Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 3 de octubre de 2023

Vistos los autos: "Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Sindicato Petrolero de Córdoba s/ ley de asoc. sindicales".

Considerando:

Que los agravios del apelante han sido objeto de adecuado tratamiento en el dictamen del señor Procurador Fiscal, cuyos fundamentos esta Corte comparte, en lo pertinente, y da por reproducidos en razón de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado, 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 a fin de que, por quien corresponda, dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

Que el recurso extraordinario es inadmisible (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se lo desestima. Con costas. Notifíquese y devuélvase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis



Recurso extraordinario interpuesto por el **Sindicato Petrolero de Córdoba,** representado por el **Dr. Pablo Arnaldo Topet.**

Traslado contestado por el **Sindicato de Trabajadores de Estaciones de Servicio, Playas de Estacionamiento, Garages, Lavaderos, Gomerías y Anexos de la Provincia de Córdoba,** representado por el **Dr. Enrique O. Rodríguez,** patrocinado por los **Dres. Pablo R. Vélez y Andrés B. Álvarez.**

Tribunal de origen: **Sala VI de Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.**

S u p r e m a C o r t e:

–I–

La Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la Resolución 747/2016 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTESS) que otorgó personería gremial al Sindicato de Estaciones de Servicio, Playas de Estacionamiento, Garages, Lavaderos, Gomerías y Anexos de la provincia de Córdoba (STESyPE) para representar a los trabajadores dependientes de estaciones de servicio, con exclusión de los dependientes de YPF SA o sus subsidiarias y de los trabajadores de establecimientos comerciales o gastronómicos que se encuentren dentro del predio de las estaciones, con zona de actuación en la provincia de Córdoba (fs. 1837/1839).

Sostuvo que esa resolución no invade el ámbito de actuación del Sindicato Petrolero de Córdoba (SPC) pues su personería gremial, otorgada por Resolución 1220/1965 MTESS, es genérica y debe ceder ante la especificidad del STESyPE. En ese sentido, señaló que la personería gremial del SPC comprende la distribución y venta de petróleo y subproductos del petróleo mientras que el STESyPE abarca a los trabajadores dependientes de las estaciones de servicio, que no solo se dedican a vender esos subproductos sino también otros como hielo y carbón y, además, prestan servicios de verificación y mantenimiento de rodados.

Consideró irrelevante que el estatuto del SPC incluya dentro de su ámbito de actuación a la rama de estaciones de servicio pues ello no se refleja de manera precisa en el acto administrativo que otorgó la personería gremial.

En igual sentido, sostuvo que tampoco resulta trascendente que el SPC haya representado durante 51 años a los trabajadores de estaciones de servicio en las negociaciones colectivas y haya suscripto convenios colectivos de trabajo ya que la personería solo puede ser otorgada por un acto administrativo y no se adquiere "de hecho".

Sobre esa base, estimó que el ámbito pretendido por el STESyPE no se superpone con el de SPC por lo que no puede considerarse a la personería de este último como preexistente. En consecuencia, confirmó la resolución ministerial que otorgó personería al peticionante sin realizar el cotejo de afiliados previsto en los artículos 25 y 28 de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales (LAS).

–II–

Contra esa decisión, el Sindicato Petrolero de Córdoba dedujo recurso extraordinario federal (fs. 1842/1860) que fue contestado (fs. 1862/1865) y parcialmente concedido (fs. 1866/1867).

Por un lado, sostiene que existe cuestión federal que debe ser tratada por la Corte Suprema en tanto la sentencia apelada vulnera el principio constitucional de libertad sindical, reconocido en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y el Convenio 87 de la OIT, su derecho de defensa y las garantías de debido proceso adjetivo (art. 18 Constitución Nacional) y tutela judicial efectiva.

