Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 17 de septiembre de 2024

Vistos los autos: "Sindicato Unido de Trabajadores y Empleados del PAMI SUTEPA c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ juicio sumarísimo".

Considerando:

Que las cuestiones traídas a conocimiento del Tribunal encuentran adecuada respuesta en el dictamen del señor Procurador Fiscal, a cuyos fundamentos y conclusiones cabe remitir, en lo pertinente, por razones de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado, se desestima la queja deducida por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto por el Sindicato Unido de Trabajadores y Empleados del PAMI (SUTEPA) 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, se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. Notifíquese, devuélvanse los autos principales y archívese la queja.

VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que el Sindicato Unido de Trabajadores y Empleados del PAMI (SUTEPA), sindicato de primer grado simplemente inscripto, promovió acción sumarísima para que se autorizara la elección de delegados, se reconociera la condición de representantes sindicales y el mandato de las autoridades electas de la asociación -asegurando las correspondientes licencias gremiales así como un espacio para su funcionamiento y la colocación de una cartelera- y se ordenara que miembros paritarios de SUTEPA integren la Comisión Paritaria permanente de negociación colectiva. Reclamó, además, el derecho a percibir los fondos del art. 97 del Convenio Colectivo de Trabajo 687/1995 "E" y que se impusiera a la demandada la obligación de efectuar la retención de la cuota sindical.

2°) Que la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en lo que aquí interesa, confirmó la invalidez constitucional del art. 41, inc. a, de la ley 23.551 y reconoció el derecho de los afiliados del sindicato actor a participar, en pie de igualdad, en una elección de representantes sindicales o de delegados convocada con carácter general, dejando expresamente a salvo que ello no implicaba facultar a la entidad gremial a designar sus propios delegados. Sustentó su decisión, en lo medular, en la doctrina de esta Corte del precedente "Asociación de Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499). Sobre esta base, acogió los reclamos de licencias gremiales, créditos horarios y espacio físico para el desarrollo de la función sindical. En cambio, rechazó la pretensión de integrar la comisión paritaria permanente del convenio colectivo por considerar que el derecho a la

negociación colectiva que la ley 23.551 otorga al sindicato con personería gremial constituía una prioridad acordada en virtud de su mayor representatividad constitucionalmente válida.

3°) Que contra tal pronunciamiento dedujeron recurso extraordinario SUTEPA (fs. 363/375) y la demandada (fs. 380 /388).

El sindicato se agravia de la interpretación del art. 41 de la ley 23.551 en el sentido de que esta norma solo se aplica a elecciones generales. Afirma que la declaración de inconstitucionalidad del inciso a) del artículo citado se vuelve ilusoria al ceñir su derecho a participar en la elección de representantes a los comicios generales cuya convocatoria no depende del sindicato actor. Enfatiza que, en la práctica, se le veda instar el acto eleccionario y queda condicionado a la existencia de uno "general". Por otro lado, impugna la sentencia en cuanto lo excluyó de la negociación colectiva por ser un sindicato simplemente inscripto, apartándose el a quo de los lineamientos dados por esta Corte en los precedentes "Asociación de Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499) y "Rossi" (Fallos: 332:2715).

La demandada cuestiona el pronunciamiento con base en la doctrina de la arbitrariedad.

4°) Que la apelación federal del sindicato actor fue concedida en cuanto se puso en cuestión la validez de una ley nacional (art. 41, inc. a, de la ley 23.551) y la decisión había sido contraria a su constitucionalidad (art. 14, inc. 1, ley 48). Por otro lado, la cámara denegó el recurso del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (fs. 404), lo que motivó el recurso de hecho CNT 19155/2015/5/RH3 de la demandada.

5°) Que el recurso extraordinario del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, cuya denegación motivo la presente queja, es inadmisible (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

6°) Que el planteo relativo al derecho que asiste a las asociaciones gremiales simplemente inscriptas de instar la convocatoria y participar en la elección de representantes sindicales, fundado en la invalidez constitucional del art. 41, inc. a, de la ley 23.551, encuentra adecuada respuesta en las pautas dadas por esta Corte en el considerando 9° de Fallos: 331 :2499 ("Asociación Trabajadores del Estado"), a cuyas conclusiones corresponde remitir, en lo pertinente, por razones de brevedad.

