante para el mismo de acuerdo con el sistema normativo, aunque debería serlo en virtud de ciertas pautas axiológicas o valorativas. En concordancia, los autores Alchourrón y Bulygin plantean que en ocasiones los jueces recurren a criterios no jurídicos y realizan juicios de valor, a la hora de justificar sus decisiones.

Los problemas axiológicos, son definidos por Ronald Dworkin (2004) como aquellos que se dan, ya sea por la contradicción con algún principio superior del sistema o por un conflicto entre principios en un caso concreto. Para distinguir reglas y principios, corresponde referirnos a Robert Alexy (2007) quien expone que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes. En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no, es decir que contienen determinaciones en el ámbito de lo posible, tanto en lo fáctico como en lo jurídico. En otras palabras, las reglas son mandatos definitivos, mientras que los principios, se refieren a mandatos de optimización y su forma de aplicación es la ponderación. (Baena, 2019),

Este dilema jurídico entre reglas y principios, se evidencia en el presente fallo, al darse una contradicción entre propiedades estipuladas por una regla y principios jurídicos plasmados en derechos fundamentales. El conflicto de constitucionalidad se relaciona con el hecho de que la Ley N° 23.551 (Ley de Asociaciones Sindicales) reconoce la exclusividad en materia de negociación colectiva al sindicato con personería gremial, lo que se contrapone a los principios indicados en el artículo 14 bis de Constitución Nacional: la organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial y la garantía de los gremios de concertar convenios colectivos de trabajo.

Primeramente, el Juez de Primera Instancia y la Cámara de Apelaciones hicieron lugar al amparo presentado por la Agrupación de Empleados Municipales de Salta (ADEMUS), declarando la inconstitucionalidad del art. 31, inc. a), de la Ley N° 23.551 y de la resolución homologatoria del CCT. Posteriormente, y de manera definitiva, la Corte sostuvo que los fundamentos de la sentencia impugnada se basaban en una norma que no regía, ya que la prerrogativa de los sindicatos con personería gremial para intervenir en las negociaciones colectivas se encuentra en el art. 31, inc.c), no inc. a) de dicha Ley y en el art. 1 de la Ley N° 14.250 de CCT. Además, evidencia una notoria distorsión de la doctrina constitucional establecida por la Corte en la materia. Concluye afirmando que el reconocimiento de la prioridad de los sindicatos con personería gremial. en la negociación colectiva es válido y no objetable constitucionalmente.

En la actualidad, las asociaciones sindicales son indispensables, porque a través de una representación efectiva de los grupos de trabajadores, plasmada en el derecho de la libertad sindical, se alcanzan resultados mucho más favorables que los logrados de manera individual. He aquí la relevancia académica del análisis del presente fallo, ya que la Corte al exponer la distorsión de la doctrina constitucional en la materia y reafirmar la potestad conferida a los sindicatos con personería gremial para negociar colectivamente, marca un precedente importante para el país en materia de Derecho Laboral.

## **II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal**

La historia procesal del presente caso, inicia en el año 2014, cuando ADEMUS, junto a la Asociación de Trabajadores Municipales de la Ciudad de Salta (en adelante ATMCS) y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Salta (en adelante STMS), toman conocimiento que la Unión de Trabajadores Municipales de Salta (en adelante UTMS), negocia un nuevo convenio colectivo para los trabajadores municipales de Salta sin la participación de ninguno de los sindicatos simplemente inscriptos.

Seguidamente, el 29 de noviembre de 2014, a pesar de diversos reclamos durante la etapa de negociación se homologó mediante la Resolución 2061/14 el nuevo CCT 1413/13 “E”, el cual en su artículo 131 estipulaba la retención de forma compulsiva del 1,5% de los

haberes remunerativos (“aporte solidario”) de todos los trabajadores municipales, sean o no afiliados a UTMS.

Frente a esto, ADEMUS promueve una acción de amparo contra el MTEySS y la Municipalidad de Salta, por conceder privilegios a las asociaciones con personería gremial, en contraposición del principio de libertad sindical. Solicitaron principalmente: la declaración de inconstitucionalidad de la resolución 2061/14, homologatoria del CCT 1413/14 "E" y de este convenio, en especial de su art. 131 en cuanto concede privilegios a las asociaciones con personería gremial; la integración de la comisión renegociadora del CCT con ADEMUS y además como medida cautelar, requirieron que el municipio se abstenga de retener a los trabajadores representados por los mencionados sindicatos el "Aporte Solidario" (Fallo 648/2015, 2016).