Afirma que la personería gremial 786, otorgada al SPC en 1965, es preexistente y su ámbito de actuación se superpone con el pretendido por el STESyPE. En ese sentido, resalta que esa personería incluye a quienes distribuyen o venden subproductos del petróleo, que el Estatuto de Obreros del Petróleo incluye la categoría específica del "expendedor de productos por surtidor" (art. 7), y que, en virtud de ello, el SPC representó a los trabajadores de estaciones de servicio durante 51 años en las negociaciones colectivas y en convenios colectivos de trabajo sin que ello fuera cuestionado por otra asociación gremial, el sector empleador o la autoridad de aplicación.

Sobre esa base, arguye que la decisión ministerial esterilizó el procedimiento previsto en el artículo 28 de la LAS y disolvió una personería gremial preexistente sin el cotejo de afiliados que prevé la norma, vulnerando así

el debido proceso administrativo, con posterior revisión judicial, y la libertad sindical del recurrente. En ese sentido, afirma que ello constituye una injerencia indebida de la autoridad administrativa violatoria del Convenio 87 de la OIT. Agrega que el desplazamiento de su personería sin cotejo de afiliados vulnera también el principio de bilateralidad que debe regir todo acto administrativo y afecta su derecho de defensa.

Agrega que la propia autoridad ministerial, a través de la resolución del 24 de junio de 2015 de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales (DNAS), consideró que existía preexistencia y ordenó realizar el cotejo previsto en el artículo 28 de la LAS y que ello fue confirmado mediante la resolución 777/2015 MTESS del 14 de agosto de 2015. Relata que, a pesar de ello, el STESyPE presentó un nuevo recurso de reconsideración con similares argumentos y la autoridad administrativa el 17 de octubre de 2016, sin fundamento alguno, modificó su postura, descartó la preexistencia y ordenó otorgar la personería gremial sin realizar el cotejo de afiliados (Res. 747/2016 MTESS). Sobre esa base, estima que la administración resolvió en forma arbitraria en contra de sus propios actos y vulneró el debido proceso adjetivo.

Por otro lado, se agravia con base en la doctrina de la arbitrariedad. Sostiene que oportunamente cuestionó la autenticidad de las fichas de afiliación presentadas por el STESyPE para acreditar el porcentaje que requiere la LAS (20% de afiliados cotizantes sobre el total que intenta representar) con base en que una gran cantidad de trabajadores negó la autoría de las firmas y la calidad de afiliado. Además, planteó que el monto de la cuota sindical es irrisorio por lo que no se la puede considerar como una verdadera cotización. Afirma que la cámara no trató esos planteos ni ponderó prueba conducente para la correcta solución del litigio.

–III–

A mi modo de ver, el recurso fue bien concedido toda vez que está en tela de juicio la interpretación de normas de índole federal, en particular la garantía constitucional del debido proceso y el principio de libertad sindical (arts. 14 *bis* y 18 de la Constitución Nacional, Convenio 87 de la OIT), y la decisión impugnada es contraria al derecho que el apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3°, ley 48; Fallos: 331:2499, "ATE"; 332:2715, "Rossi"; 338:1171, "SOMU"; 340:437, "SIPOBA", entre otros).

En la tarea de esclarecer la interpretación de tal tipo de normas la Corte no se encuentra limitada por los argumentos del apelante ni del *a quo* sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto en disputa según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 312:2254, "Gil"; 338:1171, *cit.*; CSJ 808/2012 (48-R)/CS1, "Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación", sentencia del 13 de agosto de 2020, y sus citas, entre muchos otros).

Por el contrario, los agravios basados en la arbitrariedad de la sentencia fueron expresamente rechazados por la cámara (ver fs. 1866/1867) y el recurrente no presentó queja al respecto, por lo que no corresponde su tratamiento.