7°) Que no corresponde el tratamiento de los restantes agravios formulados por SUTEPA en la apelación federal, dado el límite con que fue concedido el recurso y la ausencia de queja que habilite la jurisdicción de este Tribunal.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se desestima el recurso de hecho interpuesto por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, se declara procedente el recurso extraordinario del sindicato actor y se deja sin efecto la sentencia con el alcance indicado, con costas (art. 68 del código citado). Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. Notifíquese, devuélvanse los autos principales y archívese la queja.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por **el Sindicato Unido de Trabajadores y Empleados de PAMI, parte actora**, representado por su **Secretario General, Juan Carlos Rosito**, con el patrocinio letrado del **Dr. Guillermo Gianabelli.**

Traslado contestado por **el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, parte demandada**, representado por el **Dr. Ramón María Cabriza.**

Recurso de queja interpuesto por **el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, parte demandada**, representado por el **Dr. Ramón María Cabriza.**

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

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo n° 17.**

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

–I–

La Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo modificó parcialmente la sentencia de primera instancia que había hecho lugar a la acción de amparo sindical promovida por el Sindicato Unido de Trabajadores y Empleados del PAMI (SUTEPA) contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) con el objeto de hacer cesar diversas prácticas antisindicales y discriminatorias que la actora atribuye a la demandada (fs. 359/360).

De modo preliminar, relató que, a través de la presente acción, la actora, entidad de primer grado simplemente inscripta, solicita que se permita la realización de elecciones de representantes en el ámbito de las instalaciones del INSSJP, que se ordene que las autoridades electas de la organización integren la mesa de negociaciones colectivas de la Comisión Paritaria Permanente y que se garantice la igualdad de trato respecto de otras asociaciones sindicales, mediante la habilitación de un código de descuento para la retención de los aportes a sus afiliados, el otorgamiento de licencias gremiales a los cargos directivos y de crédito horario a los delegados, la concesión de espacios para instalar carteleras y el cuarto gremial, y el reconocimiento del derecho a percibir las sumas para prestaciones de carácter social previstas en el artículo 97 del convenio colectivo 697/05 E.

En primer lugar, la cámara consideró que resulta aplicable el criterio sentado por la Corte Suprema en el caso "Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales" (Fallos: 331:2499) al reclamo vinculado a la realización de actos electorales y a la designación de delegados. En ese sentido, confirmó la resolución de la jueza de grado que había declarado la inconstitucionalidad del artículo 41, inciso *a*, de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales por resultar violatorio del derecho a la libertad sindical en la medida que exige, como requisito para ejercer las funciones de delegado, estar afiliado a la asociación sindical con personería gremial. No obstante, aclaró que ello

solamente acarrea el reconocimiento del derecho de los afiliados del sindicato actor a participar, en pie de igualdad, en una elección de representantes o de delegados convocada con carácter general, no así la facultad de la accionante de designar sus propios delegados. Sostuvo que una interpretación disímil implicaría exceder el número de representantes establecido por el artículo 45 de la ley 23.551.

En segundo lugar, revocó lo decidido por la sentencia de primera instancia en cuanto a la participación en las comisiones paritarias permanentes del convenio colectivo. Al respecto, recordó que, en el mencionado caso "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499), la Corte siguió la doctrina de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), según la cual la mayor representatividad no debería implicar para el sindicato que la obtiene 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 los delegados ante los organismos internacionales. Sobre esa base, sostuvo que no tiene acogida el derecho reclamado a integrar la comisión paritaria en los términos de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo. Aclaró que ello no impide que la actora pueda realizar acuerdos puntuales en la medida que no encuadren en la citada ley 14.250.

En tercer lugar, el tribunal coincidió con el criterio de la jueza de grado en relación con el otorgamiento de licencias gremiales a los cargos directivos, de crédito horario a los delegados y de espacios para la actividad gremial en los establecimientos, argumentando que esos derechos son coherentes con los fundamentos del precedente "Asociación Trabajadores del Estado", siempre que se trate de trabajadores elegidos en los comicios generales de representantes del personal.