Aquí se debe señalar que el Juez de Primera Instancia hizo lugar al amparo declarando la inconstitucionalidad del art. 31, inc. a), de la Ley N° 23.551 y de la resolución homologatoria del CCT, considerando que el convenio concede derechos exclusivos a los sindicatos con personería gremial en violación de los principios de libertad, pluralidad sindical y no exclusión. Además, subrayó de arbitraria la decisión de negarle a ADEMUS el acceso a la participación en la renegociación del CCT.

Seguidamente, la UTMS apela esta sentencia ante la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta, solicitando su incorporación como tercero al proceso, por ser el único sindicato con personería gremial del sector que suscribió el CCT impugnado.

Ante esto, la Cámara decide desestimar el recurso, atendiendo a la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, la cual consideró que ello era compatible con el Convenio 87 y con la doctrina asentada en diversos fallos precedentes de la CSJN, en los que declaró inconstitucionales ciertas disposiciones de la Ley N° 23.551 que conceden privilegios a los sindicatos con personería gremial, en materia de representación en las negociaciones colectivas, de consulta por las autoridades y de designación de delegados ante organismos internacionales.

Tras esta decisión, la UTMS plantea la existencia de una cuestión federal directa e interpone un recurso extraordinario ante la Corte. La CSJN lo admite y se expide sobre el art.

31, inc. a, de la mencionada ley, acerca de la constitucionalidad de la exclusividad de las asociaciones sindicales con personería gremial en la negociación colectiva.

Finalmente, en la sentencia de la CSJN se plantean dos posturas. Por un lado, el juez Horacio Rosatti, señala que la resolución 2061/14 al conceder privilegios a las asociaciones con personería gremial, resulta incompatible con los arts. 14 bis y 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, y con los Convenios 87 y 98 de la OIT. Por otro lado, los jueces Elena Highton de Nolasco, Ricardo Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda y Carlos Rosenkrantz deciden por votación mayoritaria, dejar sin efecto el fallo apelado, señalando que los fundamentos de la sentencia impugnada se basaban en una norma que no regía en el caso, por lo tanto, no merecía reproche alguno (art. 31, inc. a, de la ley 23.551), y evidenciando una notoria distorsión de la doctrina constitucional establecida por la Corte en la materia.

### **III. Reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia**

Seguidamente, se procederá a la reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia, es decir, se analizarán los argumentos jurídicos de los jueces de la CSJN.

Por un lado están los jueces, Ricardo Luis Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda, Elena I. Highton de Nolasco y Carlos Fernando Rosenkrantz, quienes por voto mayoritario dejaron sin efecto la sentencia apelada por la cual se había declarado la inconstitucionalidad del CCT 1413/14 “E”.

En primer lugar, hacen referencia a los argumentos que llevaron a la Cámara Federal de Apelaciones de Salta a desestimar el recurso, analizando la inconstitucionalidad del art. 31 inc. a de la Ley N° 23.551. La Corte señala que la prerrogativa de los sindicatos con personería gremial para celebrar negociaciones colectivas se encuentra reglada en el art. 31, inc. c, y no en el inc. a como afirma el *a quo*. Agrega que erróneamente se hace alusión a una norma que no corresponde al caso, quedando sin sustento legal la decisión y exhibiendo una notoria distorsión de la doctrina constitucional establecida por la Corte en sobre materia sindical. Además plantea que en los fallos precedentes citados en apoyo de su decisión no se cuestionó la potestad conferida a los sindicatos con personería gremial para negociar colectivamente, sino que por ejemplo se puso en discusión su facultad para convocar la elección de delegados de personal (Fallo: 331:2499).

Por otro lado, cabe mencionar que la decisión de la Corte contó con la disidencia del Dr. Horacio Rosatti. En sus argumentos, planteó que el recurso extraordinario había sido correctamente concedido debido a que se cuestionó la validez del art. 31 de la ley N° 23.551 y la resolución N° 2061/14, por ser contrarias a la Constitución Nacional. Agrega que ésta 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" y a la previsión que garantiza a los gremios "concertar convenios colectivos de trabajo" (art. 14 bis, CN). Concluye haciendo referencia al modelo sindical libre, democrático y desburocratizado, existente en nuestro país y señala que, en el proceso de negociación de convenios colectivos, la representatividad mayoritaria de un sindicato debe expresarse en la composición cuantitativa de la mesa paritaria, sin discriminar a los sindicatos con menor representación.

