

Voces: DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO

Título: La legitimación

Autor: Fera, Mario S.

Cita: MJ-DOC-4643-AR | MJD4643

Producto: LJ,MJ

I. Introducción

En el caso "Sindicato Argentino de Docentes Particulares S.A.D.O.P. c. Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional s. acción de amparo" (TySS, '03-711), el pasado 4 de julio la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido expresamente la legitimación de una asociación sindical para promover una acción de amparo en relación con el interés de los trabajadores.(1)

Con este -auspicioso- reconocimiento, queda despejada en el máximo Tribunal nacional la primera duda que, a partir de una interpretación muy estricta, podía plantearse en materia sindical acerca de los alcances del segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional: en concreto, si las asociaciones con personería gremial se encontraban o no legitimadas para promover el denominado "amparo colectivo" en defensa de los derechos de los trabajadores comprendidos en su ámbito de actuación.

Nos referiremos a los términos en que se pronunció la Corte, a la vista de sentencias anteriores en las cuales -fuera del ámbito sindical- había reconocido la legitimación "colectiva" de asociaciones de diversa índole para promover la acción de amparo. También reseñaremos pronunciamientos dictados por distintas salas de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que, desde hace varios años, sostuvieron una postura acorde a la adoptada por la Corte, abordando otras cuestiones aún no consideradas en la máxima instancia.

El requisito de la legitimación "colectiva" tras la reforma constitucional y su reconocimiento por el máximo Tribunal de la Nación

De acuerdo con el segundo párrafo del art.43 de la Constitución Nacional, si el acto cuestionable mediante la acción de amparo implicara "cualquier forma de discriminación" o se refiriera "a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general", podrán interponer la acción "el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización".

Como se advierte, el Constituyente previó para determinados supuestos que dan cabida al amparo, una legitimación adicional a la -ya reconocida- del sujeto afectado: se trata de la de quienes tienen capacidad para petitionar por éste, como son el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a

la protección de los derechos mencionados.

De acuerdo con el objeto de este comentario, nos interesa observar el alcance que se le ha dado en casos concretos a la previsión constitucional de las "asociaciones" como sujetos legitimados, cuando -como se sabe- no ha sido sancionada aún la ley conforme a la cual aquéllas habrían de estar registradas.

En 1997 se dio el primer caso de relevancia en el que la Corte Suprema reconoció la legitimación de una asociación para demandar en los términos del segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional. La Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina había pedido la declaración de inconstitucionalidad de varios decretos de la Provincia de Buenos Aires (codemandada) que impusieron gravámenes a los usuarios industriales en determinadas circunstancias (cuando eran abastecidos por un prestador sujeto a la jurisdicción nacional). En lo que interesa, el máximo Tribunal -pronunciándose en instancia originaria, respecto de una excepción de falta de legitimación activa- señaló que la demandante se encontraba entre las asociaciones a las que se refiere el art. 43 de la C.N.en su tercer párrafo, pues "ha sido creada por el decreto 1192/92 con la finalidad de proveer a la defensa de los intereses de sus asociados, que son precisamente los 'grandes usuarios' de electricidad (cfr. art. 3° del estatuto aprobado por el art. 5° del mencionado decreto)".(2)

Tres años después (junio de 2000), en la causa "Asociación Benghalensis"(3), la Corte Suprema admitió nuevamente la legitimación de un sujeto representante de los afectados. En tal sentido, se señaló en el dictamen del Procurador General al cual se adhirieron tres de los jueces del Tribunal (doctores Belluscio, López y Bossert), que los amparistas tenían por objeto la lucha contra el SIDA y que en el caso existía un perjuicio concreto, actual e inminente por la falta de provisión por parte del Estado -obligado- de los reactivos o medicamentos necesarios para el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad (cfr. ley 23.798). Los jueces Moliné O'Connor y Boggiano expresaron al respecto que la legitimación de la actora quedaba probada por la existencia de pacientes necesitados de los medicamentos cuya provisión se requería y que el objeto de la pretensión estaba comprendido dentro de los fines de sus estatutos. El juez Vázquez, por su parte, se remitió al precedente de Fallos 321:1352(4), y explicó que -en atención a la peculiar naturaleza de los derechos afectados- debía posibilitarse a una o varias asociaciones el ejercicio monopólico de la acción. Ponderó asimismo que, en ausencia de la ley especial aludida en el art. 43 C.N., debía admitirse a las demandantes para promover el amparo, dado el contenido de sus estatutos y las actas inscriptas ante la Inspección General de Justicia de la Nación. Los jueces disidentes, por aplicación del art. 280 del CPCC, no emitieron opinión sobre la legitimación de la actora.(5)