En cuarto lugar, la cámara hizo lugar al agravio planteado por la demandada referido a los aportes para prestaciones de carácter social emergentes del artículo 97 del convenio colectivo 697/05 E, interpretando que dicho convenio

establece una proporción en el reparto de tales aportes, que debe ser elucidada con los partícipes de la concertación. Agregó que no es posible mutar la esencia de un juicio sumarísimo para convertirlo en una acción de cobro de pesos, en un marco en el cual no han comparecido los sujetos pasibles de una acción de regreso.

Por otra parte, advirtió que la condena recaída en la instancia anterior a la habilitación de un código de descuento para la retención de la cuota sindical no fue objeto de un cuestionamiento concreto y razonado, por lo que se encuentra firme.

Por último, en función de las particularidades de la cuestión debatida, decidió revocar lo resuelto en materia de costas, imponiéndolas un sesenta por ciento a cargo de la demandada y un cuarenta por ciento a cargo de la actora.

–II–

Contra ese pronunciamiento, ambas partes interpusieron recursos extraordinarios, que fueron contestados (fs. 363/375, 380/388, 391/396 y 398/402). La cámara concedió el recurso deducido por la actora, por entender que existe una cuestión federal vinculada a la declaración de invalidez del artículo 41, inciso *a*, de la ley 23.551 (fs. 404). Asimismo, denegó el recurso de la demandada, por considerar que las objeciones planteadas remiten a cuestiones de hecho, prueba y derecho común, ajenas como regla a la instancia extraordinaria, y no haber razones suficientes para habilitarla en función de la doctrina de la arbitrariedad (fs. 404). Ello dio lugar al recurso de queja del INSSJP (fs. 31/35 del expediente CNT 19155/2015/5/RH3), respecto del cual se ha corrido también vista a esta Procuración General, por lo que serán estudiados conjuntamente.

–III–

El INSSJP plantea la existencia de cuestión federal y tacha de arbitraria a la sentencia de la alzada.

Sostiene que el fallo atacado desconoce normas constitucionales y leyes de carácter federal, en especial, el derecho de propiedad, de igualdad y la defensa en juicio. Entiende que se aparta de manera notoria del texto

expreso de la ley y de los principios básicos del derecho laboral, y que adolece de graves defectos de razonamiento, análisis e interpretación de la prueba rendida en autos.

Señala que, en lo referido a la elección de delegados, la cámara declaró la inconstitucionalidad del artículo 41, inciso *a*, de la ley 23.551 sin sustento probatorio. En particular, se agravia de que ese tribunal contradice lo expresado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el marco del expediente administrativo 1-2015-1597608/2013 iniciado por el SUTEPA contra el INSSJP. Allí la autoridad de aplicación consideró que "existiendo entidades sindicales con personería gremial, estas resultarían legitimadas para efectuar convocatoria para elección de delegados, no correspondiendo dicha atribución a una entidad con inscripción gremial".

En cuanto a las licencias gremiales, alega que la sentencia se aparta injustificadamente de las previsiones del artículo 70 del convenio colectivo de trabajo 697/05 E, que acuerda ese tipo de licencias a los representantes electos en cargos correspondientes a los órganos de cada asociación sindical signataria del dicho convenio, hasta un máximo de sesenta representantes. Destaca que el artículo 70 del mencionado convenio otorga a las propias asociaciones sindicales signatarias la facultad de distribuir entre sí las licencias en cuestión y que les impone el compromiso de circunscribir a los trabajadores con derecho a licencia gremial su respectiva representación en los organismos paritarios.

Agrega que, en lo referido a la concesión de espacios para que la actora despliegue su actividad sindical —cartelera y cuarto gremial—, la cámara también se apartó sin justificación de lo dispuesto en la normativa vigente. Al respecto, opina que los derechos reconocidos en el artículo 44 de la ley 23.551 se hallan reservados a los sindicatos con personería gremial, no a los sindicatos simplemente inscriptos como el SUTEPA.

–IV–

Por su parte, el SUTEPA plantea la existencia de cuestión federal e invoca la doctrina de la arbitrariedad, por entender que el fallo no es una derivación lógica y razonada de las constancias de la causa y del derecho vigente.

Alega que la sentencia recurrida vulnera los derechos de libertad sindical reconocidos, especialmente, en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como la doctrina sentada por la Corte Suprema en los precedentes "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499), "Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional- Armada Argentina s/ Sumarísimo" (Fallos: 332:2715), "Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad" (Fallos: 336:672) y "Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/amparo" (N. 143. XLVIII. RHE, sentencia del 24 de noviembre de 2015).

