

FALLO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION “ADEMUS” SOBRE TITULARIDAD DEL DERECHO A NEGOCIAR COLECTIVAMENTE.-

LORENZO VICENTE GALINDEZ

Abstract.

El presente trabajo se refiere al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de fecha 3 de septiembre de 2020, recaído en un amparo iniciado por un sindicato simplemente inscripto (ADEMUS) con la adhesión de otros dos en igual situación (ATMCS y STMS) contra el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Municipalidad de Salta, que deja sin efecto la sentencia confirmatoria de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta en dicho proceso sumarísimo, y que se refiere a la titularidad del derecho a negociar colectivamente. Esto en el marco de la negociación colectiva en el sector público, cuyo régimen (Ley 24.185) admite una cuasi pluralidad sindical, pero exige que todas las asociaciones sindicales que integren la Comisión Negociadora tengan personería gremial. Dicho régimen autoriza a las Provincias a adherir al mismo régimen o dictar una ley propia.-

Haciendo uso de esta delegación la Provincia de Salta tiene un régimen propio (ley 7140), cuyo artículo 3º establece esa pluralidad sindical con personería gremial, en proporción al número de afiliados. Y también – a semejanza del régimen nacional- un doble nivel de negociación general o sectorial, con un sistema de articulación de convenios.-

En el caso, los accionantes, mediante un amparo sindical piden: 1) que se declare la inconstitucionalidad de la resolución 2061/14, homologatoria del CCT 1413/14 E y en especial de su artículo 131 que concede privilegios a las asociaciones gremiales con personería gremial; 2) que se ordene la incorporación de ADEMUS a la Comisión Negociadora del convenio colectivo; 3) que se tenga a las demandadas incurso en “prácticas desleales” y 4) que se disponga el cese de toda conducta antisindical respecto de ADEMUS. Como medida cautelar solicitan que el municipio se abstenga de retener a los trabajadores representados por los sindicatos accionantes el “aporte solidario” previsto en el artículo 131 del CCT 1413/14 “E”.-

El Juez de Primera Instancia hizo lugar al amparo por entender que el artículo 31 de la ley 23.551 -en cuanto otorga derechos exclusivos a los sindicatos con personería gremial para defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores e intervenir en las negociaciones colectivas- es inconstitucional porque viola los principios de libertad, pluralidad sindical y no exclusión, por lo que resulta arbitrario.-

Esta decisión fue apelada por la Unión de Trabajadores Municipales de Salta, único sindicato con personería gremial del sector que suscribió el CCT, que además solicitó su incorporación al proceso.-

La Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta desestimó el recurso y confirmó el fallo de primera instancia y descalificó la exclusividad prevista en el artículo 31, inciso a) de la ley 23.551, por entender que el mismo implica un privilegio en favor de los sindicatos con personería gremial, que excede a una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas. Lo hizo con fundamento en las recomendaciones de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical de la OIT, del Convenio 87 (OIT) y en la doctrina de los fallos de la Corte ATE 1, Rossi, ATE 2 y Nueva Organización de Trabajadores Estatales.-

Tanto en primera instancia, como en Cámara, se consideró que el CCT 1413/14 y la resolución que lo homologa 2061/14 son inconstitucionales, por vulnerar la libertad sindical consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, por haberse

celebrado con la participación exclusiva del sindicato con personería gremial. Y que ello trae aparejada la inaplicabilidad del artículo 131 del convenio, considerando inoficioso pronunciarse sobre su constitucionalidad o no.-

Contra la sentencia de Alzada, la Unión de Trabajadores Municipales de Salta –el único sindicato con personería gremial en el sector- interpuso recurso extraordinario que fue concedido por la Cámara.-

La Corte Suprema de Justicia de la Nación deja sin efecto, con la disidencia del Dr. Rosatti, la sentencia de Cámara, con el resultado de que confirma lo dispuesto por los artículos 31, inciso c) de la ley 23.551 y 1º de la ley 14.250, en el sentido de que el derecho a intervenir en las negociaciones colectivas es un derecho exclusivo de los sindicatos con personería gremial.-

