

Procuración General de la Nación

Suprem Corte:

-I-

La Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario confirmó la sentencia de primera instancia que había hecho lugar al amparo deducido por el sindicato Nueva Organización de Trabajadores Estatales, y había declarado la inconstitucionalidad de los artículos 41, inciso a, 44, 48 y 52 de la ley 23.551 y los artículos 70, 90 y 91 del convenio colectivo de trabajo 697/05, por ser contrarios al artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y a los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional. En consecuencia, ordenó al Instituto Nacional de Servicios Sociales de Jubilados y Pensionados que se abstenga de realizar cualquier acto de discriminación entre las asociaciones sindicales simplemente inscriptas y las que tienen personería gremial a los fines de la concesión de las franquicias y licencias gremiales previstas en las normas cuestionadas.

La Cámara consideró que la denegatoria de las licencias y franquicias gremiales requeridas implica una notoria desventaja en perjuicio de aquellas asociaciones que no ostentan personería gremial, lo cual atenta contra la libertad sindical reconocida en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de igual jerarquía (art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional). Sostuvo que la Corte Suprema resolvió en los precedentes registrados en Fallos 331:2499 y 332:2715 que a los fines de garantizar la libertad sindical correspondía extender ciertas prerrogativas previstas en la ley 23.551 para los delegados y dirigentes de entidades con personería gremial a las organizaciones de trabajadores que no tienen esa condición.

A su vez, fundó su decisión en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (ratificado por la ley 14.455), que establece que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Asimismo enfatizó la repercusión negativa que genera la ley 23.551 en el plano individual en cuanto restringe, al conceder franquicias y licencias solo a los

representantes de las asociaciones con personería gremial, la libertad de los trabajadores en la elección de la organización sindical que los representa.

Por último, consideró que otorgar las licencias y franquicias aquí en juego a los delegados de las asociaciones simplemente inscriptas garantiza el normal desempeño de estas organizaciones en el ejercicio de sus funciones y evita cualquier acto discriminatorio.

-II-

Contra esa resolución, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados dedujo el recurso extraordinario federal (fs. 21/39), cuya denegatoria (fs. 52/52 vta.) dio origen a la presente queja (fs. 54/58).

La recurrente alega en lo principal que la sentencia en crisis resolvió el caso mediante la aplicación de la doctrina sentada por la Corte Suprema en los precedentes “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales” (Fallos: 331:2499) y “Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional-Armada Argentina s/ Sumarísimo” (Fallos: 332:2715), a pesar de que en esos procesos no se debatieron circunstancias análogas a las del presente caso.

Señala que el *a quo* reconoció el llamado régimen de licencias y franquicias para los delegados del personal, sin advertir que el artículo 44, inciso c, de la ley 23.551 dispone que la distribución de este régimen se establecerá en conformidad con lo que disponga la convención colectiva aplicable. En tal sentido, afirma que la norma a la que alude la ley 23.551, en este caso, es el convenio colectivo de trabajo 697/05. Agrega que ese cuerpo normativo establece un sistema de franquicias gremiales que se reconocen solamente a las representaciones sindicales signatarias del referido convenio.

Agrega que la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 70, 90 y 91 del convenio colectivo de trabajo 697/05 importa una intromisión en la vida interna de los actores sociales, sin que se haya dado intervención a los miembros paritarios representantes de las otras entidades sindicales que suscribieron el convenio. En consecuencia, entiende que se viola el derecho a la libertad sindical.

Procuración General de la Nación

Sostiene que la sentencia es arbitraria dado que resuelve la inconstitucionalidad de normas que no habían sido aplicadas en la presente *litis*.

–III–

Considero que debe hacerse lugar a la queja pues se ha cuestionado la validez constitucional de una ley del Congreso (ley 23.551) y de un convenio colectivo de trabajo (697/05), y la decisión ha sido contra su validez (art. 14, inc. 1, ley 48).

Por el contrario, entiendo que no son procedentes los agravios planteados con relación a la arbitrariedad de la sentencia y, en particular, a su congruencia con el objeto de la *litis* en tanto remiten al estudio de cuestiones de hecho y derecho común, que no han sido resueltas de manera irrazonable.

Con ese alcance, el recurso de hecho es procedente.