Finalmente, se debe hacer mención expresa a la relación entre el problema axiológico, que se suscita en la acción de amparo, solicitada por ADEMUS indicando la inconstitucionalidad del CCT 2061/14 al considerar que la exclusividad UTMS en la negociación colectiva era violatoria de principios constitucionales (libertad, pluralidad sindical y no exclusión) del art 14 bis de la CN y la *ratio decidendi*, de la Corte. En el considerando n°10, se afirma que el art. 31, inc. c, de la ley 23.551, que reconoce a los sindicatos más representativos, es decir aquellos con personería gremial, una prioridad en la negociación colectiva, es inobjetable y que el mismo no interfiere con los principios constitucionales. De esta manera, el art. 1° de la ley 14.250 de CCT mantiene plena eficacia y resuelve que la concertación del CCT 1413/14 "E" solo con el sindicato con personería gremial es válida e irreprochable.

#### **IV. Análisis de la autora**

##### **1. Antecedentes doctrinarios.**

##### **i). El modelo sindical argentino**

Este fallo coloca al modelo sindical argentino en el centro de discusión, cuyo estudio depende del Derecho Sindical, el cual surge como disciplina autónoma, gracias a las propias relaciones de los obreros entre sí y, luego, de sus relaciones colectivas con los empleadores.

La asociación sindical puede ser definida como “toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores”, de acuerdo al artículo 10 del Convenio N° 87 de la OIT. Además, se puede distinguir dos grandes tipos de asociaciones: las meramente inscriptas, y las que están reconocidas con personalidad gremial.

Dentro de los autores 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, sustentado en la libre elección y afiliación de los trabajadores, se encuentra el Dr. Mariano Recalde. Para él, el sindicalismo representa la forma asociativa que corresponde al trabajo prestado en relación de dependencia propio del sistema capitalista de producción actual. Agrega que el reconocimiento jurídico de la organización sindical inicia en Argentina en 1945, con la entrada en vigencia el Decreto Ley N° 23852 del 2 de octubre de 1945. (Recalde: 2017)

Cabe destacar que el modelo sindical argentino, se asienta sobre tres grandes principios: libertad sindical, democracia sindical y concentración sindical. Los dos primeros están universalmente recogidos en el derecho comparado y en nuestra Carta Magna, en cuanto dispone que las leyes deben asegurar al trabajador “organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial” (Const., 1994, art. 14 bis). Por otro lado, el principio de la concentración sindical, se encuentra regulado en la Ley de asociaciones sindicales, en cuanto indica que estas asociaciones “tienen por objeto la defensa de los intereses de los trabajadores” (Ley N°23.551, 1998, art. 2). Además, se debe reconocer que tienen un poder de incidencia, cada vez mayor en cuanto a las condiciones de trabajo y en la realidad económica y política nacional.

En este apartado también se debe hacer mención a Bidart Campos, quien expone la existencia de un modelo de pluralidad sindical, el cual permite el reconocimiento de más de un solo sindicato por actividad o por gremio, consagrados en los art. 14 y 14 bis de la Constitución Nacional, al sostener el derecho de asociarse libremente y de reconocer a las organizaciones sindicales por la simple inscripción. En consecuencia, considera inconstitucional toda ley que adjudique monopólicamente la “totalidad” de los derechos gremiales a la asociación con “personalidad gremial” en forma exclusiva y excluyente.



(Bidart, 2008). Además, considera que el privilegio de estas últimas de celebrar convenios colectivos de trabajo, les resta poder a las asociaciones sindicales de simple inscripción, en oposición a la libertad sindical, consagrada en la Constitución.

## **ii) Las asociaciones sindicales**

Corresponde hacer referencia a los requisitos reglamentados en el artículo 25 de la Ley N° 23.551, necesarios para que las asociaciones sindicales adquieran personería gremial. Ésta es concedida por el Ministerio de Trabajo al sindicato que cumpla con una triple condición (contar con una personalidad jurídica, una actividad de 6 meses y una afiliación de más del 20% de los trabajadores que intente representar) (Gianibelli, 2011).