En sus fundamentos, nuestro máximo Tribunal de Justicia retrocede sobre sus pasos en las posiciones sentadas en los fallos ATE 1, Rossi, ATE 2 y Orellano, con relación a la libertad sindical. Y señala que no es el inciso a) del artículo 31 de la ley 23.551 el que establece el derecho exclusivo de los sindicatos con personería gremial a intervenir en las negociaciones colectivas, sino el artículo 31, inciso c) de la ley 23.551, sobre el cuál no se pronunció la Cámara.-

La disidencia del Dr. Rosatti aparece mejor fundada y conforme a esos precedentes jurisprudenciales, y muy especialmente al artículo 14 bis de la Constitución Nacional.-

En los fundamentos de la sentencia la Corte se pronuncia sobre la titularidad del derecho a negociar colectivamente y suscribir convenios colectivos, estableciendo que esa titularidad corresponde al sindicato que tenga personería gremial. Y no pertenece, a contrario sensu, a las asociaciones sindicales simplemente inscriptas.-

Además señala que “...la concertación del CCT 1413/14 E solo con el sindicato con personería gremial no merece reproche alguno por lo que carece de sustento la objeción constitucional formulada por la cámara respecto de la resolución 2061/14 que lo homologa...”.-

SUMARIO.-

- **EL DERECHO NEGOCIAR COLECTIVAMENTE Y SUSCRIBIR CONVENIOS COLECTIVOS.-**

1) La ley argentina no define que es una negociación colectiva o que es un convenio colectivo.-

Si podemos tomar como punto de partida el hecho de que la negociación colectiva es un proceso o procedimiento que puede terminar con la suscripción de un convenio colectivo, o bien, con un conflicto colectivo. Ese procedimiento también sirve para poner fin a un conflicto colectivo o en las negociaciones que se llevan a cabo para llegar a un acuerdo en el procedimiento preventivo de crisis.-

Pero podemos tomar como concepto de negociación colectiva lo que señala el Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo (ratificado por nuestro país) señalando que esa expresión comprende “...todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez...”.-

En cuanto al convenio colectivo, la Recomendación 91 de la OIT señala que la expresión “contrato colectivo” comprende “...todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de

empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y por otra parte, una o varias organizaciones representativas de trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con su legislación nacional...”.-

2) Es fácil ver que estas definiciones son mucho más amplias en cuanto al sujeto titular del derecho a negociar colectivamente y a suscribir convenios colectivos, toda vez que el “modelo sindical argentino” ha mantenido con firmeza el principio que surge de los artículos 1º de la ley 14.250 y 31 de la ley 23.551, que exigen que la negociación colectiva y el convenio al que se arribe debe ser negociado y suscripto por el sindicato con personería gremial, quedando excluidos los sindicatos simplemente inscriptos.-

En cuanto a la ley 24.185 de negociación colectiva en el sector público, se aparta parcialmente de ese modelo de unidad, y establece en su artículo 4º un modelo de pluralidad sindical, al establecer que puede haber varios sindicatos, pero todos con personería gremial.-

3) El derecho constitucional a negociar y concertar convenios colectivos está regulado en el segundo párrafo del artículo 14 bis de la Constitución Nacional y es concedido a los gremios.-

Pero tanto las leyes 23.551 de asociaciones sindicales en su artículo 31, 14.250 en su artículo 1º, y 24.185 en su artículo 4º, limitan ese derecho al hacerlo exclusivo de los sindicatos con personería gremial. Incluso esta última –que regula la negociación colectiva en el sector público- permite que negocien varios sindicatos, pero exige que todos ellos tengan personería gremial.-

4) Por otra parte, no es menos cierto que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ha cuestionado algunos aspectos de nuestro “modelo sindical”, permite – como bien lo señala la mayoría de la Corte- la existencia de sindicatos más representativos -en nuestro caso los que tienen personería gremial- y que les reconoce a éstos prioridad en algunas cuestiones, entre otras, en materia de negociación y convenios colectivos.-

5) A esto cabe agregar que el artículo 31 de la ley 23.551 tiene dos cláusulas que pueden inducir a confusión. Este norma establece que “*Son derechos exclusivos de la asociación sindical con personería gremial: a) Defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos e los trabajadores;...y c) Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social;...*”.-

Indudablemente los principales derechos de defensa y representación de los trabajadores por parte de los sindicatos, ante el Estado y los empleadores, son los derechos a concertar convenios colectivos y el derecho de huelga.-

6) Todas estas normas y su parcial disconformidad con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional –en cuanto a “...*la organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial...*” y en cuanto a “...*concertar convenios colectivos de trabajo...*”- llevan a plantear una serie de interrogantes.-

Es la prioridad en materia de negociación colectiva exigida por la OIT, la exclusividad que establece la mayoría del Alto Tribunal en su sentencia?

