



**“NOTA A FALLO-“ Interpretacion amplia en materia de  
derechos constitucionales del trabajo”**

“UNION DEL PERSONAL CIVIL DE LA NACION (UPCN R.N.)  
S/ INCONSTITUCIONALIDAD (Ley N° 5277 arts: 1;2;3; y 4) “ -  
Expediente N° 29898/18 -SECRETARIA CAUSAS ORIGINARIAS Y  
CONSTITUCIONAL STJ N° 4. Año 2019 . SUPERIOR TRIBUNAL DE  
JUSTICIA DE RIO NEGRO (STJ). PROVINCIA DE RIO NEGRO

Carrera: Abogacia

Nombre y Apellido: Fredy Patricio Godoy

DNI N°: 17.988.105

Legajo : VABG62079

Tutor: Hernan Alcides Stelzer

Rio Negro- Argentina- 2022

**Sumario:** I. Introducción – II Premisa factica, historia Procesal y resolucio. –III. Ratio Decidendi -IV Descripción del analisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales- V. Postura del autor- VI Conclusion VII. Referencia Bibliografica

## **I-Introducción**

En el presente fallo se analizará lo resuelto por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Rio Negro (en adelante STJ) en la sentencia: Unión del Personal de Civil de la Nación (UPCN) s/ Inconstitucionalidad (ley 5277 arts: 1,2 3 y 4) si constituye una innovación, en el marco de la política de democratización de la Administración Publica Provincial. Siendo los gremios con mayor representación de la Administración los involucrados en esta trascendente controversia. De lo resuelto por el STJ de la Provincia se puede avizorar un diferente futuro para el ejercicio democrático de los derechos gremiales involucrados en este precedente.

Es oportuno recordar la gravedad y delicadeza que implican la declaración de inconstitucionalidad de una norma que goza de presunción de validez por ser dictada por uno de los Poderes del Estado. En este caso mayormente porque forma parte del Digesto histórico, que reglamenta a los diferentes Organismos de la Administración Publica Provincial. Con el dictamen de este decisorio se definirán los futuros avances en materia de democratización del Estado Rionegrino, que afectará principalmente al conjunto de empleados estatales y a la sociedad toda.

## **II Premisa Fáctica, Historia Procesal y Resolución**

### **Premisa Fáctica**

Como consecuencia de la sanción de la Ley provincial N° 5277 que entrara en vigencia el 31/05/2018, ley que habilita y reglamenta la participación plural y concurrente de los gremios estatales en los Organismos de la Función Pública de la Provincia.

La actora UPCN R.N. por medio de su apoderada interpone acción directa de inconstitucionalidad y declara en su demanda la competencia del STJ para intervenir en la acción planteada, a fin de que se declaren inconstitucionales los artículos 1, 2,3 y 4 de la antes mencionada ley provincial. También fundamento su legitimación activa en la

representación que ostenta el gremio UPCN RN. Según Ley N° 23.551 y artículos 14 bis y 75 inciso 12 de la Constitución Nacional, 40 y 41 de la Constitución y Código Procesal de la provincia.

En lo sustancial plantea la accionante que el Poder Ejecutivo Provincial mediante la sanción de esta ley decide darle participación al gremio ATE RN en los institutos insertos en la organización pública provincial sosteniendo que: esto es una atribución exclusiva y excluyente del Congreso de la Nación. Planteando un conflicto de encuadramiento sindical regulado por la legislación federal. Agregando finalmente que se han violentado los arts. 31 y 75 inciso 12 de nuestra Constitución Nacional.

A su tiempo el procurador General, doctor Jorge Oscar Crespo dictamina que la actora no logra probar que la ley provincial 5277 vulnera disposiciones de jerarquía constitucional y recomienda rechazar la pretensión de UPCN RN quien solo ha probado de modo general y abstracto el agravio constitucional y no ha podido demostrar como las modificaciones introducida por la Ley 5277 afectan de manera concreta su función gremial.

Finalmente el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia habiendo analizado el argumento de la actora (UPCN RN) y del Dr. Julián Fernández Eguía, en su carácter de Fiscal de Estado de la Provincia de Rio Negro como parte defensora de la provincia demandada: resuelve no hacer lugar al pedido de inconstitucionalidad de la normativa provincial.