–IV–

La cuestión controvertida consiste en determinar si los artículos 41, inciso a, 44, 48 y 52 de la ley 23.551 y los artículos 70, 90 y 91 del convenio colectivo de trabajo 697/05 vulneran el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XXII; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 20 y 23.4; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 16; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 22.1/3; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 8.1.a y c, y 3) y los Convenios 87, 98 y 135 de la Organización Internacional del Trabajo.

El artículo 44 de la ley 23.551 establece que “Sin perjuicio de lo acordado en convenciones colectivas de trabajo, los empleadores estarán obligados a: [...] c) conceder a cada uno de los delegados del personal, para el ejercicio de sus funciones, un crédito de horas mensuales retribuidas de conformidad con lo que se disponga en la convención colectiva aplicable.”

Por su parte, el artículo 48 dispone que “Los trabajadores que, por ocupar cargos electivos o representativos en asociaciones sindicales con personería

gremial, en organismos que requieran representación gremial, o en cargos políticos en los poderes públicos, dejarán de prestar servicios, tendrán derecho de gozar de licencia automática sin goce de haberes, a la reserva del puesto y ser reincorporado al finalizar el ejercicio de sus funciones, no pudiendo ser despedidos durante el término de un (1) año a partir de la cesación de sus mandatos, salvo que mediare justa causa de despido...”.

A su vez, el convenio colectivo 697/05, aplicable al caso, en su artículo 70 estipula la concesión de licencias con goce de haberes para aquellos representantes electos de las asociaciones signatarias que participen en el proceso de negociación colectiva hasta la fecha de homologación del convenio. Asimismo, en los artículos 90 y 91 del citado convenio, se establecen créditos horarios retribuidos —también llamados franquicias— para el ejercicio de la función gremial y asistencia a plenarios ordinarios y actos electorales, a favor de los delegados de las asociaciones con personería gremial signatarias del convenio.

De este modo, las normas citadas establecen prerrogativas en materia de franquicias y licencias a favor de los delegados y dirigentes de las asociaciones con personería gremial, excluyendo a trabajadores que cumplen iguales funciones en asociaciones gremiales simplemente inscriptas.

En el *sub lite*, se encuentra controvertido la compatibilidad constitucional de esas normas con el principio de organización sindical libre y democrática. Tal como desarrolló la Corte Suprema en los casos “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales” (Fallos: 331:2499) y “Rossi, Adriana Maria c/ Estado Nacional- Armada Argentina s/ Sumarísimo” (Fallos: 332:2715) la libertad sindical o, en otros términos, la organización sindical libre y democrática, es un principio arquitectónico que sostiene e impone la Constitución Nacional mediante su artículo 14 *bis*, y por instrumentos internacionales: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXII), Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 20 y 23.4); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 16); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 22.1/3) y Pacto

Procuración General de la Nación

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8.1.a y c, y 3).

En particular, la libertad sindical es receptada en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo que establece el derecho de los trabajadores a sindicalizarse sin realizar distinción alguna respecto al tipo o grado de la asociación. Consagra la facultad de las organizaciones de trabajadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción. Establece, a su vez, que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. En ese sentido, prohíbe que la legislación nacional o su aplicación menoscaben las garantías previstas en el convenio (arts. 2, 3 y 8). Esta prohibición impuesta al Estado se complementa con la obligación de adoptar las medidas necesarias y apropiadas para preservar el ejercicio del derecho de sindicación.

En el citado caso “Asociación Trabajadores del Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales”, la Corte sostuvo que si bien la legislación nacional podía establecer una distinción entre las asociaciones sindicales más representativas y las demás organizaciones, esa diferenciación no puede, en consonancia con el principio expuesto de libertad sindical, privar a las organizaciones sindicales que no hayan sido reconocidas como las más representativas de los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros ni del derecho de organizar su gestión y su actividad. En ese orden de ideas, agrega que esa distinción no puede tener como consecuencia conceder a las asociaciones con mayor representatividad 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 delegados ante organismos internacionales (considerando 8°).

Luego, en el caso “Rossi, Adriana Maria c/ Estado Nacional-Armada Argentina s/ Sumarísimo”, el mismo tribunal sostuvo que el diferente grado de tutela reconocido a los representantes gremiales mortifica la libertad sindical de los primeros y de los trabajadores en general. En consecuencia, destaca que el distingo

construye a los trabajadores individualmente considerados que se dispongan a actuar como representantes gremiales a adherirse a la entidad con personería gremial, no obstante la existencia, en el mismo ámbito, de otra simplemente inscripta. Una situación análoga se produce en relación con los trabajadores que deseen afiliarse y verse representados sindicalmente (considerando 5°).

En el mismo sentido, la Corte en los autos S.C.A. 598, L. XLIII, “Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad” (sentencia del 18 de junio de 2013) expuso que el aludido principio consagra la libertad para todos los sindicatos a fines de que puedan realizar sus actividades sin que el Estado reduzca injustificadamente las funciones que les son propias, esto es, la promoción, ejercicio, defensa, fomento y protección de los intereses legítimos de orden gremial.

En este contexto normativo, entiendo que los artículos 44 y 48 de la ley 23.551 y los artículos 70, 90 y 91 del convenio colectivo 697/05 violan el derecho a la libertad de asociación sindical, tal como ha sido interpretado en los casos citados por la Corte Suprema, en la medida que otorgan privilegios a las asociaciones sindicales con personería gremial en detrimento de las simplemente inscriptas. En efecto, ello conlleva una desigualdad irrazonable entre los dos tipos de organizaciones, lo que afecta la libertad sindical tanto en el aspecto individual como en el colectivo.

Dichos privilegios exceden de aquellos que pueden otorgarse a las organizaciones más representativas en tanto no se vinculan con su prioridad de representación en las negociaciones colectivas, en la consulta por las autoridades o en la designación de delegados ante organismos internacionales, únicas prerrogativas admitidas en el Convenio 87 conforme lo manifestado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. De hecho, contrariamente a lo argüido por el recurrente, no se encuentra cuestionado en las presentes actuaciones el derecho de celebrar convenios colectivos de trabajo otorgado a los sindicatos con personería gremial, sino el modo en que a través de dichos convenios se establecen y distribuyen las licencias y franquicias aquí en cuestión.

Procuración General de la Nación

Para más, el actual régimen de franquicias y licencias —tal como está regulado en las normas aquí cuestionadas— puede influir, en forma indebida, en la elección de los trabajadores con relación a la asociación a la que deseen afiliarse, ya que optarían por aquella que tenga más privilegios y brinde mayor protección, incluso aunque no adhieran a su ideología política o sindical. En este sentido la Comisión de Expertos, al formular observaciones sobre la ley 23.551 en 1989, manifestó que la concesión a los sindicatos más representativos de ciertos privilegios relativos a la defensa de los intereses profesionales no debe estar subordinada a condiciones de tal naturaleza que influyese indebidamente en la elección por los trabajadores de la organización a la que deben afiliarse.

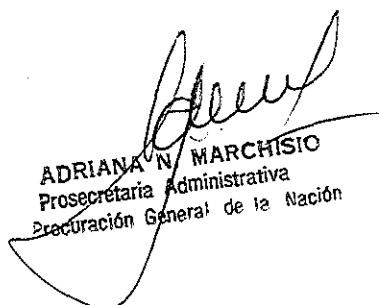
En consecuencia, tal como lo entendió la sentencia apelada, los artículos 44 y 48 de la ley 23.551 y los artículos 70, 90 y 91 del convenio colectivo de trabajo 697/05, en cuanto excluyen en forma arbitraria a las asociaciones simplemente inscriptas del régimen de franquicias y licencias, resultan inconstitucionales.

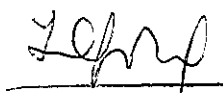
En lo relativo a la declaración de invalidez de los artículos 41, inciso a, y 52 de la ley 23.551, cabe remitirse a lo resuelto en los citados casos “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales” y “Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina s/ Sumarísimo”.

—V—

Con el alcance expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la queja, rechazar el recurso extraordinario y confirmar la sentencia impugnada.

Buenos Aires, 31 de marzo de 2015.


ADRIANA N. MARCHISIO
Prosecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación


Irma Adriana García Nieto
Procuradora Fiscal ante la
Corte Suprema de Justicia de la Nación
Subrogante