Afecta la libertad sindical, la sentencia que establece la exclusividad de negociar colectivamente en cabeza del o los sindicatos con personería gremial?

No es acaso la intervención en la negociación colectiva el más importante de los derechos de defensa y representación de los trabajadores por parte de los sindicatos?

Es constitucional el aporte solidario del artículo 131 del CCT 1413/14. Y –con relación a lo resuelto por la Corte- puede ser cuestionada la constitucionalidad del mismo?

Y por último, es conforme con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional la sentencia dictada en el caso que comentamos?
Analizaré las dos posiciones, la de la mayoría y la disidencia del Doctor Rosatti.-

LA POSICION DE LA MAYORIA DE LA CORTE: EL DERECHO INTERVENIR O NEGOCIAR COLECTIVAMENTE ES EXCLUSIVO DE LOS SINDICATOS CON PERSONERIA GREMIAL.-

La posición sustentada por la mayoría de la Corte se expide en el sentido de dejar sin efecto la sentencia de la Cámara Federal de Salta, y por ende, ratifica la exclusividad del derecho a negociar colectivamente por parte del o los sindicatos con personería gremial.-

Los argumentos que señala son:

- 1) Que la sentencia de la Cámara Federal de Salta se expidió sobre la inconstitucionalidad del artículo 31, inciso a) de la ley 23.551, y que esta no era la norma específica, sino que lo es el inciso c) de la ley 23.551, respecto del cual nada objetó este Tribunal.-
-) que la sentencia de la Cámara Federal de Salta ha dado un alcance a los fallos de la Corte Suprema ATE 1, Rossi, ATE 2 y Nueva Organización de Trabajadores Estatales, que estos fallos no tienen, pues se refieren a otras cuestiones y no al derecho a negociar colectivamente.-
- 3) Que las observaciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical de la OIT, referidas a los derechos exclusivos de las asociaciones más representativas, no avalan la posición sustentada por la sentencia de la Cámara Federal de Salta, toda vez que aceptan una prioridad en materia de negociación colectiva a favor de las entidades sindicales más representativas. Y que ello no es constitucionalmente objetable.-
- 4) Y que, como consecuencia de lo anterior, concluye en que la concertación del CCT 1413/14 E por parte de la Unión de Trabajadores Municipales de Salta –único sindicato con personería gremial en el sector- no merece reproche constitucional alguno.-
- 5) Por ello deja sin efecto la sentencia de la Cámara Federal de Salta, lo que implica en el caso que el derecho a negociar colectivamente es un derecho exclusivo del o los sindicatos que tienen personería gremial.-
- 6) El fallo tiene también otro efecto explicitado brevemente, y es que deja en vigencia el CCT 1413/14 E y la resolución homologatoria del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y especialmente el artículo 131 del mismo.-

LA DISIDENCIA DEL DOCTOR ROSSATTI.-

La disidencia del Ministro Doctor Rosatti se funda en los siguientes puntos:

- 1) Que cuando “...se encuentra en discusión la inteligencia que cabe asignar a una cláusula de la Constitución, la Corte no se halla limitada por los argumentos del a quo o las posiciones de las partes, sino que le incumbe formular una declaración sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue...” citando diversos Fallos de la Suprema Corte.-
- 2) Que la cuestión federal en juego refiere a dos cláusulas de la Constitución Nacional:
 - 1) la que consagra el derecho de toda persona a crear o participar en una “*organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial*” (primer párrafo del Artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y 2) la que garantiza a los gremios el derecho a “...*concertar convenios colectivos de*

trabajo...” (segundo párrafo del artículo 14 bis de la Constitución Nacional).-

3) Que un modelo sindical libre es aquel que posibilita al trabajador pertenecer a uno, a más de uno o a ningún sindicato, evitando la concentración y el monopolio.-