Por un lado, considera que la cámara realizó una interpretación antojadiza de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 41, inciso *a*, de la ley 23.551 al fijar como requisito para que los afiliados al sindicato actor participen en una elección de representantes sindicales o de delegados que dicha elección sea convocada con carácter general. Sostiene que, bajo esa óptica, la declaración de inconstitucionalidad no tiene efectos prácticos y no garantiza el ejercicio de su libertad sindical.

Afirma que esa interpretación atenta contra el principio de división de poderes puesto que funda el pronunciamiento en una condición que no se hallaba contemplada legalmente y que tampoco se desprende del fallo "Asociación Trabajadores del Estado" ni de los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo. Recuerda que la regulación de elecciones de representantes o delegados se halla en los artículos 40 y siguientes de la ley 23.551 y que la Corte Suprema tiene dicho que de ese régimen legal deben sustraerse los requisitos que determinen privilegios para las entidades sindicales

con personería gremial, como la afiliación obligatoria o la exclusividad para la convocatoria a elecciones.

Solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 41, 44 y 52 de la ley 23.551, por entender que excluyen al SUTEPA de los derechos de representación en el lugar de trabajo.

Por otro lado, argumenta que la prioridad o preferencia en materia de representación en la negociación colectiva que la Corte Suprema y los órganos de control de la OIT reconocen a las entidades sindicales con personería gremial no implican exclusión de los sindicatos simplemente inscriptos. Refiere que esa es la solución seguida por la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo 24.185 y por la resolución MTESSN 255/03 en materia de negociación y de pluralidad sindical del sector público, basada en un sistema de participación proporcional al número de afiliados. Sostiene que la sentencia impugnada, al excluir a la actora de la posibilidad de participar en la negociación paritaria, anula su capacidad de representar los intereses colectivos en general y los de sus propios afiliados en particular.

–V–

En primer término, considero que el recurso extraordinario interpuesto por el INSSJP fue bien denegado.

Ante todo, cabe destacar que la genérica invocación de derechos constitucionales —en el caso, propiedad, igualdad y defensa en juicio— es insuficiente para habilitar la instancia del artículo 14 de la ley 48 pues el artículo 15 demanda que la cuestión federal tenga relación directa e inmediata con la materia litigiosa. Esa relación existe cuando la solución de la causa requiere necesariamente de la interpretación del precepto constitucional invocado (Fallos: 310:2306, "Cima S.A."; 335:519, "Akapol S.A."; entre otros), lo que no fue acreditado en el *sub lite* por el impugnante.

Además, la apelación en cuanto controvierte la declaración de inconstitucionalidad del artículo 41, inciso *a*, de la ley 23.551 tampoco habilita la

instancia extraordinaria puesto que no satisface el requisito de fundamentación autónoma al omitir hacerse cargo de los argumentos en los que el *a quo* sustentó las conclusiones impugnadas (art. 15, ley 48; C.S., B. 53, L., "Budman Nadina Guadalupe c/ ANSES s/amparo", sentencia del 15 de octubre de 2015 y sus citas). En efecto, el recurrente se limita a afirmar la validez constitucional de la norma, sin hacerse cargo de los argumentos expuestos por el tribunal, que coinciden, en ese aspecto, con la doctrina establecida por la Corte Suprema *in re* "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499).

Finalmente, las críticas vinculadas al apartamiento de la decisión apelada del convenio colectivo de trabajo 697/05 E y de la ley 23.551 no pueden prosperar porque remiten al análisis de temas de hecho, prueba y derecho común que, como regla, son propios de la causa y ajenos al remedio federal (Fallos: 341:84, "Universidad Nacional de Rosario"; Fallos: 339:155, "De Caso"; 332:33, "Asociación de Maestros y Profesores" y sus citas; dictamen de esta Procuración General, en la causa CS., S. 1042, L. XLII, "Sosa Nidia Raquel c/ Banco Provincia de Neuquén y otro s/ despido, 30 de septiembre de 2008, al que remitió la Corte Suprema).

