



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 4 de Abril de 2023

Vistos los autos: “‘García, Ángel Alberto y otro c/ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social s/ ley de asoc. sindicales’ y CNT 102832/2016/CS2 ‘Unión Personal de Seguridad República Argentina c/ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social s/ ley de asoc. sindicales’”.

Considerando:

1°) Que estas dos causas exhiben una evidente conexidad ya que tuvieron origen en sucesivas resoluciones que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dictó en el marco del proceso electoral iniciado en 2016 en el seno de la Unión Personal de Seguridad de la República Argentina. Habida cuenta de ello y toda vez que los recursos extraordinarios interpuestos en ambos casos han sido concedidos bajo el argumento de que los fallos impugnados podrían tener alcances contradictorios, el Tribunal estima conveniente dictar una sentencia única con el objeto de poner fin a las contiendas de un modo unívoco.

2°) Que la Unión del Personal de Seguridad de la República Argentina (UPSRA) había convocado para el día 2 de junio de 2016 a una asamblea extraordinaria de afiliados a efectos de designar la junta electoral que llevaría adelante el proceso de elección de autoridades cuyos mandatos vencían el 26 de noviembre de ese año. Debido a disputas entre dos sectores gremiales, en definitiva, se llevaron a cabo dos asambleas en lugares distintos. A partir de posteriores presentaciones

efectuadas por esos dos sectores ante la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales (DNAS) de la cartera laboral, ese organismo dictó una providencia resolutive el 13 de julio de 2016 declarando la "ineficacia jurídica" de ambos actos.

Tal decisión motivó que la UPSRA convocara a una nueva asamblea extraordinaria, a los mismos fines, para el día 29 de julio de 2016, en la cual se designó una nueva junta electoral, comunicándose lo actuado al Ministerio de Trabajo el 3 de agosto. Posteriormente, la Comisión Directiva de la UPSRA convocó a elecciones para el día 21 de octubre de 2016, lo que comunicó a la autoridad ministerial el 19 de septiembre de 2016.

Por su parte, el otro sector de trabajadores, encabezado por Leónidas Requelme García, efectuó dos presentaciones ante la Autoridad Administrativa por medio de las cuales cuestionó tanto la anterior resolución ministerial como así también la asamblea extraordinaria informada por el gremio. Como consecuencia de estas presentaciones, el 11 de agosto de 2016 la DNAS dispuso la "suspensión del proceso electoral" y convocó a las partes a una audiencia de conciliación que no tuvo resultados positivos.

La UPSRA, sin embargo, desarrolló los comicios el 21 de octubre de 2016, resultando vencedora la Lista Celeste y Blanca, encabezada por el entonces Secretario General, Ángel Alberto García.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

El 18 de noviembre de 2016 la UPSRA llevó a cabo una nueva asamblea extraordinaria de afiliados en la que se decidió "prorrogar el mandato" de las autoridades salientes, que expiraba el 26 de noviembre de 2016, postergando la asunción de las nuevas electas a la espera de la decisión definitiva del Ministerio respecto de los cuestionamientos existentes en torno al proceso electoral.

Sin embargo, ante una nueva presentación de un grupo de diecisiete afiliados, la autoridad administrativa entendió configurada una situación de "acefalía" y, en consecuencia, el 1° de diciembre de 2016 el titular de la cartera laboral dictó la resolución 998/2016 por la cual designó "delegado normalizador" a Rodolfo Emilio Alonso, con "facultades administrativas y ejecutivas de los órganos de conducción de la entidad".

3°) Que, contra esta última resolución, el 12 de diciembre de 2016 la UPSRA, representada por Ángel Alberto García, dedujo el recurso previsto en el art. 62, inc. b, de la ley 23.551 ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

En esa presentación negó la existencia de "acefalía", destacando que el Ministerio de Trabajo deliberadamente no había resuelto la cuestión relativa a la suspensión del proceso electoral a fin de que se llegara sin acto eleccionario cumplido a la fecha de vencimiento del mandato de las autoridades, para así poder disponer la intervención del gremio. Afirmó la validez