4) Que un modelo sindical democrático es el que se organiza sobre la representatividad de sus administradores, con la activa participación de los afiliados y la integración de las minorías en la toma de decisiones.-

5) Que un modelo sindical desburocratizado es el que reconoce los derechos sindicales constitucionales a los sindicatos “*...por la simple inscripción en un registro especial...*” (artículo 14 bis, primer párrafo).-

6) Que no se puede retacear esos derechos constitucionales con la justificación de una “mayor representatividad” del sindicato con personería gremial. Y en el ámbito de la negociación colectiva esa “mayor representatividad” debe concretarse en la composición cuantitativa de la mesa paritaria, sin que se excluya a los sindicatos menos representativos.-

7) Que la interpretación del artículo 14 bis de la Constitución Nacional no encuentra tensión alguna con los precedentes de la Corte ATE 1, Rossi, ATE 2 y Nueva Organización de Trabajadores Estatales. Más aún, en el caso “Orellano” referido al derecho de huelga (artículo 14 bis de la Constitución Nacional, segundo párrafo), la propia Corte –al señalar que el derecho de huelga es un derecho colectivo– estableció que la palabra “gremio” era la organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.-

8) En cuanto a la “prioridad” en favor del sindicato más representativo a la que se refieren los órganos de la OIT señalados en la sentencia (Comisión de Expertos y Comité de Libertad Sindical), la misma no trae aparejada la exclusión de los otros.-

9) Además el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional establece que esa normativa internacional –reconocida en los Pactos de Derechos Humanos de rango constitucional “*...no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos...*”.-

10) Como conclusión la disidencia del Doctor Rosatti resuelve declarar admisible el recurso extraordinario y confirmar la sentencia de la Cámara Federal de Salta.-

CONCLUSIONES.-

1) La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación recaída en el caso “Ademus” se refiere exclusivamente a la titularidad del derecho a negociar colectivamente y suscribir convenios colectivos, estableciendo que el titular de ese derecho es el sindicato de trabajadores con personería gremial.-

2) Ello sin perjuicio de que se trate de una negociación y convenio llevada a cabo en el ámbito privado, en cuyo caso la negociación será afrontada por un solo sindicato con personería gremial, o bien como en el caso concreto, en el ámbito del sector público, en el cuál pueden intervenir uno o más sindicatos, pero todos tienen que tener la personería gremial en el sector en cuestión.-

Y con relación a la negociación colectiva en el sector público que tiene por ley una pluralidad sindical –como es el caso en análisis– en que consiste la diferencia entre varios sindicatos con personería gremial negociando y varios sindicatos con o sin personería gremial negociando?

En un acto administrativo del Estado que otorga personería gremial al más representativo.-

Esto se soluciona como lo ha hecho la Provincia de Salta y otras, que tienen una ley

provincial de negociación colectiva en el sector público, que establece la proporcionalidad en la mesa negociadora de acuerdo al número de afiliados.-

Y esto se podría hacer también en el supuesto de que hubiera sindicatos con y sin personería gremial negociando.-

3) La sentencia de la Corte no sigue el rumbo marcado en otros fallos recientes tales como los conocidos como “ATE 1”, “Rossi”, “ATE 2” y “Orellano”, sino que se aparta de los mismos en cuanto a la libertad sindical se refiere, y excluye a los sindicatos simplemente inscriptos del derecho a negociar colectivamente. Ello, a diferencia de lo que sostuvo en el caso “Orellano” en el que reconoció a los “gremios” el derecho constitucional de declarar la huelga, ya fueran estos con personería gremial o simplemente inscriptos.-

Resulta en cierta manera contradictorio esta diferencia, pues concertar convenios colectivos y declarar la huelga son ambos, derechos constitucionales expresamente previstos en el artículo 14 bis, segundo párrafo de la Constitución. Y los más trascendentes de los derechos sindicales.-

4) La posición sustentada por la mayoría de la Corte viene a equiparar la “prioridad” en materia de negociación colectiva –sostenida por los órganos de la OIT- con la “exclusividad” en la materia por parte del sindicato con personería gremial.-

