

## RELATS

### NORMAS Y POLITICAS LABORALES Y SOCIALES

#### PLURALIDAD DE PERSONERÍAS GREMIALES EN EL SECTOR PUBLICO DE ARGENTINA<sup>1</sup>

Matías Cremonte

2012

##### I. Introducción.

Suele afirmarse, sin más precisiones, que en el sector público existe pluralidad sindical. Sin embargo ello no es del todo cierto. El denominado “Modelo sindical argentino” de unicidad promocionada, con algunas particularidades –no menores, por cierto-, rige también en el sector público.

A diferencia de nuestro régimen de personerías gremiales, un sistema de pluralidad implicaría la posibilidad de conformar sindicatos sin restricción alguna, dependiendo sólo de la libre voluntad de trabajadores que así lo consideren.

Según la clásica definición de la OIT, tanto trabajadores como empleadores deberían poder conformar las asociaciones que estimen convenientes, y los Estados deberían abstenerse de limitar este derecho y de interferir en sus actividades<sup>2</sup>.

Nuestra Constitución Nacional también sigue este principio: incorpora el Convenio 87 de la OIT en su mismo rango, al tiempo que en su parte dogmática establece que debe asegurarse a los trabajadores el derecho a contar con organizaciones sindicales libres y democráticas, reconocidas por la simple inscripción en un registro especial (art. 14 bis).

Empero, como es sabido, el sistema legal vigente de unicidad promocionada restringe la actuación de los sindicatos a la obtención de una personería gremial, previa demostración de mayor representatividad en el ámbito en que se trate.

En el sector público, para que se reconozca a un sindicato y se permita el ejercicio de los verdaderos derechos sindicales, debe obtenerse, al igual que

---

<sup>1</sup> Publicado por ERREPAR, en “Colección Temas de Derecho Laboral N° 14 – Conflictos Colectivos de Trabajo”, 2012.

<sup>2</sup> Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, de 1948, ratificado por Argentina en 1960. Art. 2º: “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

en el sector privado, una personería gremial. La particularidad es que en el ámbito estatal, el otorgamiento de una personería gremial no implica desplazamiento de la personería preexistente, mientras que en el privado, la nueva personería gremial conlleva el desplazamiento de la anterior, conforme al procedimiento establecido en los arts. 25 a 28 de la ley 23.551.

Por lo tanto, lo que existe en el sector público no es estrictamente un régimen de pluralidad sindical, sino un sistema de coexistencia o pluralidad de personerías gremiales.

Sentado ello, y aún no siendo la finalidad de este trabajo, también es importante aclarar que en mi opinión el régimen de personerías gremiales es contrario a la libertad sindical y, sobre todo, no garantiza a los trabajadores la organización y la fuerza necesarias para enfrentar a su antagonista de clase. Implica una negativa injerencia del Estado en el movimiento obrero, injerencia que además no efectúa frente a los empleadores, quienes no tienen restricciones para organizarse sindicalmente como estimen conveniente.

Sin perjuicio de ello, la finalidad del presente trabajo es comentar el derrotero histórico que llevó a la vigencia del actual régimen sindical en el sector público, así como desarrollar algunas de las particularidades que este sistema supone en las relaciones colectivas del trabajo, como en el derecho de organización y representación directa.

## **II. Antecedentes.**

Como ocurre en el Derecho del Trabajo, y más aún en las relaciones colectivas del trabajo, son los hechos los que preceden al derecho.

Las organizaciones sindicales existen desde mucho antes de que el Estado las reconozca, y en todo caso su intervención se limita a eso, a reconocerlas. Puede afirmarse entonces que la forma de organizarse de los trabajadores es anterior a que las leyes impongan lo que hoy se denomina un “modelo sindical”.

Las primeras organizaciones de trabajadores se crearon casi un siglo antes de que se dicte la primer norma que intentó regularlas (1943), y de que se imponga el régimen de personerías gremiales (1946).

En el caso del sector público, el primer sindicato fue la Asociación Trabajadores del Estado (ATE), fundado en 1925, y con personería gremial N° 2, de 1946.

Es cierto también que no era común en aquellos años que una vez conformado un sindicato, en el mismo ámbito se creara otro. Sin embargo, en el sector público, en 1948 se funda la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), y se le otorga también personería gremial, la N° 95.

Es decir, en el ámbito estatal, prácticamente desde el nacimiento del sistema de personerías gremiales existieron dos sindicatos reconocidos, que compartían un mismo ámbito de actuación personal y territorial.

Muchos años después comenzaron a crearse otros sindicatos que recortaban formalmente el ámbito de ATE y UPCN (judiciales, docentes, empleados públicos provinciales y municipales, así como de algunos organismos públicos determinados). Es decir, coexisten dos sindicatos de actividad –con ámbito en

todo el Estado, en todas sus variantes, niveles y territorio-, con nuevos sindicatos de profesión, categoría, empresa o ámbitos territoriales menores.

Esos nuevos sindicatos no “recortaron” la personería gremial de los sindicatos preexistentes, sino que una vez cumplido el trámite previsto por la ley 23.551 – es decir, demostrando que son los sindicatos más representativos en cada ámbito- se suman y coexisten en el sector que se trate.

Por lo tanto, la ley 23.551 es plenamente aplicable a las asociaciones sindicales representativas de trabajadores del sector público, y no contiene un capítulo especial en lo que respecta a la existencia de un modelo de “pluralidad de personerías gremiales” en dicho ámbito<sup>3</sup>. Es decir, la realidad se impone y transita, en este aspecto, al margen de esta ley.

Las organizaciones sindicales con personería gremial del sector público coexisten en el mismo ámbito: cada una elige sus delegados –es decir, por cada sector del Estado existen más de un órgano de representación directa, sean comisiones o juntas internas-, a todas las organizaciones el empleador les retiene la cuota sindical (art. 38 de la ley 23.551), son titulares de conflictos colectivos –en ocasiones en forma conjunta, otras por separado-, ejercen la representación colectiva de los trabajadores del Estado (art. 31 inc. a de la ley 23.551), y participan de la negociación colectiva, obviamente, de un mismo convenio colectivo.

Pero fue la voluntad de los propios trabajadores, como dato más relevante, e innumerables circunstancias políticas, por supuesto, las que llevaron a esta situación.

Ya se comentó en otro trabajo<sup>4</sup> que así como en el sector privado el movimiento obrero se dio para sí una forma de organización que fue luego receptada y conocida como el modelo sindical argentino de unicidad promocionada, no es menos cierto que en el sector público son los propios actores sociales los que adoptaron el modelo de pluralidad sindical.

Ello no sólo no puede soslayarse, sino que debe ser el cristal con el que se observe este fenómeno. Sería absurdo plantear actualmente, con más de cincuenta años de una práctica de coexistencia, que por ser esta costumbre contraria a lo establecido por la ley 23.551 resulte ilegal, o deba adecuarse a la misma. Fueron los propios trabajadores involucrados los que optaron por este sistema, y esa autonomía no podría alterarse por la eventual injerencia estatal<sup>5</sup>.

Y si bien en el aspecto organizativo la legislación nunca receptó esta realidad, sí existieron resoluciones administrativas dictadas como consecuencia de ello.

Una de las primeras normas que intentó superar las alteraciones que surgían con la superposición de ámbitos de actuación fue la Resolución MTSS N°127/75 (de fecha 24.03.75), que limitó el efecto de los actos administrativos

---

<sup>3</sup> En rigor, sólo el cuarto párrafo del art. 28 es realmente inaplicable al sector público.

<sup>4</sup> CREMONTE, Matías, “El nuevo Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional: La opción por la autonomía” DT-2006-B, pág. 1016.

<sup>5</sup> CREMONTE, Matías, “La pluralidad sindical en el sector público”, publicado en “La Causa Laboral”, Revista de la Asociación de Abogados Laboralistas, n° 36, de octubre de 2008.

que, al otorgar personerías gremiales sectoriales, hubieran restringido formalmente los alcances de las primitivas personerías gremiales generales.

Luego fue la Resolución MTSS N° 51/87, que determinó que *“Los sindicatos que actúen dentro del ámbito del estado Nacional, Provincial o Municipal tendrán los derechos que les acuerda la legislación vigente, a la retención de cuota sindical y representación del personal, dentro del ámbito de representación personal y territorial determinado en sus Estatutos”* (art. 1°).

Esta norma está vigente, y fue uno de los antecedentes formales de la Resolución MTESS N° 255/03, que es sin dudas la más específica en este sentido, ya que establece concretamente que *“La personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector público no desplazará en el colectivo asignado, las personerías gremiales preexistentes”* (art. 1°) y que *“En los supuestos previstos en el artículo anterior las asociaciones sindicales, mantendrán los derechos establecidos en los artículos 31, 38 y siguientes de la Ley N° 23.551”* (art. 2°).

Es interesante la lectura de sus considerandos, ya que dan cuenta de esta realidad que hizo necesario su dictado: *“Que, el Ministerio ha ratificado el criterio de garantizar la pluralidad sindical en el ámbito de la Administración Pública.- Que se han preservado los derechos a la libertad sindical de las entidades preexistentes, al garantizar a los sindicatos que actúan en el ámbito del Estado Nacional, Provincial o Municipal los derechos que le acuerda la legislación vigente, con relación a la retención de la cuota sindical y la representación del personal dentro de su ámbito de representación personal y territorial.- Que no resultando en definitiva de aplicación en estos supuestos lo previsto en el cuarto párrafo del artículo 28 de la Ley N° 23.551, conforme a lo establecido por los artículos 4° y 6° de la Ley N° 24.185, es pertinente dictar una resolución que consolide el principio de no exclusión, cuando se otorgare la personería gremial a una asociación sindical de ámbito de actuación personal y territorial menor...”*.

Esta realidad fue también receptada, como dan cuenta los considerandos aquí transcritos, por la normativa que regula la negociación colectiva en el sector público. Desde 1992 en que se sancionó la ley 24.185 de negociación colectiva para la Administración Pública Nacional, todas las normas que se dictaron posteriormente en distintos ámbitos públicos –como algunas provincias y municipios- receptaron el principio de representación plural de los trabajadores. Es decir, en las comisiones negociadoras, la parte sindical está integrada tantos sindicatos con personería gremial como existan en ese ámbito, particularidad incluso receptada en convenciones colectivas negociadas en el marco de la ley 14.250<sup>6</sup>.

### **III. Organización sindical y representación directa.**

---

<sup>6</sup> El CCT 305/98 “E” de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) fue suscripto por cinco sindicatos, y el CCT 697/05 “E” del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) fue firmado por cuatro entidades sindicales, entre muchos otros ejemplos.

Como vimos, para constituir una organización sindical de trabajadores en el ámbito del Estado, es necesario cumplir con los requisitos que la ley 23.551 impone, y seguir el dificultoso camino del trámite administrativo pertinente ante el Ministerio de Trabajo de la Nación.

Una vez cumplidos los requisitos, es decir, luego de transcurridos por lo menos seis meses desde la obtención de la inscripción gremial, afiliando a más del 20 % del colectivo que intenta representar y habiendo demostrado que se trata del sindicato más representativo en el ámbito en cuestión, el Estado debe otorgar la personería gremial.

Esto es aceptado por los sindicatos involucrados, y no existen antecedentes jurisprudenciales de asociaciones que hayan planteado su oposición a dicha solución.

Hace tiempo que incluso la jurisprudencia definió, en una controversia entre ATE y UPCN, que *"...más allá del diseño del modelo sindical vigente en el derecho positivo argentino, lo cierto es que han coexistido en plenitud las personerías gremiales tanto de la pretendiente como de la entidad sindical que actúa como tercero sin que la conjetural yuxtaposición de ámbitos fuera invocada ni por los titulares de esa cualidad excluyente o por la autoridad administrativa con anterioridad a la convocatoria. A partir de tal premisa y en plenitud de vigencia de los derechos exclusivos que dimanarían del artículo 31 de la ley 23.551, resulta evidente que cualquier acto que comprometa esas facultades -en el caso las del inciso b) y d)- origina un compromiso real y efectivo a su ejercicio (...) se plasma una evidente discriminación en el diseño conceptual de la ley 23.592 en la medida en que, encontrándose ambas entidades sindicales en idéntica situación y con iguales derechos que derivan de su personería gremial vigente sólo se dispone la convocatoria de una de ellas a integrar un órgano consultivo"*<sup>7</sup>.

Sí existen, en cambio, algunos planteos eventuales de empleadores o entidades sindicales por alguna controversia puntual.

Por ejemplo, el caso en que -luego de treinta años de coexistencia en el ámbito de los trabajadores civiles de las Fuerzas Armadas-, un sindicato de ese sector -PECIFA- pretendió la exclusividad para convocar a elecciones de delegados e impugnó las convocadas por otro. El Ministerio de Trabajo de la Nación resolvió que *"si por usos y costumbres en reiterados antecedentes la elección de delegados gremiales realizada por la Asociación Trabajadores del Estado fue consentida tanto por el empleador como por las otras asociaciones gremiales actuantes en el mismo ámbito, ello permite resolver la cuestión a favor de la validez de la elección llevada a cabo. Sostener lo contrario implicaría desconocer la realidad imperante en el Instituto de Obra Social del Ejército"*<sup>8</sup>.

También tuvo en cuenta en esa resolución el Ministerio de Trabajo para concluir ello, que tampoco tenía sentido que ATE participe en la negociación colectiva de ese sector, y no pueda elegir delegados de personal, *"ya que de lo*

---

<sup>7</sup> Autos "A.T.E. c/Estado Nacional - P.E.N. - Jefatura de Gabinete de Ministros s/Acción de Amparo" (sent. 79.468 de 1996), Sala II, C.N.A.T., compartiendo el dictamen del Procurador General del Trabajo.

<sup>8</sup> Resolución MTESS N° 1109 de fecha 06.12.05 (Expte. N° 1.125.749/05).

*contrario, carecería de sentido alguno el ejercicio de esa facultad negociadora si luego no pudiera hacerla valer a través de la actuación de sus delegados”.*

También la Justicia ha debido actuar en algunas oportunidades. La Sala V de la CNAT, por ejemplo, ratificó la vigencia y constitucionalidad del principio de pluralidad sindical en el sector público en un caso en que una elección de delegados de personal convocada por ATE en el año 2004 en el Municipio de Godoy Cruz, Provincia de Mendoza, fue impugnada por el empleador. El Intendente, al recurrir dicha elección ante el Ministerio de Trabajo de la Nación, expresaba que la Resolución MTSS N° 141/71 que le había otorgado personería gremial al Sindicato de Obreros y Empleados del Municipio de Godoy Cruz había excluido expresamente a las entidades preexistentes, en el caso, ATE y UPCN. Por ello éstas no podrían convocar a elección de delegados, ya que el art. 41 de la ley 23.551 sólo le confiere ese derecho a las entidades con personería gremial, y ATE la habría perdido en ese ámbito.

La Sala V resolvió<sup>9</sup>: *“...rechazar la impugnación efectuada por el Municipio de Godoy Cruz, Mendoza, en su presentación de fecha 30 de junio de 2004, respecto de la elección de delgados celebrada el 18 de febrero de 2004 por la ASOCIACIÓN TRABAJADORES DEL ESTADO en el ámbito de aquella localidad y declarar que la Asociación está habilitada a convocar a elecciones de delegados de personal en el ámbito de la Municipalidad de Godoy Cruz, Provincia de Mendoza”.*

La importancia del fallo trasciende el caso concreto. En los considerandos, sobre todo en el voto del Dr. Oscar Zas, se desarrolla la aplicación de los tratados internacionales, lo que implica una novedad en el análisis del tema, tal como se decía al comienzo del presente.

En efecto, dicho voto plantea que *“...el criterio de interpretación adoptado por el MTESS en la res. 255/03 es un modo plausible de operatividad del principio y derecho fundamental de libertad sindical consagrado en el art. 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, en casos como el presente...”*

Luego, concretamente expresa que *“La pluralidad sindical en el ámbito de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal concretada en el principio de no exclusión de la personería gremial consagrado en la res. MTESS 255/2003, con el consiguiente derecho de todas las asociaciones sindicales coexistentes a elegir los representantes del personal ... resulta compatible ... con la libertad sindical consagrada en las normas de jerarquía constitucional precitadas”.*

Es también interesante el criterio del otro camarista, Dr. Julio Simón, que en referencia a la resolución del año 1971 que había otorgado personería gremial al SOEM y desplazado a ATE de dicho ámbito, entiende que *“debió considerarse derogada, tanto por la propia Resolución posterior n° 255/2003 emanada de la misma autoridad y con carácter general y claro también por el orden jurídico general que impera en nuestro país, en especial a partir de la reforma constitucional de 1994...”*

---

<sup>9</sup> Sentencia N° 70.318 del 13.12.07, autos “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación c/Asociación Trabajadores del Estado”.

En el ámbito de la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también se recepitó este principio: *“De los fundamentos de la resolución n° 255/03 se desprende que —en síntesis—: 1) Los convenios de la O.I.T. ratificados por nuestro país establecen los principios y derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva para todos los trabajadores. 2) De conformidad con lo establecido en los citados convenios, fue sancionada la ley 23.551, que garantiza y reglamenta el libre ejercicio del derecho a la sindicalización que corresponde a todos los trabajadores, y que recepta el modelo sindical conocido como ‘de unicidad promocionada’... 3) Posteriormente, en materia de negociación colectiva del sector público se sancionó la ley 24.185, que en sus arts. 4 y 6 consagra el principio de la representatividad colectiva plural de los trabajadores del sector público. 4) El dictado de dicha norma importó reconocer que su representatividad corresponde de manera simultánea a más de una asociación sindical con personería gremial. 5) Los conflictos intersindicales de desplazamiento de personería y encuadramiento se producen fundamentalmente en el ámbito del sector público, y ello afecta el normal funcionamiento de las administraciones nacionales, provinciales y municipales. 6) El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley de entidades sindicales, ha ratificado el criterio de garantizar la pluralidad sindical en el ámbito de la administración pública, preservando los derechos a la libertad sindical de las entidades preexistentes, al garantizar a los sindicatos que actúan en el ámbito del Estado Nacional, Provincial o Municipal, los derechos que les acuerda la legislación vigente con relación a la retención de la cuota sindical y la representación del personal dentro de su ámbito de actuación personal y territorial”*<sup>10</sup>.

Pero el caso más conocido fue el que derivó en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de finales de 2008, el fallo “ATE”<sup>11</sup>, en el que se declaró la inconstitucionalidad del art. 41 de la ley 23.551.

No está muy difundido, pero lo que motivó ese fallo fue también una impugnación de la asociación sindical PECIFA a unas elecciones de delegados de personal convocadas por ATE. Es decir, la cuestión transcurría por los andariveles de la pluralidad de personerías gremiales en el sector público. En ese momento, la CNAT, a través de la Sala VI había entendido que ATE no podía convocar a elecciones, soslayando las resoluciones administrativas que así lo determinaban (no se había dictado aún la Res. MTESS 255/03, pero sí las preexistentes), y la costumbre que había llevado a más de treinta años de actuación de ambos sindicatos en el ámbito en cuestión.

Sin embargo, para determinar que ATE podía convocar a elecciones de delegados en el sector de los trabajadores civiles de las Fuerzas Armadas, la Corte trascendió las particularidades de la coexistencia de personerías gremiales y declaró la inconstitucionalidad del art. 41 inc. a) de la ley 23.551. Como consecuencia de ello, y aunque mucho se ha escrito y debatido sobre las

---

<sup>10</sup> Sala I de la Cámara Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en autos “Asociación Trabajadores del Estado c/GCBA s/Medida Cautelar”, Expte. N° 25.437/1.

<sup>11</sup> Caso “Asociación Trabajadores del Estado – ATE c/Ministerio de Trabajo”, Expte. A 201 XL, sentencia del 11.11.08.

proyecciones de ese pronunciamiento, podría decirse que la controversia de la convocatoria a elecciones de delegados en el sector público por más de un sindicato con personería gremial se ha tornada abstracta, o por lo menos estéril la discusión.

No obstante ello, otras cuestiones importantes se derivan de esta situación ya indiscutible, y son las referidas a la modalidad de las elecciones de delegados.

En efecto, en el sector público la modalidad de funcionamiento de la representación directa supone la existencia de más de un cuerpo u órgano de delegados. Concretamente, existen tantas comisiones internas como sindicatos con personería gremial.

En una resolución del Ministerio de Trabajo ya citada, se sostiene que *“al tratarse del sector público, en el que debe admitirse una representación plural en virtud de lo establecido por la norma general para la negociación colectiva en dicho sector, la representación del colectivo de trabajadores no debe entenderse como exclusiva y excluyente, sino que lo que cobra relevancia es la representación suficiente de las entidades actuantes en el ámbito que se pretende negociar”*<sup>12</sup>.

Esto es complejo de entender para aquellos que no están habituados a esta realidad organizativa, pero es la forma en que los trabajadores del Estado están representados en su lugar de trabajo. Ciertamente no parece posible imaginar este modelo en el sector privado, acostumbrado a una sola comisión interna por establecimiento, pero ese esquema tampoco es posible trasladarlo al sector público, habituado a la realidad que aquí se comenta.

No son pocas las controversias que surgen, en cambio, respecto a la cantidad de delegados a elegir por cada entidad sindical. En su mayoría, se trata de impugnaciones efectuadas por el empleador, que cuestiona la multiplicación de delegados por entidad sindical.

El tema no es sencillo de abordar, ya que incluso la ley 23.551 establece un criterio general en su art. 45 a través de una escala proporcional entre cantidad de trabajadores y delegados a elegir; pero como garantía de la efectiva representación establece en el art. 46 una ampliación de ese criterio, y todo ello además pasible de adecuación convencional.

La Res. MTESS N°255/03 especificó que el número de delegados elegidos por cada asociación sindical será directamente proporcional a los afiliados de cada una (art. 3°).

Este criterio no parece sin embargo ser el más apropiado, ya que en cierto modo limita la garantía de representación establecida en el citado art. 46 de la ley 23.551, según el cual se deberá garantizar una adecuada tutela de los intereses y derechos de los trabajadores teniendo en cuenta la diversidad de sectores, turnos y demás circunstancias de hecho que hagan a la organización de la explotación o del servicio.

Del mismo modo, siguiendo el razonamiento del art. 3° de la Resolución 255/03, podríamos interpretar que éste desplaza la representación colectiva establecida en el art. 40 de la ley 23.551 sólo en favor de los afiliados a alguna

---

<sup>12</sup> Resolución MTESS N° 1109 de fecha 06.12.05 (Expte. N° 1.125.749/05).

entidad sindical, marginando a los trabajadores que no se encuentren afiliados a ninguna asociación sindical. Ya se dijo en otra oportunidad en este mismo sentido que el derecho a contar con una representación en el lugar de trabajo es tan importante como el derecho a no afiliarse a ninguna entidad sindical<sup>13</sup>.