de la prórroga de mandatos resuelta "a la luz de principio de Autonomía Sindical" por la máxima autoridad institucional del gremio, no cuestionada oportunamente por la autoridad administrativa sino con posterioridad a su resolución 998/2016. Enfatizó que, en verdad, se estaba en presencia de una verdadera "intervención", siendo la palabra "normalización" un eufemismo. Agregó que, con arreglo al esquema normativo de la ley 23.551, la autoridad administrativa debía abstenerse de limitar la autonomía de las asociaciones sindicales (art. 6), no pudiendo intervenir en su dirección y administración (art. 57), sino que, en caso de considerar que existían razones que ameritaban la intervención (art. 56, inc. 3°), debía solicitarla en sede judicial. Afirmó que ni el art. 15 del decreto 467/88 ni el art. 56 de la ley 23.551 facultaban a la autoridad administrativa para llevar adelante acciones que no correspondían a la finalidad de dichas disposiciones, máxime cuando tal normativa tenía a su vez sustento en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de jerarquía constitucional. Asimismo, y como "medida cautelar", solicitó la suspensión de los efectos de la resolución 998/2016, a fin de que, por un lado, se ordenara al delegado normalizador abstenerse de realizar cualquier acto de ejecución de dicha resolución y, por otro, se mantuvieran en el Registro de Asociaciones Sindicales como autoridades de la UPSRA a las que se encontraban registradas al 18 de noviembre de 2016.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ese recurso quedó radicado ante la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (CNAT). Si bien ese tribunal, por resolución del 28 de diciembre de 2016, le otorgó efecto suspensivo, el Ministerio de Trabajo continuó con la designación de sucesivos "delegados normalizadores". Finalmente, el 20 de septiembre de 2018 falló desestimando la pretensión recursiva.

El *a quo* entendió que no correspondía hacer lugar a la medida cautelar solicitada pues "se verifica una controversia intra-sindical de larga data suscitada en el seno de UPSRA [...] que derivara frente a la denuncia del estado de acefalía por parte de un grupo de afiliados en la designación de un delegado normalizador -luego modificada en tres oportunidades- por la Autoridad Administrativa del Trabajo con sustento en [...] el art. 56 L.A.S."; norma que le confería a esa cartera del Estado "facultades excepcionales [...] para designar un funcionario que regularice el cuerpo de conducción de las asociaciones sindicales en casos análogos al de autos, en que se encuentra impugnado el comicio celebrado el día 21/10/2016 y la asamblea de prórroga de los mandatos de la Comisión Directiva de UPSRA, mientras que se halla vencido el mandato de las autoridades". Agregó que "Resuelta la cuestión de la medida cautelar [...], la misma suerte ha de correr la cuestión de fondo cual es la impugnación de la Resolución MTEySS N° 998/16 [...] por su inequívoca conexidad".

Contra ese pronunciamiento, la UPSRA dedujo recurso extraordinario federal, en el que afirma la violación del "principio de libertad sindical" consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y en el Convenio 87 de la OIT, así como también la arbitrariedad del fallo, con sustento en que: a) el accionar del Ministerio había sido deliberado en el sentido de suspender las elecciones y no resolver la situación, para luego, vencidos los mandatos de las autoridades en ejercicio, poder alegar una inexistente "acefalía" y disponer la intervención bajo el eufemismo de la designación de un "delegado normalizador"; b) no se debatía una disputa interna del gremio sino el avasallamiento por parte del Ministerio de Trabajo a la autonomía de una asociación sindical a través de una maniobra para provocar una situación de anormalidad institucional que lo habilite a disponer una intervención encubierta; y c) se hicieron consideraciones sobre el proceso electoral del 21 de octubre de 2016 cuando ese tema no era materia de recurso desde que tramitaba en otro expediente administrativo posterior.

4°) Que, entre tanto, el 27 de diciembre de 2016 la DNAS emitió una disposición declarando la "ineficacia jurídica asociacional" del acto eleccionario del 21 de octubre de 2016, así como también de la prórroga de mandatos resuelta en la asamblea del 18 de noviembre de 2016.

Contra esa resolución, Ángel Alberto García, en representación de la UPSRA, interpuso recursos administrativos y, frente a la falta de respuesta, promovió ante la CNAT el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

remedio previsto en el art. 62 de la ley 23.551. Allí defendió la validez de los actos gremiales impugnados, cuestionó la resolución ministerial que los había descalificado y solicitó que, en virtud del efecto suspensivo del remedio deducido, se ordenara la inscripción de las autoridades cuyos mandatos habían sido prorrogados. Ese remedio quedó radicado ante la Sala IX del referido tribunal. Posteriormente, solicitó, como "medida cautelar", la suspensión de un nuevo proceso electoral convocado por el entonces delegado normalizador Patricio Lombilla.

