



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 29 de Octubre de 2020

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Asoc. Pers. Munic. las Colonias c/ Fed. Sind. Trab. Munic. Festrám y otros s/ acción de amparo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que la cuestión propuesta por la apelante encuentra respuesta en el dictamen del señor Procurador Fiscal a cuyos fundamentos y conclusiones cabe remitir, en lo pertinente, por razones de brevedad.

Que, por lo demás y en cuanto permite esclarecer los alcances de la solución que se propone, cabe advertir que la exclusividad que la ley provincial establece en favor de una entidad de segundo grado para representar a los trabajadores municipales de la Provincia de Santa Fe en la unidad de negociación -cuyas decisiones se aplican a todos los municipios de la provincia- se encuentra en tensión con dos cláusulas constitucionales. Por un lado, afecta la unidad normativa reglada por el art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional al oponerse a la prioridad que el art. 35 de la ley nacional 23.551 otorga al sindicato de primer grado (art. 35); por otro, y esto es relevante en términos de la organización federal del país, menoscaba el principio de autonomía municipal establecido por los arts. 5° y 123 de la Carta Magna.

Es preciso recordar que la reforma de 1994 reconoció expresamente a los municipios de provincia (art. 123) y a la

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129) el carácter de sujetos inexorables del régimen federal argentino, agregándose al Estado Nacional y a las provincias. En lo atinente a los municipios, estableció el standard de autonomía para todos ellos, derivando a cada provincia la especificación del contenido y los alcances de esa específica capacidad de derecho público *"en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero"*. La magna asamblea constituyente aclaró que *"no puede haber municipio autónomo verdadero si no le reconocemos explícitamente entidad política o le retaceamos la capacidad de organizar su administración y realizar los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones o lo privamos del sustento económico-financiero indispensable para que preste aquellos servicios públicos que la provincia le asigne, inherentes a su existencia o le impedimos ejercer su autonomía institucional (Convención Constituyente Nacional, sesión del 8 de agosto de 1994, intervención del Convencional Merlo)"* (Fallos: 337:1263).

La falta de adaptación de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, vigente desde 1962, al standard del art. 123 de la Constitución Nacional, importa -entre otras consecuencias- mantener formalmente la vigencia de leyes que, como la que es materia de análisis en la causa, no operan como garantías de funcionamiento y autodeterminación sino como un valladar de la autonomía. En efecto, la conformación de una comisión paritaria para toda la provincia, integrada por 8



Corte Suprema de Justicia de la Nación

representantes de intendentes y comunas e idéntico número de representantes de los trabajadores designados por la federación de actuación provincial (art. 132 bis de la ley provincial 9286, agregado por la ley 9996/86), conspira contra la posibilidad de que los distintos municipios negocien colectivamente, en su carácter de empleadores, con sus trabajadores, sustrayéndole atribuciones mínimas de gestión y administración de sus asuntos locales.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado, se resuelve:
1) Hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada con el alcance indicado. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. 2) Exhortar a las autoridades provinciales a dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento del mandato que emerge del art. 123 de la Constitución Nacional. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

VO-//-

-// -TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ Y DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA ELENA HIGHTON
DE NOLASCO

Considerando:

Que la cuestión propuesta por el apelante encuentra suficiente respuesta en el dictamen del señor Procurador Fiscal a cuyos fundamentos y conclusiones, con excepción de los párrafos penúltimo y antepenúltimo, cabe remitir, en lo pertinente, por razones de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada con el alcance indicado. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por la **Asociación del Personal Municipal del Departamento Las Colonias de la Provincia de Santa Fe**, representada por los **Dres. Miguel Ángel Picca y Carlos A. Zambón**.

Tribunal de origen: **Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Cámara de Apelación en lo Laboral de Santa Fe**.