Las asociaciones que cumplan con dichos requisitos, podrán ejercer con exclusividad derechos entre los que se encuentran: la defensa y representación ante el Estado y los empleadores de los intereses individuales y colectivos de los trabajadores y la intervención en negociaciones colectivas y vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social (Ley N°23.551, 1998, art. 31). Es en este punto, dónde se evidencia la controversia del fallo, al señalar que aquellos sindicatos que sólo ostenten con la simple inscripción y no cuenten con la personería gremial, no poseen capacidad legal para representar colectivamente ni a sus propios afiliados, ya que quedan excluidos, por tanto, del derecho a la negociación colectiva, perjudicando directamente el cumplimiento de sus objetivos.

En línea con la decisión tomada por la CSJN, la autora Luciana Zorzoli, explica que actualmente conviven organizaciones de trabajadores bajo diferentes condiciones de existencia y que los principios que rigen el ordenamiento sindical, en su opinión no son considerados como un obstáculo para el ejercicio de la libertad sindical sino que representan garantías de condiciones privilegiadas para un sector y para una estrategia sindical en la competencia política entre colectivos obreros. (Zorzoli, 2016)

Es también interesante el análisis que realiza el autor José Alberto García, quien plantea que se produce una especie de sistema de competencia por la representatividad sindical, entre estos dos tipos de asociaciones sindicales. (García, 2019). Explica que las asociaciones simplemente inscriptas pueden adquirir la personería gremial si es que logran

demostrar que son más representativas que aquellas que ya la han obtenido. De esta manera, surge una constante lucha entre ellas, por obtener la mayor cantidad de afiliados ya sea para mantener o ganar los derechos exclusivos en juego.

### **iii) Negociación colectiva**

Las convenciones colectivas de trabajo que se celebren entre una asociación profesional de empleadores, un empleador o un grupo de empleadores, y una asociación sindical de trabajadores con personería gremial, se encuentran regladas en la Ley N° 14.250 (a excepción del sector docente estatal y la administración pública nacional, que regulan sus propios regímenes convencionales). (Arese: 2013)

El autor César Arese (2013) ha estudiado el campo de la negociación colectiva en profundidad y considera que el art. 31 inc. c) de la Ley N° 23.551, le asigna la titularidad de este derecho únicamente a las asociaciones sindicales con personería gremial, quedando en consecuencia, marginadas las asociaciones simplemente inscriptas conforme el art. 23 de este régimen. Agrega que existen numerosos conflictos de encuadramiento sindical que inciden en la negociación colectiva, basados en la determinación de la aptitud representativa de una entidad sindical respecto de un grupo de trabajadores y, por lo tanto, la determinación del sindicato habilitado para negociar colectivamente.

Respecto a los procesos de negociación colectiva en sí, el Dr. Ricardo Francisco Seco explica que de las 24 jurisdicciones existentes en Argentina, solo 14 de ellas cuentan con una ley que reglamenta los procesos de negociación colectiva de la Administración Pública Central y en los entes descentralizados. Agrega que sólo Salta y Santa Cruz han suscripto un convenio colectivo de trabajo y conformado una Comisión Negociadora permanente, dónde se abordan todas las cuestiones referidas a las relaciones laborales del sector público (Seco: 2017). Sin dudas llama la atención, que solo 2 provincias han logrado suscribir este tipo de convenios y que, a pesar de ello, ya se evidencian en el presente caso, los conflictos internos en una de ellas.

El autor Mario Ackerman, consultor externo de la Organización Internacional del Trabajo, realiza un análisis interesante sobre el trato desigual en el ámbito laboral, en donde la discriminación puede ser favorecida o desalentada por las mismas normas. En su opinión,

la negociación colectiva, en cuanto actividad que compromete tanto a trabajadores como a empleadores, se puede concebir como un medio privilegiado para debatir entre todos los sujetos involucrados (discriminadores, discriminados y favorecidos), las causas y consecuencias del trato desigual. Además, sostiene la necesidad de incorporar en los convenios colectivos acciones concretas orientadas hacia la eliminación del trato desigual en el empleo, lo que llevaría progresivamente al desarme de la relación triangular de discriminación y al respeto de los derechos humanos fundamentales en las relaciones laborales (Ackerman, 1998).