El 26 de diciembre de 2018, la Sala IX dictó una sentencia que, amén de asignarle efectos suspensivos a la apelación deducida resolvió, con el carácter de medida cautelar, descalificar la designación de un delegado normalizador resuelta por el Ministerio y validar la prórroga de los mandatos decidida por la asamblea extraordinaria del 18 de noviembre de 2016 hasta tanto resolviera de modo definitivo las impugnaciones deducidas contra la resolución de la DNAS del 27 de diciembre de 2016.

En ese sentido consideró: 1) que "a la interposición del recurso previsto por el art. 62 de la ley 23.551 se le debe asignar efectos suspensivos [...] de aquella resolución administrativa cuya invalidez o nulidad se persigue en sede judicial", máxime cuando la ejecución de la resolución recurrida podía afectar "los principios y garantías constitucionales involucrados en todo proceso electoral de una asociación sindical (libertad, democracia y autonomía sindical, acceso a la jurisdicción, derecho a ser oído por un juez mediante un

procedimiento sencillo y rápido y a la tutela judicial efectiva, entre otras)”; 2) que “el Tribunal -sin emitir juicio definitivo- entiende insuficientes las razones que motivaron la intervención administrativa [...] en particular por el extenso lapso transcurrido sin que se dilucidan en tal sede las incidencias planteadas por las partes con relación a la suspensión del proceso electoral celebrado el 21/10/2016 y la privación de efectos de la prórroga de los mandatos decidida en la Asamblea General Extraordinaria de afiliados celebrada el 18/11/16”; 3) que, “teniendo en cuenta el resguardo del principio de libertad sindical y la expresión de autonomía colectiva emergente del acto electoral y de lo decidido en la Asamblea General Extraordinaria del 18/11/16, corresponde -por ende- suspender la aplicación de aquella resolución administrativa cuya invalidez o nulidad se persigue en sede judicial; lo que en el caso concreto [...] proyecta sus efectos sobre la designación del delegado normalizador Sr. Lombilla”; 4) que “a fin de evitar una situación de acefalía [...] sin que implique adelantar opinión alguna con relación a la legitimidad del trámite de renovación de autoridades [...] corresponde disponer la prórroga de los mandatos decidida por Asamblea General Extraordinaria, debiendo otorgar la autoridad de aplicación, dentro del plazo de 72 horas -en el marco del correspondiente expte. administrativo-, la pertinente certificación provisoria de autoridades [...] hasta tanto se nombren nuevas [...] a través del procedimiento establecido por la ley 23.551”; 5) que “corresponde disponer cautelarmente la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

suspensión del proceso electoral iniciado por el actual Delegado Normalizador de la [...] UPSRA Sr. Patricio Lombilla, ordenándole se abstenga de [...] llevar a cabo un proceso electoral hasta tanto recaiga sentencia definitiva en las presentes actuaciones”.

Contra este último pronunciamiento, el Estado Nacional - Ministerio de Producción y Trabajo (continuador del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) dedujo recurso extraordinario federal en el que, por un lado, critica que se haya dictado una medida cautelar contra el Estado *in audita parte*, en violación a la ley 26.854 y, por otro lado, afirma que la sentencia es contradictoria con la dictada tres meses antes, sobre los mismos hechos, partes y pretensiones, por la Sala VI, que había desestimado la impugnación contra la designación de un “delegado normalizador” y tenido por configurado el supuesto de “acefalía”.

5°) Que los agravios de la UPSRA dirigidos a cuestionar la decisión de la Sala VI de la CNAT (v. considerando 3° de la presente) plantean la existencia de una cuestión federal suficiente, con sustento en la interpretación del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (art. 14, inc. 3°, de la ley 48) y, por otro lado, aducen que el fallo se sustenta en meras consideraciones dogmáticas y no constituye derivación razonada del derecho vigente con arreglo a las circunstancias comprobadas de la causa.

6°) Que el Tribunal ha resuelto en reiteradas oportunidades que, en caso de basarse el recurso extraordinario en dos fundamentos, uno de los cuales es la arbitrariedad, corresponde examinar este en primer término pues, sin perjuicio de la existencia de materia federal estricta, de constatarse tal tacha no habría en rigor, sentencia propiamente dicha (conf. Fallos: 329:5019; 330:4706; 339:930, entre muchos otros).