Y resulta claro, como lo señala la disidencia del Dr. Rosatti, que esa prioridad del sindicato más representativo se concreta en la composición cuantitativa (proporcional o numérica) de la mesa negociadora. Y no en la exclusión de los demás sindicatos del ámbito de la negociación.-

5) Prioridad no es igual a exclusividad.-

La prioridad implica la anterioridad de algo respecto de otra cosa, en tiempo o en orden o la precedencia de algo respecto de otra cosa que depende de ella o procede de ella, según lo define el Diccionario de la Real Academia Española.-

Por el contrario la exclusividad implica la cualidad de exclusivo. Y exclusivo es el privilegio o derecho en virtud del cual una persona o corporación puede hacer algo prohibido a los demás.-

Resulta claro que ambos conceptos no son idénticos.-

6) Por otra parte, la sentencia de la Corte al fundarse en la omisión de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta de pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 31, inciso c) de la ley 23.551, resulta un argumento poco firme. Y cabe preguntarse qué hubiera pasado si la Cámara Federal de Salta hubiere resuelto la inconstitucionalidad de ese inciso. Como bien lo señala la disidencia del Dr. Rosatti “...cuando se encuentra en discusión la inteligencia que cabe asignar a una cláusula de la Constitución, la Corte no se halla limitada por los argumentos del a quo o las posiciones de las partes, sino que le incumbe formular una declaración sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos 307:1457; 308:647; 311:2688; 312:2254; 314:529; 323:1491; 329:4628; 330:2416; 331:1369, entre otros)”.-

7) La sentencia de la Corte deja en vigencia al CCT 1413/14, a su resolución homologatoria y al artículo 131 del convenio colectivo, pese a que el más alto Tribunal no se pronuncia sobre la validez o invalidez constitucional de su contenido.-

Cabe señalar que, en el amparo promovido por los accionantes (sindicatos simplemente inscriptos), la pretensión de que se declarara la inconstitucionalidad del convenio colectivo, de la resolución homologatoria, y en especial del artículo 131 del convenio colectivo, fue el reclamo principal, toda vez que dicho artículo merece serias objeciones constitucionales y legales.-

8) Este artículo 131 del CCT 1413/14 establece un aporte solidario del 1,5% de las

remuneraciones de los trabajadores que se benefician con el convenio, entendiéndose que el aporte no se descontará a los afiliados del sindicato con personería gremial que suscribe el convenio –la Unión Municipal de Salta- por entenderse que ya está incluido en la cuota sindical.-

Esto implica en los hechos que ese aporte solidario va a recaer en las remuneraciones de aquellos trabajadores no afiliados a ese sindicato, exclusivamente.-

En cambio, no será afrontado por los trabajadores que si están afiliados.-

9) Los aportes y contribuciones solidarios están constitucionalmente reconocidos por la doctrina de la Corte Suprema.-

Pero están a cargo de todos los trabajadores que se benefician del convenio, los afiliados al sindicato pactante y los no afiliados al mismo.-

Tal como lo resuelve la Corte, nos podemos plantear dos interrogantes:

a) Pueden los trabajadores no afiliados cuestionar la validez constitucional de este aporte?

Y la respuesta sería afirmativa, en cuanto el artículo 131 del convenio discrimina entre los trabajadores afiliados y los no afiliados e implica una violación del principio de igualdad ante la ley. Y la Corte, como antes la Cámara, no ha entrado a considerar el contenido del artículo.-

b) La sentencia de la Corte abre la puerta a un eventual planteo cuestionable, y que sin duda no ha sido deseado por el Alto Tribunal, atento que tiene jurisprudencia al respecto. Y es el tema de la afiliación compulsiva de los trabajadores a un sindicato (el que tenga personería gremial), con el fin de evitar descuentos a su remuneración en mano. Este punto entra en colisión directa con la libertad sindical del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.-

10) Finalmente, sin perjuicio de coincidir con la fundamentación de la disidencia del Dr. Rosatti, considero que la sentencia hubiera podido -aun manteniendo la exclusividad en la negociación por el sindicato con personería gremial- dejar sin efecto el fallo de la Cámara Federal de Salta, y mandar dictar un nuevo fallo que se expidiese sobre la validez o invalidez constitucional del artículo 131 del Convenio Colectivo 1413/14 E, como se reclamó originalmente en éste amparo sindical.-