Suprema Corte:

-I-

El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Santa Fe anuló la decisión de la cámara laboral local que había admitido la demanda iniciada por la Asociación del Personal Municipal del Departamento Las Colonias (APM) y del señor Esteban Ríos —en carácter de afiliado—, contra la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de Santa Fe (FESTRAM) y el Ministerio de Trabajo de esa provincia, con el objeto de que se declare la invalidez constitucional del acta paritaria del 4 de noviembre de 2008 que impuso a los trabajadores afiliados a la actora un aporte solidario en beneficio de dicha federación (fs. 475/483).

Resaltó que la ley provincial 9996 de Paritarias establece la facultad de la Comisión Paritaria para el personal municipal y comunal —integrada por ocho representantes de los municipios y comunas y ocho de la FESTRAM— de negociar convenios colectivos de eficacia general para todo el ámbito provincial, y la actora no cuestionó la validez de esa norma.

Al respecto estimó que esa facultad de negociación colectiva otorgada a una entidad con personería gremial de segundo grado refuerza el criterio de concentración y unificación de sujetos que caracteriza al modelo sindical argentino. Además, señaló que, ante la posibilidad de que se produzca un conflicto laboral que colisione con el interés general o el bien común, la ley 9996, al agregar el artículo 132 *bis* a la ley 9286 —Estatuto y Escalafón del Personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe—, estableció que la FESTRAM sea la entidad sindical legitimada para representar a los trabajadores en las negociaciones paritarias, por ser la más representativa del sector.

Consideró que no resulta irrazonable imponer una cuota solidaria a los trabajadores no afiliados, en virtud de que la demandada, en el proceso de negociación colectiva, representa, además de los intereses de sus

afiliados, los de todos los trabajadores comprendidos en el convenio. En ese sentido, sostuvo que esa posición para negociar acuerdos paritarios con alcance general habilita a la FESTRAM a requerir contribuciones solidarias siempre que se respeten los recaudos de razonabilidad, temporalidad y equivalencia, y que los contribuyentes aprovechen los beneficios y mejoras convencionales obtenidos por la entidad requirente.

Por ello, concluyó que no se encuentra acreditado en autos que el acta paritaria cuestionada vulnere la libertad sindical y, en consecuencia, la decisión de la cámara no resulta una derivación razonada del derecho vigente a las circunstancias comprobadas de la causa.

-II-

Contra esa decisión, la Asociación del Personal Municipal del Departamento Las Colonias interpuso recurso extraordinario federal (fs. 487/502), que fue contestado (fs. 506/512) y rechazado (fs. 524/525), lo que motivó la presente queja (fs. 48/53 del cuaderno respectivo).

Señala que existe cuestión federal que habilita la instancia ya que el acuerdo colectivo cuestionado, que impuso un aporte solidario de pago mensual del 1% a trabajadores no afiliados a la demandada —pero si a la actora—, vulnera el principio de libertad sindical reconocido en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de jerarquía constitucional. A su vez, sostiene que la ley local 9996, en cuanto otorga la exclusiva potestad de representar los intereses de todos los trabajadores municipales y comunales de la provincia de Santa Fe a FESTRAM, vulnera el principio de no injerencia y es contraria al artículo 35 de la ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, que reconoce preeminencia para representar a trabajadores de determinado ámbito —territorial o de empresa— a la entidad sindical con personería gremial que actuare en primer grado respecto de la federación.

Sobre esa base, resalta que la decisión cuestionada revocó la sentencia que había declarado la inconstitucionalidad de esa norma y, en consecuencia, es contraria al derecho federal invocado.

En ese sentido, considera que la imposición de la cuota solidaria al no afiliado restringe la voluntad de desafiliación de los trabajadores con respecto a FESTRAM. Además, afirma que afecta la libre elección sindical de los trabajadores y viola la neutralidad del ordenamiento jurídico ante las disputas inter-sindicales, ya que, al otorgar ventajas o privilegios, induce a la conveniencia de pertenecer a una asociación determinada y ello implica una injerencia indebida en la vida institucional, tanto del gremio de base como de la federación.