–IV–

En consecuencia, corresponde determinar si la resolución administrativa cuya validez se cuestiona vulnera el principio de libertad sindical (art. 14 *bis* de la Constitución Nacional, Convenio 87 de la OIT "sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación", aprobado por ley 14.932 y ratificado el 18 de enero de 1960, de jerarquía constitucional en virtud de su inclusión en el artículo 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 22.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), y el debido proceso adjetivo (art. 18 de la Constitución Nacional).

En principio, cabe remarcar que las controversias intersindicales de derecho entre asociaciones profesionales en torno a la capacidad de representación emanada de las respectivas personerías, remite a cotejar las normas que puntualmente las acuerdan, en pos de la adecuada integración de cada segmento representativo en el correspondiente mapa de personerías (Dictamen de la Procuración General al que remitió la Corte en Fallos: 338:335, "Ministerio de Trabajo").

En el *sub lite*, la cámara confirmó la resolución ministerial que otorgó personería gremial al STESyPE para representar a los trabajadores dependientes de estaciones de servicio de Córdoba sin realizar el cotejo de afiliados previsto en los artículos 25 y 28 de la LAS con base en que la personería del recurrente no es preexistente. En resumen, sostuvo que la Resolución 1220/1965 MTESS otorgó una personería genérica que debe ceder ante la especificidad del sindicato de estacioneros pues no surge con claridad de ese acto administrativo la inclusión del ámbito de actuación que aquí se debate. En ese sentido, agregó que los trabajadores que pretende representar el recurrente no solo se dedican a la venta de subproductos del petróleo, sino que también prestan servicios adicionales ajenos a esa tarea.

La personería gremial 786, en lo que aquí interesa, fue otorgada al SPC para representar a aquellos trabajadores que realicen las tareas de "… distribución y venta de petróleo y subproductos del petróleo, con zona de actuación en toda la provincia de Córdoba". Al respecto, en sentido concordante con lo resuelto por la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales -con remisión al dictamen de la asesora legal- el 24 de junio de 2015 (ver fs. 106/108 de las actuaciones administrativas), estimo que ello incluye la venta de combustibles gaseosos, gasolinas líquidas para automóviles, lubricantes para motor, entre otros, y constituye la principal actividad de los dependientes de estaciones de servicio no comerciales ni gastronómicos. Esos trabajadores son categorizados en el convenio

colectivo que regula la actividad como “Operarios de Playa” u “Operarios de Servicios”, y entre sus tareas, específicamente establecidas, están comprendidas las de expendio y reparto de combustibles y lubricantes (ver artículo 4°).

A su vez, la realización de tareas accesorias tales como la venta de carbón y hielo o servicios de mantenimiento o verificación de rodados no desvirtúa tal conclusión pues el expendio de combustibles fósiles derivados del petróleo continúa siendo la principal prestación de los trabajadores cuya representación se pretende.

Para más, no se encuentra controvertido en autos que el SPC representó efectivamente a este sector de trabajadores en las negociaciones colectivas y suscribió los convenios colectivos de trabajo que rigieron la actividad durante 50 años. Ese ejercicio de representación fue aceptado por los trabajadores comprendidos en la actividad, el sector empresario, el resto de las asociaciones sindicales y la autoridad laboral de aplicación, lo que configura una práctica interpretativa de los diferentes actores sociales involucrados consistente y concordante con el amplio alcance de la representación conferida por la resolución 1220/1965.

En efecto, el 3 de febrero de 1967 la asociación recurrente celebró el “Convenio Colectivo de Trabajo para Estaciones de Servicio y Garajes” junto con los “Patrones de Estaciones de Servicio y Garajes de la provincia de Córdoba”, vigente desde el 1 de diciembre de 1966 hasta el 30 de noviembre de 1967. Allí, se estableció como ámbito de aplicación a todo el personal de estaciones de servicio y garajes de la provincia de Córdoba (art. 1), cuyas amplias tareas consistían en el “engrase, lavado de cualquier tipo de automotores, cambio de aceite, despacho de combustibles, movimiento de coches, limpieza de playas, fosas y demás dependencias, revisación de cubiertas” (art. 5). A su vez, el 28 de octubre de 1971 celebró el convenio 423/1971, ahora con la Federación de Expendedores de

Combustible y Afines del Centro de la República (FECAC), con similar ámbito de representación.