## **2. Antecedentes jurisprudenciales.**

Seguidamente se expondrán los antecedentes jurisprudenciales, a los cuales la CSJN se remite, al tratar la potestad de los sindicatos con personería jurídica para celebrar convenios colectivos de trabajo, y en base a los cuales se sostuvo para tomar su decisión.

Primeramente, se debe mencionar el caso titulado "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales" (Fallo: 331:2499). En esta oportunidad, el Tribunal sostuvo que el art. 41, inc. a de la ley N° 23.551, exige que los "delegados del personal" y los integrantes de "las comisiones internas y organismos similares" deben estar afiliados "a la respectiva asociación sindical con personería gremial y ser elegidos en comicios convocados por ésta". De esta manea, se atenta contra el derecho a la libertad de asociación sindical y la libertad de las asociaciones simplemente inscriptas.

Otro fallo digno de mencionar es el titulado "Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina" (Fallos: 332:2715), en el cual se impugnó el otorgamiento de protección especial a delegados y representantes gremiales de sindicatos con personería. En este caso, la Corte consideró inconstitucional el art. 52 de la ley N° 23.551, en la medida en que excluye a la actora del goce de la tutela otorgada por este último a los representantes de asociaciones con personería gremial, por ser Presidente de una asociación sindical, la cual, tiene el carácter de simplemente inscripta y al existir otro sindicato con personería gremial en ese ámbito.

El precedente que sienta el fallo "Asociación Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad" (Fallos: 336:672) también es relevante. En esta oportunidad, el Tribunal consideró que la legitimación que reclama la coactora A.T.E está inequívocamente

reconocida por el art. 14 bis y otras normas del Derecho Internacional, con las cuales es incompatible el art. 31.a de la ley 23.551, aplicado por el *a quo*, en función de que los privilegios que otorga a las asociaciones con personería gremial, exceden el margen autorizado por el Convenio N° 87 de la OIT.

Otros antecedentes que deben ser mencionados debido a su relevancia para el presente caso son: "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).

De esta manera, los jueces de la CJSN que votaron a favor de la sentencia del fallo analizado, consideran que en estos precedentes se demuestra su postura respecto al tema en cuestión, al limitar el ámbito de exclusividad que poseen los sindicatos con personería gremial para celebrar convenios colectivos de trabajo, afirmando que este derecho se encuentra en línea con los principios constitucionales de libertad, pluralidad sindical y no exclusión.

### **3. Postura de la autora**

Seguidamente, tras haber realizado el correspondiente análisis del caso se expondrá la postura de la autora de este trabajo sobre la sentencia del presente fallo. Considero que la decisión de la Corte, de reafirmar la exclusividad que poseen las asociaciones sindicales con personería gremial en materia de negociación colectiva, se encuentra en contraposición con los principios plasmados en nuestra Constitución Nacional, especialmente aquellos referidos a garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores.

En esta oportunidad, coincido con el Dr. Horacio Rosatti en cuanto afirma que la resolución 2061/14, homologatoria del CCT 1413/14 "E", del citado convenio y de toda otra norma que conceda privilegios a las asociaciones con personería gremial, resultan incompatibles con los arts. 14 bis y 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, y con los Convenios 87 y 98 de la OIT.

En primer lugar, nuestra Carta Magna busca proteger el respeto a la igualdad de cada trabajador y de cada asociación sindical, en consecuencia, una ley inferior no debería

conceder ningún privilegio a ciertas asociaciones, como en este caso a aquellas que ostentan personería gremial. En consecuencia, la CSJN debería buscar hacer valer esos derechos con sus decisiones y de haber tomado una decisión diferente en el caso analizado sin duda se hubiera sentado un precedente importante a favor de los trabajadores.

Cabe destacar que la misma Organización Internacional del Trabajo (1995) estipula que: en ningún caso se deben adoptar convenios o recomendaciones que menoscaben cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables. De la misma forma, el artículo 75 de nuestra Constitución Nacional sostiene que las cláusulas de la normativa internacional, no pueden ser modificar o restringir los derechos y garantías establecidos en ella.