La doctrina de la arbitrariedad es de carácter excepcional y no tiene por objeto convertir a la Corte Suprema en un tribunal de tercera instancia ordinaria sino que procura cubrir supuestos excepcionales en los que groseras deficiencias lógicas del razonamiento o una total ausencia de fundamento normativo impiden considerar al fallo una sentencia fundada en ley (Fallos: 324:4321, "Villalonga Furlong S.A." y 326:3485, "Balcázar").

En el caso no se observan tales deficiencias lógicas ni la aludida orfandad normativa. Por el contrario, la cámara fundó su decisión en la prueba agregada a la causa, en los hechos no controvertidos, y en una serie de consideraciones que —independientemente de que se discrepe o no con ellas— no permiten, a la luz de la doctrina de la arbitrariedad, descalificarla como acto jurisdiccional válido. En lo referido a otorgamiento de licencias gremiales, créditos

horarios y espacios para la actividad gremial en los establecimientos, el tribunal expuso las razones basadas en su interpretación de los criterios sentados por la Corte Suprema *in re* "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499), que lo llevaron a confirmar lo resuelto por la jueza de primera instancia (puntos II y IV, fs. 359/360). En consecuencia, carece de asidero afirmar que se hallan reunidas las excepcionales condiciones requeridas para que pueda aplicarse la doctrina sobre arbitrariedad de sentencias.

Por ende, opino que el recurso de queja interpuesto por la demandada debe ser rechazado.

–VI–

En segundo término, considero que el recurso extraordinario interpuesto por el SUTEPA es formalmente procedente en cuanto controvierte el alcance de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 41, inciso *a*, de la ley 23.551 y, más concretamente, la denegatoria de su derecho a designar sus delegados en el marco de elecciones convocadas por esa entidad gremial. En ese aspecto, la impugnación pone en tela de juicio el alcance y la interpretación de normas federales vinculadas a la libertad sindical y al derecho de sindicación —artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo—, y la decisión del tribunal fue contraria a los derechos que el apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3, ley 48).

Sin embargo, entiendo que la impugnación es formalmente improcedente en cuanto controvierte el derecho de la asociación gremial a participar en la Comisión Paritaria Permanente puesto que las normas federales invocadas por el recurrente carecen de relación directa e inmediata con lo que ha sido materia de concreta decisión en el pleito (art. 15, ley 48; Fallos: 270:124, "Soria" y 321:1415, "Pereyra"; entre otros). Al respecto, cabe recordar que el sentenciante juzgó que la actora fundó ese derecho en la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo, que, según entendió la Corte Suprema, es una norma de derecho común (Fallos:

321:1415, cit. y sus citas; y Fallos: 302:333, "Kuligowski"), sin que su validez constitucional haya sido puesta en tela de juicio en estas actuaciones.

En el citado caso "Pereyra", la Corte Suprema recordó "la jurisprudencia del Tribunal según la cual para que una cuestión federal resulte atendible por la vía del recurso extraordinario es menester que la cuestión oportunamente propuesta se vincule de una manera estrecha con la materia del litigio, de modo tal que su dilucidación resulte indispensable para la decisión del juicio. Por ello, los fallos que tienen fundamentos no federales suficientes para sustentarse son irrevisables en la instancia extraordinaria, pues la presencia de aquéllos impide considerar otros de índole federal que pudiera contener la sentencia, por falta de relación directa e inmediata (Fallos: 269:43; 292:408; 296:53; 300:711; 304:1699, entre muchos otros)" (considerando 7°).

Agregó que "en el *sub examine* puede repetirse lo afirmado en el precedente de Fallos: 115:405: un eventual fallo revocatorio de la Corte sobre la materia federal de la controversia no modificaría en lo más mínimo su conclusión afirmativa basada en los otros fundamentos irrevocables que bastan para decidir el caso" (considerando cit.).

A lo expuesto, cabe agregar que el recurrente no planteó en su escrito inicial ni tampoco en el que se encuentra bajo estudio de la Corte Suprema la inconstitucionalidad del artículo 31, inciso *c*, de la ley 23.551, según el cual "[s]on derechos exclusivos de la asociación sindical con personería gremial: […] c) Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social". Tampoco se cuestionó el convenio colectivo 697/05 E, que en su artículo 71 crea la Comisión Paritaria Permanente y regula su integración con representantes del INSSJP y de las diversas organizaciones gremiales signatarias del presente convenio. Esas disposiciones normativas —cuya validez, reitero, no han sido debidamente cuestionadas— son esenciales para examinar la existencia de un derecho de la asociación gremial simplemente inscripta a

participar en las negociaciones colectivas. Por todo ello, en suma, este aspecto del recurso no resulta admisible.