Luego celebró el convenio 144/1973 (2 de febrero de 1973), el convenio laudo 979/1975 (26 de septiembre de 1975) y el convenio 58/1989 (24 de febrero de 1989). Este último, modificó las denominaciones de las categorías laborales aquí en debate por las de "Operario de Playa" y "Operario de Servicio", agregó las de "Sereno" y "Administrativo" y mantuvo la de "Encargado".

A ello, se sucedieron diversos acuerdos salariales (666/2013, 1584/2014, 451/2015, entre otros). Finalmente cabe destacar el acuerdo 531/2015 (Homologado por Resolución 572/2015 MTESS, del 30 de abril de 2014), en cuanto precisó aún más el ámbito de aplicación del convenio, en lo que interesa, "para los trabajadores petroleros que se desempeñan en el expendio de combustibles líquidos y/o gaseosos dentro de estaciones de servicio" (modificación artículo 1), incorporó nuevas categorías y señaló expresamente "Que las partes se encuentran conjuntamente legitimadas para alcanzar el acuerdo que motiva el presente" (párrafos 4 y 6 de los Considerandos).

Por todo ello, considero que la representación de los dependientes de estaciones de servicio, cuya actividad principal es la venta de subproductos del petróleo, se encuentra comprendida en la personería del SPC en forma precisa y, en consecuencia, resulta preexistente a la otorgada al STESyPE en la resolución ministerial que aquí se cuestiona.

Sobre esa base, corresponde analizar si la referida resolución administrativa vulnera la libertad sindical y el debido proceso.

Por un lado, en cuanto al proceso para otorgar personería gremial, la Corte puntualizó en Fallos: 338:1171, "SOMU" que "los órganos de control de la OIT también han señalado que la propia designación del sindicato más representativo -a los efectos de conferirle tales privilegios con carácter

permanente- debe estar rodeada de ciertas garantías en aras de preservar la libertad sindical".

El objetivo de ese sistema de garantías es, por un lado, asegurar que se pueda disputar efectivamente esa mayor representación y las prerrogativas inherentes a ella y, por otro lado, que no se desplace de forma arbitraria a la entidad que previa y legítimamente la ejerce.

En esa sentencia también resaltó: "el Comité de Libertad Sindical ha dicho que 'cuando, según el sistema en vigor, el sindicato más representativo goce de derechos preferenciales o exclusivos de negociación, dicho sindicato debe determinarse con arreglo a criterios objetivos y previamente determinados a fin de evitar toda posibilidad de parcialidad o de abuso' (Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, año 2006, párrafo 962). Y en el mismo sentido se ha expedido la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones al señalar que 'considera importante en estos casos que la representatividad de un sindicato se determine según criterios objetivos y preestablecidos" que permitan excluir tanto la parcialidad como las prácticas abusivas' (Libertad sindical y negociación colectiva, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 81° reunión, 1994, párrafo 240).

Como los mismos organismos de control lo indican, la pauta de sujeción a "criterios objetivos y preestablecidos" persigue el claro propósito de que el reconocimiento de una asociación como la más representativa o, en su caso, la pérdida de tal calidad a pedido de otro sindicato, no estén sujetos ni a la discrecionalidad de la autoridad otorgante ni a otras condiciones -como podrían ser las impuestas por acuerdos celebrados bajo la presión de un conflicto- que no sean la de la cabal y objetiva comprobación de esa mayor representatividad en un ámbito laboral determinado" (Considerando 4°) .