Este caso tiene tal relevancia porque confirma los privilegios que solo las asociaciones con personería gremial poseen, reforzando el modelo sindical vigente, el cual se aleja de los principios respaldados por el artículo 14 y 14 bis. Así, limita la participación en las negociaciones colectivas de trabajo solo a un determinado sector, en vez de tender a una pluralidad sindical, donde el resto de las asociaciones sindicales, aquellas de simple inscripción, también puedan tomar decisiones en pos de sus afiliados.

De esta manera se evidencia como la Ley 23.551 que defiende un sistema sindical único, con privilegios exclusivos para las asociaciones que poseen personería, se contrapone directamente con el art, 14 bis, el cual reconoce y vela por los derechos de las asociaciones que se encuentren imlemente inscriptas en el registro correspondiente. Además, se pone en juego el modelo sindical libre, democrático y desburocratizado establecido por la Constitución Nacional. Primeramente, se refiere al derecho de toda persona a crear o participar en una "organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial" y seguidamente expone la previsión que garantiza a los gremios "concertar convenios colectivos de trabajo" (Const., 1994, art. 14 bis).

En este caso, tiene gran importancia la decisión tomada por el Juez de Primera Instancia y la Cámara de Apelaciones, al reconocer que el privilegio exclusivo de la asociación con personería gremial para intervenir en la negociación colectiva, excluye en la participación a los sindicatos simplemente inscriptos, violando la doctrina sentada por la CSJN en causas anteriores.

Aquí también se debe mencionar 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 capaces de suscribir convenios colectivos, en representación de sus afiliados. (FSA 648/2015/CS1)

En concordancia con el Juez Rosatti, considero que, un modelo sindical libre es aquel que le ofrece la posibilidad de pertenecer o no, a uno o más sindicatos, sin que su derecho a trabajar quede supeditado a una afiliación gremial. A la vez, es democrático, si se organiza sobre la base de la representatividad de sus administradores, la activa participación de los afiliados y el pluralismo, involucrando a las minorías en la toma de decisiones. Finalmente, es desburocratizado, si reconoce los derechos gremiales constitucionales a todas las organizaciones de trabajadores, que cuenten con la simple inscripción en un registro especial.

Es por esto que las leyes no pueden ir en contra de los principios constitucionales y la negociación de los convenios colectivos, debería expresarse en la composición cuantitativa de la mesa paritaria, sin excluir a aquellos de menor representación, acorde a la libertad sindical reconocida por la OIT y la Carta Magna. Garantizar este sistema, permitiría otorgar representatividad a las minorías y además desalentaría la concentración y el monopolio de poder que se observa claramente hoy en día.

Autores como César Arese (2020) consideran que el derecho de acceso a tutela judicial efectiva laboral, puede lograrse mediante instrumentos normativos específicos a nivel mundial y regional destinados a la administración de la justicia del trabajo. Esas normas, deberían proponer conceptos centrales y reformas estructurales y procesales concretas para asegurar el acceso a este derecho.

Actualmente en Argentina, el sindicalismo funciona como un factor de poder importante y los sindicatos actúan como instrumentos de defensa de los derechos de los trabajadores. Es por ello, que creo firmemente que el respeto hacia estos derechos debería ser una prioridad, y cualquier decisión que no vele por los mismos y que vaya en su contra, debería ser considerada inconstitucional y, en consecuencia, reformada.

## V. Conclusión

En conclusión, el fallo en cuestión puso en evidencia las fortalezas y debilidades de modelo sindical argentino y además planteó discordancias entre las normas de las leyes que lo regulan y los principios plasmados en la Constitución Nacional.

En este caso se pudieron ver dos posturas firmes entre los jueces de la Corte, la cual decidió por voto mayoritario que la concertación del CCT 1413/14 solo con el sindicato con personería gremial y la resolución 2061/14 homologatoria no eran objetables constitucionalmente, al reconocer y afirmar que el mismo posee prioridad en la negociación colectiva.

Con esta decisión se les negó a las asociaciones sindicales simplemente inscriptas la participación en la negociación colectiva del Convenio. En consecuencia, se marcó un precedente en la materia y se acentuó el privilegio de exclusividad en la negociación, concedido únicamente a los sindicatos con personería gremial, alegando que éstos son más representativos por poseer el mayor número de afiliados.

En esta ocasión se puso en tela de juicio al modelo sindical argentino y a las normas que deberían reglamentar y proteger los derechos de los trabajadores, en concordancia con los lineamientos de nuestra Carta Magna, que postula en su art. 14 bis, un sistema libre, democrático y desburocratizado. Cabe recalcar que ninguna ley inferior debe contraponerse a los principios establecidos en ella y tal como lo afirma la Organización Internacional del Trabajo, tampoco las normas internacionales pueden menoscabar derechos que garanticen condiciones más favorables a los trabajadores.

En definitiva, este fallo tiene una relevancia fundamental en el ámbito laboral, ya que versa sobre el reconocimiento de la posibilidad de negociar de todos los sindicatos legalmente constituidos, de lo que depende el cumplimiento de sus objetivos y la protección y garantía de igualdad de los derechos de sus miembros y de todos los trabajadores.

## VI. Referencias bibliográficas

### i) Doctrina

- Ackerman, M. (1998). *La negociación colectiva como instrumento para la aplicación del Convenio 111 de la OIT*. Oficina Internacional del Trabajo. Chile.
- Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid.
- Arese, C. (Octubre, 2013). *La representación colectiva de los trabajadores: evolución de los regímenes legales desde la perspectiva de la autonomía colectiva y la libertad sindical*. Trabajo presentado en IX Congreso Regional Americano de Derecho del trabajo y de la seguridad social. Guayaquil, Ecuador.
- Arese, C. (2020) Acceso a la tutela judicial efectiva laboral en países de América del Sur. Documento de trabajo de la OIT 10. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Baena C. (2019) “Algunas reflexiones acerca de la justificación del control judicial de constitucionalidad en la teoría de Robert Alexy”. En Sánchez, B. *Conflictos de Derechos Fundamentales*. (pp.187-206) Córdoba, Lex Editorial
- Bidart G. (2008). *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Editorial EDIAR
- Dworkin, R. (2004) *Los derechos en serio*. Madrid, Editorial Ariel S.A.
- García, J. A. (2019) *Revista Ideides. El Modelo Sindical Argentino. Ventajas y desventajas. Desafíos*. Recuperado de <http://revista-ideides.com/el-modelosindical-argentino-ventajas-y-desventajas-desafios/>
- Gianibelli, G. (2011) “*Estructura normativas y garantías para el ejercicio de un derecho fundamental: La libertad Sindical en Argentina, 2003-2011*”. Proyecto UBACyT – Informe preliminar. Recuperado de: <http://www.relat.org/documentos/DERECHO.Gianibelli2011.pdf>
- Nino, C (2003). *Introducción al análisis del derecho*. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.



Organización Internacional del Trabajo (1995). *Derecho Sindical de la OIT: normas y procedimientos*. Ginebra

Recalde, M. (2017). *Manual de Derecho Colectivo del Trabajo*. Buenos Aires. EDUNPAZ.

Seco, Ricardo F. (2017). *El modelo sindical y la negociación colectiva en Argentina*.

Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6703945.pdf>

Zorzoli, L. (2016). *Consideraciones sobre el modelo sindical argentino a la luz de la propuesta de Richard Hyman*. Revista latinoamericana de estudios del trabajo, 21 (34), 125-158. En

Memoria Académica. Recuperado de:

[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.9772/pr.9772.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9772/pr.9772.pdf)

## **ii) Jurisprudencia**

Cámara Federal de Salta – Sala II. (26 de julio de 2016). Fallo 648/2015

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (11 de noviembre de 2008). Fallo 331:24993.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (9 de diciembre de 2009) Fallo 332: 2715

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (18 de junio de 2013) Fallo 336:672

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (24 de noviembre de 2015) Fallo 143/2012

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (3 de septiembre de 2020). FSA 648/2015/CS1

## **iii) Legislación**

Constitución de la Nación Argentina (Const). (1853). Reformada 1994.

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

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

Convenio Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (17 de junio de 1948). Organización Internacional del Trabajo. Convenio N° 87.

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.

## **VII. 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:

1º) 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).

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

Carlos Fernando Rosenkrantz – Elena I. Highton de Nolasco – Juan Carlos Maqueda –  
Ricardo Luis Lorenzetti – 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.

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.

3º) 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. 1º 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).

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 6º, 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 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

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 Agreración 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**.