7°) Que, aunque las cuestiones de hecho, prueba y derecho común propuestas son ajenas al recurso del art. 14 de la ley 48, cabe reconocer excepción a esa regla cuando, como ocurre en el caso, la alzada ha omitido considerar planteos oportunamente introducidos y conducentes para la adecuada solución del pleito, formulando una tésis del régimen legal que prescinde de las circunstancias comprobadas en la causa, lo que impide reputar al pronunciamiento como un acto jurisdiccional válido (Fallos: 317:638; 330:4459 y 339:408, entre muchos otros).

8°) Que en función de la materia involucrada es necesario iniciar el examen del planteo articulado recordando los principios y disposiciones aplicables que han sido consagrados por la normativa laboral de carácter internacional y local.

En primer lugar, cabe citar el Convenio 87 de la OIT sobre "la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación", aprobado por la Conferencia Internacional del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Trabajo en 1948 y ratificado por la República Argentina por ley 14.932 de 1959.

Este instrumento en su art. 3° establece que "1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción; 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal".

En el mismo sentido, la ley 23.551, sancionada en el año 1988, establece en su art. 1° que "La libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales", en tanto que su art. 6° dispone expresamente que "Los poderes públicos y en especial la autoridad administrativa del trabajo, los empleadores y sus asociaciones y toda persona física o jurídica deberán abstenerse de limitar la autonomía de las asociaciones sindicales, más allá de lo establecido en la legislación vigente".

Concordemente con lo anterior y en un claro refuerzo a la autonomía sindical, la ley solo le permite al Ministerio de Trabajo "Petitioner en sede judicial [...] la intervención de una asociación sindical"; y ello, únicamente en los supuestos de incumplimiento de intimaciones por acciones ilegítimas o de

graves irregularidades administrativas (art. 56, inciso 3°, apartados a y b). En tanto que lo faculta a "designar un funcionario para que efectúe lo que sea necesario para regularizar la situación" exclusivamente cuando "se produjere un estado de acefalía con relación a la comisión directiva"; más, incluso, limitando esta facultad excepcional al caso en que "en los estatutos de la asociación de que se trate o en los de la federación de la que ésta forme parte, no se haya previsto el modo de regularizar la situación" (art. 56, inciso 4°).

Esa voluntad de limitación a las facultades de intervención de la autoridad administrativa se ve robustecida en el art. 57 de la ley cuando dispone "En tanto no se presente alguna de las situaciones antes previstas, la autoridad administrativa del trabajo no podrá intervenir en la dirección y administración de las asociaciones sindicales a que se refiere esta ley, y en especial restringir el manejo de los fondos sindicales".

No resulta ocioso destacar que incluso el art. 15 del decreto 467/88 -reglamentario de la ley 23.551-, prevé que en el supuesto en que la asociación sindical no efectúe la convocatoria a elecciones y tampoco cumpliera con la intimación que a tal efecto le cursara el Ministerio de Trabajo, este podrá designar uno o más delegados electorales, claro que "al solo efecto de realizar la convocatoria y ejecutar los demás actos que hubiere menester para llevar adelante la elección,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

sustituyendo en ello a las autoridades sindicales” (art. 56, inciso 4).

9°) Que con arreglo a los preceptos precedentemente reseñados es factible colegir que, como mínimo, las facultades otorgadas al Ministerio de Trabajo por la enumeración del art. 56, inc. 4, de la ley 23.551 deben interpretarse de modo restrictivo, mediante un escrutinio estricto sobre la configuración de las circunstancias a las que alude la ley.

Al ser ello así, es evidente que el pronunciamiento de la Sala VI de la CNAT, en tanto afirmó la validez de la designación del delegado normalizador por entender configurada la situación de acefalía prevista en la ley, no se ajustó al estándar precedentemente anunciado.

En efecto, el *a quo* tuvo en cuenta dos circunstancias para tener por configurada la situación de acefalía que exige la ley: por un lado, que los comicios y la asamblea que decidió la prórroga estaban impugnados y, por otro, que los mandatos de los miembros de la comisión directiva estaban vencidos.

Sin embargo, de las mismas circunstancias a las que aludió el *a quo* se sigue que, justamente, el sindicato había llevado a cabo dos acciones con el objeto de evitar que el día del vencimiento originario del mandato de las autoridades quedara configurada la situación de acefalía, a saber: convocado y llevado a cabo las elecciones para que hubiera autoridades electas, y decidido en asamblea general, ante la existencia de

impugnaciones pendientes de resolución, la prórroga de los mandatos hasta que recayera decisión definitiva. El hecho de que estas acciones estuvieran cuestionadas, a lo que obligaba al Ministerio era a instar la resolución o, en su caso, a resolver todas las impugnaciones pendientes, dándole así al eventual perjudicado la oportunidad de recurrir ante la justicia; en tanto así no lo hiciera, el hecho de que las decisiones del gremio estuvieran simplemente "impugnadas" no lo habilitaba a considerar que se había generado una situación de "acefalía".