Allí concluyó que "tanto para reconocerle a una asociación sindical la calidad de más representativa como para privarla de ella a pedido de otro sindicato resulta ineludible atenerse a los criterios objetivos de cotejo de la representatividad que, no se discute en autos, han sido preestablecidos por el legislador al dictar la ley 23.551 (cfr. art. 25 y siguientes)" (Considerando 5°).

Por otro lado, la ley 23.551, en reiteradas disposiciones, establece para los conflictos de esta índole y como específica garantía de debido proceso, el principio de bilateralidad o contradicción que debe regir en todos los actos administrativos que afecten personerías preexistentes (artículos 25, 28 y 62 del mencionado cuerpo legal; dictámenes de la Procuración General a los que remitió la Corte en Fallos: 323:3831, "Federación Obreros y Empleados de Correos" y 338:335, "Ministerio de Trabajo"). Ello, en su aspecto más primario, supone que las decisiones judiciales deben ser adoptadas previo traslado a la parte contra la cual se entabla la contienda de representación, dándole la oportunidad de ejercer sus defensas con la amplitud que exige el debido proceso, y de plantear las cuestiones que sean conducentes para la correcta solución de la causa (Fallos: 321:2082, "Bianchi").

Al respecto, el artículo 25 *in fine* de la LAS establece, que "Cuando los ámbitos pretendidos se superpongan con los de otra asociación sindical con personería gremial, no podrá reconocerse a la peticionante la amplitud de representación, sin antes dar intervención a la asociación afectada y proceder al cotejo necesario para determinar cuál es la más representativa conforme al procedimiento del artículo 28. La omisión de los recaudos indicados determinará la nulidad del acto administrativo o judicial". A su vez, el artículo 28 de esa norma prevé que "En caso de que existiera una asociación sindical de trabajadores con personería gremial, sólo podrá concederse igual personería a otra asociación, para actuar en la misma zona y actividad o categoría, en tanto que la cantidad de afiliados cotizantes de la peticionante, durante un período mínimo y

continuado de seis (6) meses anteriores a su presentación, fuere considerablemente superior a la de la asociación con personería preexistente".

Esos criterios preestablecidos y objetivos dispuestos por el legislador fueron omitidos en el presente pues, a partir de una errónea interpretación del alcance de la personería gremial de la entidad recurrente, se desplazó su ámbito de representación con prescindencia del procedimiento de cotejo antes señalado, afectando las reglas del debido proceso que configuran el referido sistema de garantías de la libertad sindical.

En este punto, cabe recordar que en "ATE" (Fallos: 331:2499)", el máximo tribunal federal reprodujo lo expuesto por el Comité de Libertad Sindical en cuanto 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 sentido análogo "Rossi", considerando 5°, y dictámenes de esta Procuración General de la Nación en CSJ, 5299/20141RH1, "Asoc. Pers-Municipal Las Colonias c/ Fed. Sind. Trab. Munic. FESTRAM y otros s/acción de amparo", del 4 de noviembre de 2016 y CNT 83140/2016, "Asociación del Personal Superior de Autopistas e Infraestructura APSAI c/ Autopistas del Sol SA s/ Amparo, del 27 de agosto de 2019)".

En conclusión, considero que la Resolución 747/2016 MTESS, en cuanto otorgó personería gremial al STESyPE sin sustanciar el cotejo de

afiliados previsto en los artículos 25 y 28 de la LAS vulnera las garantías constitucionales de libertad sindical y debido proceso en perjuicio de la entidad recurrente.

Lo manifestado no implicaba sentar posición acerca de la eventual contienda de representatividad que subyace, sino simplemente, sostener que las resoluciones relacionadas con la personería gremial deben ser resueltas con la participación cabal de la entidad que puede ver afectado su universo de representación.

–V–

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

Buenos Aires, 13 de octubre de 2020.

ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto

Firmado digitalmente por ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto
Nombre de reconocimiento (DN): serialNumber=CUIL 20165543387, c=AR, cn=ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto
Fecha: 2020.10.13 14:41:31 -03'00'