Además, plantea que FESTRAM carece de legitimación activa para reclamar aportes solidarios, pues no afilia trabajadores sino gremios de primer grado, y, por ello, no podría reclamar a los trabajadores, sino a las entidades sindicales.

Agrega que la demandada no logró un beneficio para los trabajadores ya que la APM obtuvo un aumento salarial mayor que ella. Por ello, considera injustificado imponer el cobro de una cuota solidaria a los afiliados a la actora.

Concluye que la decisión se apoya en la autonomía legislativa provincial cuando la regulación del derecho colectivo está reservada al Congreso de la Nación por imperio de la Constitución Nacional (art. 14 *bis* y 75, inc. 12 de la Constitución Nacional).

–III–

A mi modo de ver, el remedio federal intentado fue mal denegado por el *a quo* toda vez que media sentencia definitiva y se cuestionó la validez de una ley provincial, y de un acta paritaria celebrada en virtud de ella, bajo la pretensión de ser contrarias a la Constitución Nacional y a otras normas

federales, y la decisión del superior tribunal provincial ha sido a favor de su validez (art. 14, inc. 2, de la ley 48).

En efecto, el superior tribunal anuló la decisión de la cámara laboral local que había declarado la inconstitucionalidad de la ley 9996 de la provincia de Santa Fe y del acta paritaria del 4 de noviembre de 2008 por estimarlas contrarias al artículo 14 *bis* y al Convenio 87 de la OIT.

Por lo expuesto, considero que corresponde realizar una declaratoria sobre el punto efectivamente disputado, puesto que, cuando está en discusión una norma de carácter federal, la Corte no se encuentra limitada por los argumentos de las partes o del *a quo* (Fallos: 308:647, 310:2200, 329:3373, entre otros).

-IV-

En cuanto a los agravios que cuestionan la validez del acta paritaria del 4 de noviembre de 2008 por violar el derecho a la libertad sindical opino que le asiste razón a la recurrente.

En mi entender, el acta paritaria cuestionada, al imponer el pago de una cuota solidaria a trabajadores afiliados a la actora, produce una severa interferencia en la actividad sindical que no encuentra adecuada justificación en la potestad exclusiva de la demandada para negociar convenios colectivos de alcance provincial.

En efecto, a fin de ponderar esa interferencia, basta señalar que, como consecuencia del acta paritaria, los afiliados a la actora, deben abonar, además de la cuota sindical a la entidad gremial que eligen, la cuota solidaria a la demandada. Por el contrario, los afiliados a una entidad adherida a la demandada solo abonaran la cuota sindical, pero no la solidaria. Por lo tanto, los trabajadores municipales se ven inducidos a desafiliarse de la entidad actora, y afiliarse a una entidad adherida a la FESTRAM, o bien a no afiliarse a ningún sindicato y abonar solo la cuota solidaria. En conclusión, los afiliados a la APN tendrán una carga

económica superior y, conforme lo dispuesto por el artículo 1 de la ley 9996 —que agrega el artículo 132 *bis* a la ley 9286—, en la negociación paritaria, sólo podrán ser representados por la FESTRAM, de modo que obtendrán los mismos beneficios y mejoras laborales que los demás trabajadores municipales.

En este punto, es importante señalar que el derecho a la libertad sindical, en el plano individual, está receptado por el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional que establece el derecho del trabajador a afiliarse en la organización de su elección, desafilarse o no afiliarse. A su vez, el Convenio 87 de la OIT, de jerarquía constitucional en virtud de su inclusión en el artículo 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Fallos: 331:2499, "ATE"), en su artículo 3, inciso 2, reconoce el derecho de los trabajadores a sindicalizarse sin realizar distinción alguna respecto al tipo o grado de la asociación y establece la obligación de las autoridades públicas de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. Además, el artículo 8, inciso 2, sostiene que "La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio". Esta prohibición se complementa con la obligación estipulada en el artículo 11 de ese instrumento de adoptar las medidas necesarias y apropiadas para preservar el ejercicio del derecho de sindicación.