En sentido análogo, la CNAT ha referido en una oportunidad que *“Tanto ATE como UPCN deben estar representados en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) porque la actividad de éste ha de incidir sobre el universo de trabajadores de la esfera estatal y la negativa a la participación de uno de ellos no vulnera sólo los derechos del gremio marginado sino la de todos sus miembros, cuya importancia numérica es de público y notorio conocimiento. Además, **la personería gremial implica la representatividad de los no afiliados**, en virtud de la doble representación mencionada”*<sup>14</sup>.

Ahora bien, tal vez la mayor dificultad radique en la elaboración del padrón electoral para las elecciones de delegados. En efecto, al existir tantas representaciones como sindicatos con personería gremial, no es razonable que los afiliados de un sindicato elijan también los representantes de otro sindicato.

Los delegados, como es sabido, ejercen una doble representación: representan a los trabajadores ante el empleador, ante la autoridad administrativa –cuando ésta actúa de oficio en la empresa- y ante la asociación sindical; y al sindicato ante el empleador y el trabajador (art. 40 de la ley 23.551). En base a esta última, se estipula que para ser delegado hay que estar afiliado al respectivo sindicato que convoque a elecciones.

Por lo tanto, los candidatos a delegados son afiliados al sindicato que convoca a elecciones, pero no todos los trabajadores del sector, organismo o establecimiento son afiliados a ese sindicato. Hay trabajadores afiliados a otras organizaciones sindicales con personería gremial que también convocan a elecciones de delegados, y pueden ser candidatos en esos comicios.

Por eso, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, es común que los representantes de personal en el Estado sean denominados como delegados del sindicato al que pertenecen, ya que pueden ser, por ejemplo, delegados de ATE o delegados de UPCN, conformando en su caso dos cuerpos colegiados de delegados, y ejerciendo por igual los derechos que la ley les confiere, de acuerdo al art. 43 de la ley 23.551.

Por tanto, si hay dos o más representaciones, es lógico que cada una sea elegida por los afiliados de cada sindicato. De otro modo, el sindicato mayoritario podría digitar la elección de delegados del otro, desvirtuando la esencia de la pluralidad de representaciones.

En cuanto a los trabajadores no afiliados a ningún sindicato, deberían poder votar en las elecciones de delegados de su preferencia, siendo discutible que puedan votar en todas las elecciones por igual.

En un reciente dictamen, la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo de la Nación<sup>15</sup>, expresó en este sentido que en las

---

<sup>13</sup> CREMONTE, Matías, *“El nuevo Convenio Colectivo ...”* DT 2006-B, pág. 1019.

<sup>14</sup> Sala V, autos “A.T.E. c/Estado Nacional s/Acción de amparo” (Sent. 53.652, de fecha 10.11.94), el resaltado es propio.

<sup>15</sup> Dictamen N° 735, de fecha 23.06.11, en el Expte. N° 1.417.379/10.

elecciones de delegados en el sector público, *“los electores serán los afiliados cotizantes de cada organización, sin perjuicio del derecho de los trabajadores no afiliados de participar en el comicio, en tanto no se involucren en las elecciones de delegados que llevan a cabo las demás asociaciones sindicales coexistentes; esto, a fin de evitar tanto una multiplicación artificial del número de electores como los efectos no deseados que esta situación puede generar en la representación de doble canal”*.

Dentro de las posibilidades existentes, el criterio de la DGAJ citado parece adecuado a esta realidad del sector público. Ello por cuanto, además, la ley 23.551 en su art. 41 inc. a) establece que los delegados serán electos por la totalidad de trabajadores a representar, y no prevé esta particular situación. Aunque aún así, pudiendo determinarse a priori que los trabajadores afiliados a un sindicato no serán representados por los delegados de otro sindicato, procediendo a elegir la representación directa de la forma que surge del dictamen citado, no se estaría contradiciendo la norma general.

En el caso de la Administración Pública Nacional, la cuestión fue tratada en el Convenio Colectivo de Trabajo (homologado por el Decreto 214/06). En el art. 106 se establece que *“Las partes ratifican el principio de pluralidad sindical y coexistencia de entidades sindicales con personería gremial en el ámbito de la Administración Pública Nacional. En virtud de ello, las entidades sindicales signatarias del presente Convenio –y por ende signatarias de los correspondientes Convenios Sectoriales- podrán efectuar elecciones de delegados en todos los organismos incluidos en el ámbito de aplicación del presente”*.

Como se ve, las entidades sindicales y el Estado empleador (incluido el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación<sup>16</sup>), han ratificado del principio de coexistencia y pluralidad, lo que conlleva además el reconocimiento de la disponibilidad colectiva en cuestiones que hacen a su organización en el lugar de trabajo.

Y en este caso, además, implica reconocer la voluntad asociacional o interna plasmada en sus propios estatutos, ya que el CCT también establece que *“En lo que refiere a los requisitos personales y al procedimiento para la elección de representantes, la misma se ajustará a lo establecido en las leyes 23.551 y 25.674 y a sus respectivas reglamentaciones, **así como a sus estatutos**”* (art. 106, segundo párrafo, con resaltado propio).

La mención a los estatutos no es ociosa, porque muchas de estas cuestiones que en la ley general presentan zonas grises, están adecuadamente tratadas en los estatutos asociacionales, que además de representar la voluntad de los integrantes de la organización, son debidamente homologados por la autoridad de aplicación.

#### **IV. Conclusión.**

La pluralidad y coexistencia de personerías gremiales en el sector público es una realidad indiscutible.

---

<sup>16</sup> El Ministerio de Trabajo no sólo es genéricamente parte del Estado empleador – través de la Jefatura de Gabinete de Ministros- , sino que además participa de su homologación, al suscribir el Decreto 214/06 junto con el Presidente de la Nación.

También lo son los conflictos que ello genera, pero en su mayoría tienen que ver con las dificultades que presenta la falta de adecuación, en algunos temas específicos, de la norma general a la realidad concreta.

No existen, por lo demás, mayores conflictos intrasindicales que los existentes en organizaciones del sector privado, aún siendo mayor el grado de sindicalización. Y si bien es aventurado asegurarlo, es probable que hasta existan menos, debido a que los trabajadores del Estado cuentan con más de una opción para afiliarse a un sindicato, lo que supone la libertad de buscar entre ellos al de su preferencia –ideológica, política, sindical, o hasta de beneficios mutuales-, sin que la elección de uno implique marginarse del ejercicio de los derechos que la ley le otorga exclusivamente a las entidades con personería gremial.

Respecto a los conflictos intersindicales, seguramente también son menores a los existentes en el sector privado. Para empezar, no es posible que se den concretos de encuadramiento sindical, ya que todos coexisten en un mismo ámbito. La colisión o entrecruzamiento de personerías gremiales es la regla en este ámbito.

Y si bien no es éste un modelo a transpolar automáticamente al sector privado, es el modelo que los trabajadores del Estado eligieron, y debe ser respetado como tal.

Es de resaltar, sin embargo, la importancia que adquiere la autonomía sindical en este ámbito. Este modelo se ha forjado a su modo, aún contra el régimen sindical imperante, y es defendido por los trabajadores y sus organizaciones sindicales. Muchas de ellas representan modelos de acción sindical y visiones políticas y hasta filosóficas encontradas, pero el sistema de pluralidad y coexistencia es defendido mayoritariamente. Es por ello indudablemente que se explica su vigencia y perseverancia.