Con ese alcance, entonces, el recurso extraordinario es formalmente procedente.

–VII–

En las presentes actuaciones, la cuestión federal consiste en determinar si, a la luz de las normas de rango constitucional que tutelan la libertad sindical y el derecho de sindicación, puede condicionarse la designación de delegados de una asociación sindical simplemente inscripta —como la actora— a la celebración de una elección de representantes convocada con carácter general por la entidad más representativa.

A fin de abordar ese asunto, corresponde señalar que el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional establece que el trabajo en sus diversas formas goza de la protección de las leyes, las que aseguran al trabajador la organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial. El derecho a asociarse con fines sindicales y la libertad sindical se encuentran reconocidas en diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (artículo 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículos 21 y 22, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). El Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación protege ampliamente la libertad sindical y tiene jerarquía constitucional en virtud de su inclusión en el artículo 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 22.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En particular, el Convenio 87 de la OIT reconoce a los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones (art. 2). Estipula que estas organizaciones tienen el

derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y actividades, y formular su programa de acción, e impone a las autoridades públicas el deber de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar estos derechos o a entorpecer su ejercicio legal (art. 3). Además, establece que la legislación nacional no puede menoscabar ni ser aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el convenio (art. 8, inc. 2) y que los Estados deben adoptar las medidas necesarias y apropiadas para preservar el ejercicio del derecho de sindicación (art. 11).

La Corte Suprema se expidió sobre el alcance de la libertad sindical de las entidades simplemente inscriptas, entre otros, en los casos "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499), "Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina s/ Sumarísimo" (Fallos: 332:2715) y "Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad" (Fallos: 336:672).

En particular, en el caso "Asociación Trabajadores del Estado", la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del artículo 41, inciso *a*, de la ley 23.551 —aquí en juego— que establece que para ejercer las funciones de representación sindical indicadas en el artículo 40 se requiere: "a) Estar afiliado a la respectiva asociación sindical con personería gremial y ser elegido *en comicios convocados por éstas*, en el lugar donde se presten los servicios o con relación al cual esté afectado y en horas de trabajo, por el voto directo y secreto de los trabajadores cuya representación deberá ejercer..." (el destacado no está en el original) .

De este modo, la norma regula las condiciones para ser designado representante sindical requiriendo la afiliación a la entidad con personería gremial. Además, la norma le confiere a esa entidad exclusividad en la convocatoria a elecciones. En el citado precedente "Asociación Trabajadores del Estado" —contrariamente a la postura adoptada por el *a quo*—, la Corte Suprema invalidó esa norma sin ninguna limitación ni condicionamiento. En efecto, al declarar su invalidez, el Tribunal puntualizó que "se sigue de cuanto ha sido

expresado, que el art. 41, inc. a de la ley 23.551 viola el derecho a la libertad de asociación sindical amparado tanto por el art. 14 *bis* de la Constitución Nacional como por las normas de raigambre internacional de las que se ha hecho mérito, en la medida en que exige que los 'delegados del personal' y los integrantes de 'las comisiones internas y organismos similares' previstos en su art. 40, deban estar afiliados 'a la respectiva asociación sindical con personería gremial y *ser elegidos en comicios convocados por ésta*'" (considerando 9°, el destacado no está en el original).

Al respecto, la Corte apuntó que "[l]a limitación mortifica dicha libertad, de manera tan patente como injustificada, en sus dos vertientes. En primer lugar, la libertad de los trabajadores individualmente considerados que deseen postularse como candidatos, pues los constriñe, siquiera indirectamente, a adherirse a la asociación sindical con personería gremial, no obstante la existencia, en el ámbito, de otra simplemente inscripta. En segundo término, la libertad de estas últimas, al impedirles el despliegue de su actividad en uno de los aspectos y finalidades más elementales para el que fueron creadas" (considerando cit.).

A la luz de las reglas y principios allí desarrollados, entiendo que otorgar un derecho exclusivo a la entidad con personería gremial para convocar, organizar y fiscalizar las elecciones de delegados sindicales, permitiéndole únicamente a las entidades simplemente inscriptas —como la recurrente— participar de esa elección general, vulnera la libertad sindical prevista en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y en el Convenio 87 de la OIT.

Según el razonamiento de la Corte Suprema, ello implica conferirle a la organización más representativa privilegios que no son compatibles con la libertad sindical en cuanto exceden de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los gobiernos, o incluso en materia de designación de los delegados ante organismos internacionales (considerando 8°, precedente cit.).

A la vez, tal como apuntó el Tribunal en el citado caso, una de las actividades centrales para las que son creadas las entidades sindicales —con o

sin personería gremial— es la elección de los delegados del personal. Éstos son los representantes que guardan con los intereses de sus representados, los trabajadores, el vínculo más estrecho y directo puesto que ejercen su representación en los lugares de labor o en la sede de la empresa o del establecimiento al que estén afectados (Fallos: 331:2499, "Asociación Trabajadores del Estado", considerando 9º).

Ello llevó a ese Tribunal a reconocer el derecho de las entidades simplemente inscriptas a designar delegados del personal a fin de garantizar tanto la dimensión individual como social de la libertad sindical, esto es, "la facultad tanto de constituir organizaciones sindicales, cuanto de 'poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho' (Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2-2-2001, Serie C No. 72, párr. 156)" (Fallos: 331:2499, "Asociación Trabajadores del Estado", considerando 6°, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

El reconocimiento del derecho de la entidad gremial a designar delegados sindicales requiere que el Estado adopte todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar esa prerrogativa (art. 11, Convenio 87 de la OIT). En el caso, ello demanda reconocer a esa organización el derecho de convocar, organizar y fiscalizar la elección a través de la cual se designan sus representantes sindicales puesto que se trata de un aspecto esencial de la democracia interna en la que no puede tener injerencia el Estado ni otra entidad sindical. Además, si la elección es organizada por otra entidad gremial, no hay garantías suficientes de que los trabajadores que no son afiliados a la entidad organizadora tengan una posibilidad cierta de ser designados como delegados sindicales. Sin esas garantías procedimentales, el reconocimiento del derecho queda vacío de contenido.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical precisó, al expedirse sobre el alcance del derecho de las organizaciones de elegir libremente

sus representantes, que "la organización de las elecciones sindicales debería corresponder exclusivamente a las organizaciones sindicales en aplicación del artículo 3 del Convenio núm. 87" (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 2018, párr. 591 y sus citas). La organización de las elecciones de una entidad simplemente inscripta por parte de otra entidad con mayor representatividad socava notoriamente esa regla.

Por ello, entiendo que la condición impuesta por la sentencia apelada priva a las organizaciones sindicales simplemente inscriptas del derecho de elegir libremente a sus representantes, de organizar su gestión y su actividad y de formular su programa de acción (art. 3.1, Convenio 87 de la OIT) y, en definitiva, de contar con los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros, lo que configura una injerencia injustificada en la libertad sindical, en franca contradicción con el deber del Estado de evitar toda intervención que limite o entorpezca el ejercicio legal de ese derecho (art. 3.2, convenio cit.) y de asegurar, en definitiva, la organización sindical libre y democrática (art. 14 *bis*, Constitución Nacional).

Por lo demás, no se ha invocado en el *sub lite* la existencia de razón alguna que haga que la limitación impugnada resulte necesaria en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos (Fallos: 331:2499, "Asociación Trabajadores del Estado", considerando 9º).

En conclusión, entiendo que la invalidez constitucional del artículo 41, inciso *a*, de la ley 23.551 comprende la exclusividad de los sindicatos con personería gremial para organizar las elecciones de delegados del personal e integrantes de las comisiones internas y organismos similares. Ese monopolio viola la libertad sindical de la entidad actora al interferir en su proceso de designación de representantes, y afecta el ejercicio de sus funciones esenciales de promoción, defensa, fomento y protección de los intereses legítimos de orden gremial.

–VIII–

Con el alcance expuesto, opino que corresponde declarar procedente el recurso extraordinario interpuesto por la actora y revocar la sentencia apelada en el aspecto señalado en el punto anterior.

Buenos Aires, 19 de agosto 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: 2020.08.19 09:04:26 -03'00'