Con respecto a ello, la Corte sostuvo en el caso "ATE" (Fallos: 331:2499) que la afiliación libre y consciente no puede verse herida con supuestas razones de interés sindical y bien común (Considerando 7). En ese precedente señaló que quienes están bajo la protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tienen no sólo el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo, sino que, además, gozan del derecho y la libertad de

buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad (Considerando 6).

Además, al reproducir lo expuesto por el Comité de Libertad Sindical, puntualizó que “de manera general, la posibilidad para un gobierno de conceder una ventaja a una organización determinada, o de retirársela para beneficiar a otra, entraña el riesgo, aunque no sea esa su intención, de acabar por favorecer o desfavorecer a un sindicato frente a otros, cometiendo un acto de discriminación. Es más, favoreciendo o desfavoreciendo a determinada organización frente a otras, los gobiernos pueden influir en la decisión de los trabajadores cuando elijan una organización para afiliarse, ya que es indudable que estos últimos se sentirán inclinados a afiliarse al sindicato más apto para servirlos, mientras que por motivos de orden profesional, confesional, político u otro, sus preferencias los hubieran llevado a afiliarse a otra organización” (Considerando 8).

En este marco normativo, cabe destacar que, en el *sub lite*, el acuerdo paritario otorga una ventaja económica que favorece a la demandada y, en paralelo, impone una desventaja que perjudica a la actora, condicionando la libre elección de los trabajadores municipales de la provincia respecto de su afiliación sindical. Todo ello produce una grave injerencia en la vida sindical que contradice el principio de neutralidad estatal en esta materia.

A su vez, el pago obligatorio de la cuota solidaria constituye una interferencia arbitraria ya que no encuentra adecuada justificación en la potestad exclusiva de negociación de convenios colectivos, de alcance provincial, de la federación demandada. A diferencia de lo que sostiene el *a quo*, no se trata de imponer la cuota solidaria a trabajadores sin afiliación sindical alguna que se benefician con un acuerdo de alcance general, sino de obligar al pago de esa cuota a trabajadores afiliados a una entidad sindical que disputa, precisamente, la exclusividad en la representación, y que, conforme a la normativa nacional debe

ser admitida en ese ámbito de negociación colectiva. En efecto, la asociación actora es un sindicato de primer grado con personería gremial preexistente (fs. 13/17) que actúa en el mismo ámbito de representación que la federación demandada, tiene capacidad de constituir patrimonio (art. 37 de la ley 23.551) y recobró sus facultades para negociar colectivamente (art. 31 de la ley 23.551) en virtud de su desafiliación a ella (fs. 9/12).

Sobre esa base, la exclusividad de representación que dispone la ley 9996 en favor de la demandada para representar a los trabajadores municipales de la Provincia de Santa Fe en la Comisión Paritaria, cuyas resoluciones y acuerdos serán aplicables en todos los municipios de la Provincia, contradice el principio de pluralidad de representación en el sector público (art. 15 de la ley 10.052 de la provincia de Santa Fe, modificado por la ley 12.750, Resolución 255/03 del MTE y SS y los arts. 4 y 6 de la ley 24.185). Además, se opone al artículo 35 de la ley 23.551 que establece una preferencia por el sindicato de primer grado para representar los intereses colectivos de los trabajadores por sobre la asociación de segundo grado.

En suma, estimo que el acuerdo paritario del 4 de noviembre de 2008, en cuanto impone, sin una adecuada justificación, una cuota solidaria a los trabajadores municipales del departamento de Las Colonias afiliados al sindicato accionante, vulnera su libre elección sindical y el principio de no injerencia estatal. Por tal motivo, resulta contrario al artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y a los artículos 3, inciso 2, y 8, inciso 2, del Convenio 87 de la OIT.

-V-

Por lo expuesto, opino que corresponde admitir la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 4 de noviembre de 2016.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMÓVICH