

Designación del delegado normalizador

Comentario al fallo *Confederación de Educadores Argentinos c/ Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social s/ Ley de Asociaciones Sindicales*

Por Nicolás F. Barbier[1]

I. Reseña [\[arriba\]](#)

La Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, con el voto de los Dres. Cañal y Perugini[2], resolvió el pasado 9 de octubre del 2019, decretar la nulidad de la Resolución Nro. 446 del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y de la Seguridad Social, dejando sin efecto la designación del delegado normalizador escogido por la autoridad pública en el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Chubut, restituyendo en su lugar, al anterior delegado designado por la Confederación de Educadores Argentinos, el cual fuera desplazado, a su vez, por la resolución cuestionada.

En lo sustancial, el fallo implica una clara limitación, en tono de crítica, al ex-Ministerio de Trabajo, por intervenir en la vida institucional de los sindicatos y asociaciones de profesionales.

II. Los hechos [\[arriba\]](#)

En el mes de abril del año 2010, comenzó un proceso de normalización institucional del SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION (SITRAED), con la renovación de autoridades de las comisiones directiva y revisora de cuentas y delegados congresales, aún pendiente de resolución.

A raíz de la referida crisis institucional, derivada del proceso electoral, la CONFEDERACION DE EDUCADORES ARGENTINOS designó un primer delegado normalizador el Sr. Zanelli, que ocupase el cargo hasta el mes de marzo del 2015, asumiendo en su reemplazo, el Sr. Llanes.

En el conflicto suscitado por las elecciones generales de SITRAED, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mediante Resolución Nro. 446 del 13 de julio de 2016, dispuso que en el intento de consumar el proceso eleccionario en la entidad sindical de primer grado SITRAED (Provincia de Chubut), del cual surgirían sus legítimas autoridades, y atento a que desde el año 2010, la CONFEDERACION DE EDUCADORES ARGENTINO no logró el objetivo de la normalización institucional de la entidad adherida durante el término de seis años calendario, se dispuso que por los intereses de los afiliados y por el estado de acefalia y, en orden a lo dispuesto en el punto 4 de del art. 56 de la Ley N° 23.551, designar un delegado normalizador.

Frente a esta situación los actores (Sr. Guillermo Llanes y Sr. Leonardo Felman, este último en representación de la Confederación de Educadores Argentinos), presentaron recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en los términos del inc. b) del art. 62 de la LAS, solicitando la reincorporación del Sr. Llanes, en carácter de delegado normalizador en el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SITRAED).

Los recurrentes, manifestaron que mediante pieza telegráfica recibida el 11 de agosto del 2016, se le notificó al Sr. Llanes que mediante la Resolución Nro. 446, el

Sr. Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dispuso la revocación de su mandato en el cargo de de “delegado normalizador”, designando en el mismo acto, al Sr. Antonio Guadarrama.

Los impugnantes, manifestaron que pese a presentar el remedio jurídico pertinente en sede administrativa, ésta omitió dar curso a las actuaciones, motivando la interposición del recurso ante la justicia laboral.

La Sala entendió que el silencio de la administración representaba una resolución equiparable a definitiva, agotando la instancia administrativa, por tratarse de una resolución dictada por la máxima autoridad del ministerio.

Asimismo, los jueces valoraron que el Ministerio incumplió en más de tres oportunidades en remitir el expediente administrativo nro. 1-235-87228/2010, imposibilitando el examen sobre el fondo del asunto.

III. Los fundamentos [\[arriba\]](#)

La vocal preopinante, Dra. Cañal, acertadamente comienza su exposición señalando que la intervención en la vida sindical de un organismo ajeno, en particular el Ministerio, tiende a transgredir “las obligaciones internacionales asumidas por el País en materia de Libertad Sindical”.

Centra su posición señalando que no encuentra configurada en la especie, los presupuestos normativos que justifiquen la intervención decretada en los términos del art. 56 inc. 4º de la ley de asociaciones sindicales[3], por cuanto la norma exige como requisito sine qua non, para el ejercicio de las facultades de intervenir, previa interpelación al órgano encargado de convocar a elecciones. Intimación que el Ministerio no cursó.

Tampoco habría acefalia, pues entendió, que se trató de un proceso de institucionalización del Sindicato de Trabajadores y Educadores (SITRAED) llevado a cabo desde el año 2010, aún irresuelto.

Entonces, al no encontrar sustento la medida atacada en los supuestos del art. 56, cobra mayor relevancia el art. 57 de la Ley Nº 23.551 que establece: “la autoridad administrativa del trabajo no podrá intervenir en la dirección y administración de las asociaciones sindicales a que se refiere a esta ley”.

En este orden, propuso declarar la nulidad de la Resolución Nro. 446 del MTEySS, conforme lo normado en los arts. 7 inc. a) y 14 inc. b) de la ley nacional de procedimiento administrativo, restituyendo al actor en carácter de “delegado normalizador”.

IV. Análisis del fallo [\[arriba\]](#)

El fallo representa una clara limitación al poder estatal de intervenir en la vida jurídico-institucional de los sindicatos, recordándoles a las autoridades nacionales firmantes de la resolución, que la libertad sindical, es la autonomía e independencia de los trabajadores de autogobernarse, administrarse y organizarse, sin ningún tipo de injerencia, intervención e interferencia del Estado, derecho que se encuentra

consagrado en el art. 14 bis de la Constitucional Nacional, convenio 87 OIT y pactos internacionales con jerarquía constitucional, (art. 75 inc. 22 CN)[4].

Así, los constituyentes reformistas de 1957, al redactar el art. 14 bis, plasmaron que la organización sindical será “libre y democrática”, entendiéndose el concepto “democrático”, como la facultad de los trabajadores de crear y organizar sus sindicatos, establecer su funcionamiento interno y elegir a sus representantes; y “libre”, un mandato dirigido al poder público para respete la emancipación de los trabajadores y la democracia interna de las asociaciones gremiales, sin interferencia alguna.

En este orden, literalmente, la Ley N° 23.551 en su art. 6[5], recepta el principio de autonomía e independencia sindical, obligando al poder público de abstenerse de ejecutar acciones tendientes a limitar la autonomía de las asociaciones sindicales, ya que las mismas, por su naturaleza, son independientes de los empleadores, pero fundamentalmente, de los poderes públicos.

La norma, correctamente utiliza el imperativo “deberán abstenerse”, imponiéndole al aparato estatal una obligación de no hacer, en resguardo de los principios sindicales mencionados, reforzado por el art. 57 cuyo texto reza: “la autoridad administrativa del trabajo no podrá intervenir en la dirección y administración de las asociaciones sindicales a que se refiere a esta ley”.

Es evidente que la ley expresamente se refiere a la autoridad de aplicación y la señala, porque la historia de la vida de los sindicatos se ha caracterizado en nuestro país por una fuerte incidencia de la autoridad del trabajo, ya sea a partir del otorgamiento de la personería jurídica como en la intervención en su vida interna[6].

Entonces, tenemos que el bloque normativo laboral protege a las asociaciones sindicales de sujetos y actos ajenos a la organización, evidenciando que la intervención en la vida sindical por parte de las autoridades públicas, está vedado, léase, cuasi-prohibido.

Cabe remarcar que la Corte Suprema en el caso “ATE” (Fallos: 331:2499) destacó que quienes están bajo la protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tienen no sólo el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto un derecho de cada individuo, sino que, además, gozan del derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad (considerando 6°).

Ahora bien, la ley de asociaciones sindicales en su art. 56, le otorga al Ministerio, facultades excepcionalísimas y restringidas, de inmiscuirse en la vida interna sindical, cuando mediaren las situaciones previstas en alguno de sus cuatro incisos, cumpliéndose, además, con los requisitos de legalidad establecidos en el decreto reglamentario.

Particularmente, en el inc. 4° del art. 56, la norma reconoce a la autoridad administrativa del trabajo disponer la convocatoria a elecciones de los cuerpos que en las asociaciones sindicales de trabajadores tienen a su cargo el gobierno, la administración y la fiscalización de los actos que realicen estos últimos, así como ejecutar todos los actos necesarios, para designar, mediante el proceso electoral

respectivo, a los integrantes de la conducción. Para cumplir esta misión, podrá designar a las personas que deban ejecutar dichos actos[7].

Esta delicadísima facultad de intervenir en el proceso electoral interno, otorgada por la ley al poder estatal, solo puede ser ejercida, previa intimación al sindicato, cumpliendo con el art. 15 del decreto reglamentario 467/1988[8].

Pese a la expresa facultad reconocida por la LAS al Ministerio de Trabajo, de convocar a las asambleas y/o Congresos de una asociación de trabajadores, ello afecta profundamente la democracia y libertad sindical, generando en los hechos, que las intervenciones a los sindicatos, resulten moneda corriente, utilizados en forma abusiva y discrecional por el poder estatal, desnaturalizando el espíritu de la norma.

Las intervenciones o designaciones de los denominados “delegados normalizadores” por el poder público, no garantizan la regularidad de los procesos electorales de los sindicatos, más bien, todo lo contrario.

Frente a este contexto, soy partidario de que únicamente deberá prosperar la intervención sindical por parte de la autoridad de aplicación, cuando ello fuese peticionado por vía judicial, mediante una resolución fundada, que ampare los derechos en pugna, garantizando el proceso de normalización, con pautas, acciones y facultades claras, a las cuales deberán sujetarse los “delegados normalizadores”, o mejor dicho, interventores, bajo pena de remoción.

Obviamente, la intervención decretada judicialmente, deberá especificar un lapso razonable de duración.

En este orden, el art. 56 inc. 4º de la Ley N° 23.551, resulta claramente inconstitucional, debiendo ser modificado o reformulado, por el poder legislativo en un futuro inmediato.

Por estas razones, comparto la posición del Dr. Perugini, quien en su voto expuso: “...me permiten advertir que no sólo la autoridad administrativa no habría dado cumplimiento a la intimación prevista en el art. 56 inc. 4to. de la ley 23.551 como presupuesto para la adopción de las medidas necesarias para regularizar una situación de eventual acefalia o incumplimiento de medidas para subsanar tal situación, sino que es mi criterio que una intervención de la entidad sindical por el Estado debe ser solicitada por vía judicial (art. 56 inc. 3 de la Ley N° 23.551)”.

No soslayo que el proceso de normalización institucional del SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION (SITRAED), lleva más de nueve (9) años, sin resultados concretos, teniendo entonces el Ministerio de Trabajo, sobradas razones para emitir la Resolución Nro. 446, pero la herramienta utilizada, es incorrecta e ilegal, debiendo promover la defensa de la democracia sindical, con la participación de jueces independientes e imparciales, peticionándoles a estos la “intervención”.

Notas [\[arriba\]](#)

[1] Nicolás Francisco Barbier. Abogado - Magister en Derecho Administrativo. Abogado asociado al Estudio Beresñak-Romero & Asoc.

[2] <https://www.cij.gov.ar/sentencias.html>

“CONFEDERACIÓN DE EDUCADORES ARGENTINOS c/ MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL s/ LEY DE ASOCIACIONES SINDICALES” SENTENCIA DEFINITIVA NRO. 88.431/2016. SALA III, CNAT.

[3] Artículo 56. - El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación será la autoridad de aplicación de la presente ley y estará facultado para:

4° - Disponer la convocatoria a elecciones de los cuerpos que en gobierno, la administración y la fiscalización de los actos que realicen estos últimos, como así también ejecutar los demás actos que hubiere menester para que mediante el proceso electoral se designen a los integrantes de esos cuerpos. Al efecto asimismo podrán nombrar las personas que deban ejecutar esos actos. Todo ello cuando el órgano de asociación facultado para ejecutarlo, después que hubiese sido intimado para que lo hiciera, dentro de un lapso determinado, incumpliera el requerimiento.

En caso de que se produjere un estado de acefalía con relación a la comisión directiva de una asociación sindical de trabajadores o al órgano que tenga asignadas las funciones propias de un cuerpo de conducción, y en tanto en los estatutos de la asociación de que se trate o en los de la federación de la que ésta forme parte, no se haya previsto el modo de regularizar la situación, la autoridad de aplicación también podrá designar un funcionario para que efectúe lo que sea necesaria o para regularizar la situación. Por su parte si el órgano encargado de convocar a reunión del asamblea de la asociación o al congreso de la misma, no lo hubiera hecho en el tiempo propio, y ese órgano no de cumplimiento a la intimación que deberá cursársele para que lo efectúe, la autoridad de aplicación estará facultada para hacerlo para adoptar las demás medidas que correspondan para que la reunión tenga lugar.

[4] En especial la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Economicos, Sociales y Culturales, entre otros.

[5] Artículo 6° - Los poderes públicos y en especial la autoridad administrativa del trabajo, los empleadores y sus asociaciones y toda persona física o jurídica deberán abstenerse de limitar la autonomía de las asociaciones sindicales, más allá de lo establecido en la legislación vigente.

[6] “El Sindicato”, Noemi Rial y Abel De Manuele, edit. La Ley, pág. 114.

[7] “El Sindicato”, Noemi Rial y Abel De Manuele, edit. La Ley, pág. 260.

[8] DECRETO N° 467/1988. Art. 15. En el supuesto que la asociación sindical no efectuare la convocatoria en los términos correspondientes, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá intimar a la entidad a hacerlo dentro del plazo que fije, transcurrido el cual, sin que la intimación haya sido correctamente cumplida, designará uno o más delegados electorales al solo efecto de realizar la convocatoria y ejecutar los demás actos que hubiere menester para llevar adelante la elección, sustituyendo en ello a las autoridades sindicales (art. 56 inciso 4).