10) Que el exceso en que incurrió la autoridad administrativa se ve patentizado no solo por ello sino también porque no se limitó, como era menester en una eventual situación de acefalía, a designar un delegado electoral con el alcance al que alude el art. 15 del decreto 467/88, es decir, con actuación limitada a los actos necesarios para llevar adelante la elección (art. 56, inc. 4), sino que nombró a un "delegado normalizador", con las "facultades administrativas y ejecutivas de los órganos de conducción de la entidad".

Tampoco subsana la aludida anomalía el hecho de que, con posterioridad a la designación del delegado normalizador, el Ministerio haya resuelto las impugnaciones en sentido contrario a la pretensión de las autoridades del sindicato porque, precisamente, esa resolución administrativa del 27 de diciembre de 2016 fue apelada por el gremio ante la justicia y la Sala IX de la CNAT le confirió efecto suspensivo al recurso articulado.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En definitiva, el tribunal *a quo* no pudo válidamente avalar una resolución dictada el 1° de diciembre de 2016 en base a lo decidido en otra resolución dictada 26 días después, el 27 del mismo mes y año.

11) Que, a la luz de todo lo expuesto, no solo es evidente que el fallo de la Sala VI de la CNAT carece de la fundamentación exigible a todo pronunciamiento válido, sino también que la resolución del Ministerio de Trabajo 998/2016 es nula por haber tenido por configurada una situación de acefalía sin el debido sustento legal.

En tales condiciones, para dar una solución definitiva al problema señalado en el considerando 1° de este pronunciamiento, corresponde que esta Corte, en ejercicio de la atribución que le otorga el art. 16 de la ley 48, haga lugar al recurso del art. 62 de la ley 23.551 interpuesto por la UPSRA y declare la invalidez de la resolución MTEySS 998/2016.

12) Que, en otro orden, el recurso extraordinario del Ministerio de Trabajo deducido contra el pronunciamiento de la Sala IX de la CNAT debe ser desestimado porque no se dirige contra una sentencia definitiva o equiparable a tal.

Ello es así pues se intenta cuestionar un pronunciamiento que simplemente resolvió una cuestión procesal durante el trámite del pleito, como lo es el efecto otorgado por el *a quo* a la apelación, y que, además, dispuso una medida cautelar. En cuanto a esto último, como reiteradamente ha

sostenido la Corte, las resoluciones que disponen tal tipo de medidas -ya sea que las acuerden, denieguen, levanten o modifiquen- no constituyen, como regla, sentencia definitiva, ni equiparable a esta, a los fines del recurso extraordinario (Fallos: 256:150; 273:339; 300:1036; 337:1024, entre muchos otros).

En este sentido no cabe admitir, como fue propuesto, que la decisión resultaría equiparable a definitiva por sus efectos debido al gravamen irreparable que provocaría dejar sin efecto la designación de los delegados normalizadores, toda vez que ello implicaría referir a un acto derivado de la propia actuación ilegal de la apelante y que ha sido descalificado en el presente pronunciamiento por su falta de sustento normativo.

Por lo tanto, la aludida ausencia de sentencia definitiva impide abordar el tratamiento del recurso extraordinario aun cuando se invoque la existencia de arbitrariedad (Fallos: 296:552; 310:1486, entre otros) o estuviera en discusión el estricto cumplimiento de la ley sobre medidas cautelares contra el Estado.

Por ello, con los alcances indicados, se desestima el recurso extraordinario deducido por el Estado Nacional - Ministerio de Producción y Trabajo -continuador del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- en la causa CNT 53147/2017/CA1-CS1, por lo que esa cartera deberá dar cumplimiento de modo inmediato a los actos ordenados por la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

sentencia de fs. 105/108 de ese expediente; con costas. Asimismo, se declara procedente el recurso extraordinario deducido por la Unión Personal de Seguridad de la República Argentina en la causa CNT 102832/2016/CS2, se revoca la sentencia de fs. 409/411 de dichas actuaciones y se deja sin efecto la resolución MTEySS 998/2016; con costas. Agréguese copia del presente pronunciamiento en la causa CNT 102832/2016/CS2. Notifíquese y, oportunamente, remítanse.