#### Historia Procesal:

La actora Unión Personal Civil de la Nación, Seccional Rio Negro interpone acción autónoma de inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia Provincia en Mayo del año 2018, demandando a su empleador, Poder Ejecutivo Provincial quien mediante la promulgación de la ley 5277 afecta sus derechos gremiales. Con fecha 25 de octubre del mismo año, el Superior Tribunal de Justicia mediante Auto Interlocutorio N° 12/18, rechazo el pedido de excepción interpuesto por Fiscalía de Estado. Posteriormente el Procurador General, doctor Jorge Oscar Crespo dictamina que la actora no ha probado su pretensión de inconstitucionalidad (fs.65/68) Seguidamente en el año 2018 el STJ le da curso a la demanda para el análisis de autos y resolución del caso planteado.

### Decisión del Tribunal

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia mediante el voto unánime de sus integrantes, con fecha 12 de marzo del 2019, resolvió Rechazar el planteo de inconstitucionalidad incoado por la actora UPCN RN.

### **III- Ratio Decidendi**

El señor Juez doctor Enrique J. Mansilla, en primer término analizó y sostuvo que las modificaciones a los artículos de las leyes 3052; ley 3487 y ley K 4294 introducida por la normativa provincial L 5277 cuestionada por la actora, amplía el número de representantes gremiales en los diferentes órganos que integran la Función Pública Provincial. No le confiere representatividad a un nuevo gremio, lo cual implicaría generar un conflicto de encuadramiento Sindical. Por el contrario el texto de la ley cuestionada propicia el cambio del sistema de sindicato único a uno de sistema plural y concurrente. Ley que tiene su fundamento normativo tanto en los Tratados Internacionales incorporados al derecho argentino, como las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y las normas pertenecientes de la Constitución Nacional, así también la legislación y jurisprudencia que garantizan la pluralidad y concurrencia de los sindicatos en el ámbito público

En segundo lugar examina la legislación federal Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales los arts. 59 al 62, conforme jurisprudencia. (CNAT-Sala VIII-Expte. N° 3.352/10-sentencia del 26/04/11, Sindicato Obrero de la Industria del Vestido y Afines c/Comisión Arbitral de la CGT s/Ley de Asociaciones Sindicales) y citando doctrina del autor Luis Slavin sobre Encuadramiento Sindical, concluye que en el caso no está en juego la disputa por la representación exclusiva y el desplazamiento de un sindicato por otro sino la convivencia de las dos representaciones mayoritarias del sector público de Rio Negro. Afirmando que el procedimiento legal que reglamenta la antes mencionada ley Federa no se corresponde con el caso tratado en autos (cf. Luces y sombras del encuadramiento sindical. RDLSS2015-3, 18/02/2015,246 Cita Online: AP/DOC/1512/2014)

Seguidamente afirmó que con lo anteriormente expuesto no se afecta la competencia nacional ni se transgreden normas constitucionales o de rango superior. También expuso que conforme al artículo 121 de la CN la provincia conservó el poder reglamentario en relación a sus agentes provinciales, siendo esta una labor de

incumbencia provincial y no del Congreso de la Nación como argumentara la actora en su demanda. (cf. art 139 inc. 14 Constitución Provincial)

Con respecto a la representación plural de los sindicatos en el ámbito de la administración pública, expuso que: el otorgamiento de la personería gremial no implica desplazamiento de la personería preexistente, como si ocurre en el ámbito privado. (cf. Cremonte, Matias, Pluralidad de Personería Gremiales en el sector Publico de Argentina ERREPAR en Colección Temas de Derecho Laboral N° 14 Conflictos Colectivos de Trabajo, 2012)

Finalmente el Vocal del STJ de la Provincia, cita la Resolución N° 255/03 MTESS como la más específica que establece el no desplazamiento de las personería gremial preexistente por otro colectivo del mismo sector público, manteniendo los derechos establecidos en los artículos 31, 38 y siguientes de la ley 23.551 Destacando que el Principio de representación Plural de los trabajadores fue receptado en distintos ámbitos Públicos como en algunas provincias y municipios. Inclusive después de la sanción de la ley 24.185 de Negociación Colectiva para la Administración Publica Nacional (cf. Cremonte. op cit.) Seguidamente argumento que” la ley cuestionada como inconstitucional ha sido sancionada en línea con la realidad de hecho y derecho expuesta, de libertad sindical y pluralismo en el ámbito público”, encontrando respaldo en el artículo 14 bis de la CN y en sintonía con lo previsto en el convenio 87 de la OIT.

Por lo tanto concluye que “...admitir solo al sindicato con mayor representación como el único con facultades de representación resultaría incompatible con el principio de libertad y pluralidad sindical, máxime en el ámbito estatal donde existe personería gremial concurrente “(cf autos ATE c/Estado Nacional PEN Jefatura de Gabinete de Ministros s/ Acción de Amparo, sentencia 79.468/96, Sala II. CNAT. Compartiendo dictamen del procurador General del Trabajo).

#### **IV-La Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales**

Para realizar un correcto análisis conceptual, es necesario comenzar describiendo el requisito de viabilidad de la acción procesal de Inconstitucionalidad, que en el presente decisorio, el STJ de la Provincia de RIO NEGRO, argumentó como no tenidos por probados en la causa por la actora UPCN RN. La acreditación del agravio que debe

probar la actora como principal afectación de su derecho constitucional: La norma cuya constitucionalidad se cuestiona debe resultar ineludiblemente aplicable para resolver el caso y su aplicación debe lesionar en forma directa y real un derecho legítimo del interesado (Bidart Campos, 2003)

Seguidamente es oportuno definir qué se entiende por encuadramiento sindical y acudir a la definición que utiliza Luis Slavin:

Procedimiento regulado por la ley que tiende ya sea por la vía asociacional, administrativa o judicial a poner fin a un estado de incertidumbre respecto de cual sindicato con personería gremial preexistente es apto para representar los intereses colectivos de uno o más trabajadores de una empresa, establecimiento o sector, para lo cual es preciso verificar y evaluar cuál es la actividad específica que allí se desarrolla, las tareas que cumplen los trabajadores y el ámbito de representación concebido por la resolución administrativa que otorgo personería gremial a los sindicatos intervinientes (Luces y Sombras del encuadramiento Sindical, 2015,p 246)

De igual forma se destaca en el presente fallo que: el texto de la ley Provincial cuestionada ley N° 5277, amplía el número de representantes por cada una de las asociaciones gremiales mayoritarias, en los distintos organismos que componen la Función Pública en Rio Negro; tutelando de esta manera el principio de Libertad y pluralidad sindical. Evitando de incurrir en un conflicto de encuadramiento sindical reglamentado por la ley Federal N° 23.551 de Asociaciones Sindicales.

Destaca Cremonte que:

Si bien en el sector público, para que se reconozca a un sindicato y se permita el ejercicio de los verdaderos derechos sindicales, debe obtenerse, al igual que acontece en el sector privado, una personería gremial; la particularidad está dada por el hecho de que en el ámbito estatal el otorgamiento de una personería gremial no implica desplazamiento de la personería preexistente, mientras que en el privado, la nueva personería gremial, conlleva el desplazamiento de la anterior, conforme al

procedimientos establecidos en los arts. 25 a 28 de la ley 23.551. Por lo tanto lo que existe en el sector público no es estrictamente un régimen de pluralidad sindical, sino un sistema de coexistencia o pluralidad de personería gremial (Cremonte, Matías, 2012, p3)

De igual manera se observa la competencia de la Provincia para legislar en la materia objeto de la presente litis . Por lo cual se rechazó la demanda por no afectarse la competencia Federal, ni transgredirse normas constitucionales o de rango superior. Respetándose lo normado por el artículo 31 de la Carta Magna Nacional.

Cabe recordar que la Constitución Nacional en su artículo 121 dispone que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal de lo cual se infiere que la relación entre la Provincia y sus agentes no resulta materia delegada en el Congreso de la Nación como argumentó la actora.

Como antecedentes jurisprudenciales, se menciona en primer término el fallo: "CSJN in re Cocchia Jorge D. Vs Nación Argentina y otros, 1993 donde se argumenta la gravedad y delicadeza que constituye como última ratio del orden jurídico; el decisorio que tache de inconstitucional una norma emanada de un poder del Estado Que en consecuencia debe mediar una clara e indubitable demostración de que la normativa cuestionada se opone a la Constitución

En segundo término el fallo de la CNAT-Sala VIII- Sindicato Obrero de la Industria del Vestido y Afines c/ Comisión Arbitral de la CGT s/ Ley de Asociaciones Sindicales, 2011 que define cuando se configura el encuadramiento sindical.

Seguidamente se cita el precedente de CNAT, Sala II ATE c/Estado Nacional PEN Jefatura de Gabinete de Ministros s/Acción de amparo, 1996 donde se reafirma la pluralidad sindical en el ámbito estatal donde coexisten personerías gremiales concurrentes.

## **V-Postura del Autor**

Como se analizó en la presente Nota a Fallo, el STJ de la provincia de Rio Negro decidió rechazar por unanimidad el recurso de Inconstitucionalidad de la Ley 5277 interpuesto por la actora UPCN, seccional Rio Negro. Actora que no logro demostrar su pretendida lesión a un derecho protegido por la Constitución Nacional, según argumentara en forma general y abstracta. Siguiendo los preceptos del art. 322 del cod, procesal civil de la Nación, para dar andamiaje a esta acción, la actora debe probar la existencia de un” estado de incertidumbre” que debe recaer sobre la existencia, alcance o modalidades de la relación jurídica generada por la pretendida Ley objeto de la presente controversia. Específicamente en el caso de las acciones de inconstitucionalidad se puede plantear solo cuando la oscuridad de la norma o cuando a pesar de la contundencia de su redacción se genere dudas sobre su adecuación a la Carta Magna. Como argumentara el Procurador General doctor Jorge Oscar Crespo, la actora UPCN RN, no logro argumentar sólidamente su estado de incertidumbre y menos demostrar que la ley Provincial N°5277 no se adecuaba a la Constitución Nacional. De igual manera el señor Juez doctor Enrique J. Mansilla a través de sus diferentes considerandos arriba mencionados, concluye en su decisorio que la demandante no logra demostrar su pretendido agravio.

Mediante mi juicio crítico adhiero a la postura de los vocales del STJ de Rio Negro quienes mediante el presente resuelvo del caso en análisis, han dado Tutela Judicial efectiva a los derechos fundamentales del Trabajo controvertidos en la presente causa. Por todo lo expuesto adhiero a la afirmación de que”...No solo en asuntos de carácter individual, sino igualmente cuanto se trata de aquellos de naturaleza colectiva, como los relativos al reconocimiento de la libertad sindical asociativa externa o interna, la negociación colectiva y el ejercicio de huelga, como derechos fundamentales consagrados en instrumentos esenciales de sistemas mundiales y regionales sobre derechos humanos y de la OIT”. (Arece, 2020, p 17)

## **VI-Conclusión**

En este trabajo se ha analizado los principales argumentos del fallo: “UNIÓN DEL PERSONAL CIVIL DE LA NACION (LEY N° 5277 arts.: 1, 2,3 Y 4)”- Expediente N° 29892/18- SECRETARIA CAUSAS ORIGINARIAS Y CONSTITUCIONAL STJ N°4,



12-03-2019. En este fallo como se ha mostrado resulta inaplicable la acción procesal directa de inconstitucionalidad sobre la normativa Provincial ley N° 5277 que reglamenta el Principio de representación plural de los trabajadores en el ámbito de la Administración Pública de la Provincia. Siendo la normativa cuestionada la herramienta jurídica que hace posible el cambio de un sistema de sindicato único a un sistema de sindicato plural o concurrente. No habiendo demostrado la actora que se trataba de un conflicto de “Encuadramiento sindical “como se infiere de autos; la ley federal N° 53.551 no es de aplicación al caso argumentado por UPCN RN. Por el contrario la cuestionada norma Provincial Ley 5277 a través de sus diferentes articulados hace posible la tan necesaria democratización de la Administración Pública de la Provincia.

En virtud del análisis realizado y de las consideraciones aquí vertidas considero que el Fallo examinado es un claro precedente Jurisprudencial que no solo otorga la tan necesaria seguridad jurídica a los gremios involucrados, sino también posibilita la operatividad de los Derechos Humanos del mundo del trabajo analizados precedentemente. Derechos y Principios fundamentales de rango constitucional como el de Libertad y Pluralidad Sindical. Permitiéndoles a los gremios estatales participar de forma democrática en todos los organismos de la Función Pública. Organismos encargados de la resolución de temas tan trascendentes como: la definición y modificación de la estructura organizativa, ingreso, desarrollo de la carrera administrativa; deberes y derechos del personal administrativo. Principalmente participar en la definición de la estructura y composición del salario (por su carácter de derecho alimentario) tema cada vez más recurrente en la generación de conflicto con la patronal.

El Precedente del Fallo aquí analizado no solo beneficia a los Gremios involucrados, UPCN seccional Rio Negro y ATE RN sino que se proyecta a la sociedad de la Provincia en su conjunto.

## **VII-Listado de referencias bibliográficas**

### *Legislación*

- Congreso de la Nación Argentina. (02 de julio de 1956). Convenio 87 y 98 OIT
- Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Boletín Oficial, 15 de diciembre de 1994
- Constitución de la Provincia de Rio Negro. Honorable Poder Legislativo de la Provincia de Rio Negro. Boletín Oficial, Viedma, 3 de Junio de 1988.
- Ley N° 23.551 (1988). Asociaciones Sindicales. Congreso de la Nación Argentina Recuperado de: <http://serviciosinfoleg.gob.ar/infoleinternet/anexos/20000-24999/20993/texact.htm>
- Ley N° 5277 (2018)- Legislatura de Rio Negro. Modifica los artículos 46,50,52,53,54 y 56 de la ley N° 3052- Régimen de la Función Pública- los artículos 81 y 104 del anexo I y artículo 56 del...Recuperado de: <http://wed.Legisrn.gov.ar>legislativa>legislación>

### *Jurisprudencia*

- ATE c/Estado Nacional PEN Jefatura de gabinete -de Ministros s/ Accion de Amparo, sentencia 79468/96 Sala II, CNTAT.
- CNTA- Sala VIII- Expte. N°3.352/10- sentencia del 26/04/11, Sindicato Obrero de la Industria del Vestido y Afines c/Comisión Arbitral de la CGT s/Ley de Asociaciones Sindicales

### *Doctrina:*

- Alchurron C. y Bulygin E. (2012), Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales, buenos Aires: Astrea.
- Alexy, R (1997<sup>a</sup>), Teoría de los derechos fundamentales. E. Garzón Valdés (trad.) p 81-98. Madrid: C.E.C. Canvas (Siglo 21,2022) Recuperado de: <http://instructore.com/courses/11640/pagges/modelo> -de-caso
- Arese, C. (2020, octubre). Acceso a la tutela judicial efectiva laboral en países de América del sur (Documento de trabajo de la OIT 10). Ginebra, OIT,

[http://w.w.w.ilo.org/wcm5/groups/public/---ed\\_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms\\_757104-pdf](http://w.w.w.ilo.org/wcm5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_757104-pdf)

- Bidart Campos, G. (2001) Manual de Derecho Constitucional
- Cremontes, M (2012) Colección Temas de Derecho Laboral N° 14 Conflictos Colectivos de Trabajo.
- Grisolia, J. A (2015), Manual de Derecho Laboral, Buenos Aires: Alberedo Perrot
- Slavin , L (2015) Luces y sombras del encuadramiento sindical Cita on line: AP/DOC/1512/2014
- UNIVERSIDAD SIGLO 21 (Modulo 0, texto: “Derechos Fundamentales en el Mundo del trabajo. Futuro y presente del derecho del trabajo”, Curso Seminario Final de Abogacía, año 2022)