Más recientemente, el 9 de abril de 2002 fue sentenciada la causa "Mignone"(6). Con este trascendente fallo, la C.S.confiró -me-diante votos concurrentes- la declaración de inconstitucionalidad del art. 3, inc. d, del Código Electoral Nacional que excluye del padrón electoral a "los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad". La acción de amparo había sido promovida por un representante del Centro de Estudios Legales y Sociales en beneficio de "las personas detenidas sin condena en todos los establecimientos penitenciarios de la Nación". Los jueces Nazareno, Moliné O'Connor y López consideraron la compatibilidad entre la acción de habeas corpus y lo que era objeto de decisión en el caso, para determinar la legitimación de la actora, "pues los beneficiarios de la presente acción son personas en condiciones de detención y la lesión al derecho que buscan tutelar se integra con la restricción provisoria de la libertad".(7) Los jueces Fayt y Petracchi, por su parte, se remitieron a lo decidido en "Aguera" y "Asociación Benghalensis" para concluir en que la actora se encontraba legitimada a demandar como lo hizo pues "no ha ejercido sino el derecho que la 'asiste para accionar para el cumplimiento de una de las finalidades de su creación".(8) El juez Boggiano, a su vez, ponderó que el objeto de la pretensión quedaba comprendido dentro de los fines de los estatutos del amparista, para concluir en que éste tenía legitimación para interponer la acción.(9) El juez Bossert, finalmente, efectuó consideraciones sobre los derechos de incidencia colectiva y el carácter del sufragio

en el sistema democrático, para concluir también en la legitimación de la actora.

Con estos antecedentes, podían efectuarse en el seno del máximo Tribunal por lo menos dos afirmaciones: 1) la omisión del Congreso Nacional respecto del dictado de la ley prevista en el art.43, C.N., no era obstáculo para que se reconociera legitimación en los términos del segundo párrafo de esa norma a ciertas asociaciones existentes; 2) a ese efecto, correspondía examinar el objeto o la finalidad de creación de la asociación actora, a la vista de sus estatutos o las normas atinentes a su actividad.

Se trataba de dos premisas importantes a la hora de evaluar la legitimación de una asociación sindical, las cuales -en materia laboral- se conjugaban con el criterio amplio que había esbozado la Corte o algunos de sus miembros frente a planteos efectuados en el marco de acciones de amparo por trabajadores o por asociaciones sindicales, aún sin llegar a reconocer expresamente la legitimación de éstas de acuerdo con el segundo párrafo del art. 43 citado.(10) Así, resultaba previsible la decisión adoptada el pasado 4 de julio en la causa que comentamos: "Sindicato Argentino de Docentes Particulares S.A.D.O.P. c. Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional s. acción de amparo".

La asociación actora había iniciado el amparo pidiendo la declaración de inconstitucionalidad del decreto 1123/99 por el cual, con invocación de la ley 24.521 (de educación superior), se había eximido a las universidades privadas de la contribución destinada al sistema de asignaciones familiares respecto de sus trabajadores docentes, y determinado el pago directo a cargo de aquéllas de las correspondientes asignaciones. El reclamo fue admitido en primera instancia y la decisión confirmada por la Sala V de la CNAT.

Entre los aspectos del fallo máxima instancia federal, se encontraba el tema de la legitimación activa. A su respecto, en el dictamen del Procurador General doctor Becerra cuyos fundamentos la Corte hizo propios, se señaló que no aparecía "como indebida la legitimación procesal que se ha(bía) otorgado al sindicato amparista, asociación que cuenta con la respectiva personería gremial, y por lo tanto encargada de representar frente al Estado y los empleadores, tal el caso de autos, los intereses individuales y colectivos de los trabajadores (art. 31, ley de asociaciones sindicales 23.551)". El representante del Ministerio Público destacó además que "la reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo una modificación trascendente en relación a la acción de amparo, otorgándole una dinámica desprovista de aristas formales que obstaculicen el acceso a la jurisdicción cuando están en juego garantías constitucionales, y ampliando la legitimación activa de los pretensores potenciales en los casos de incidencia colectiva en general, legitimando en este aspecto a las asociaciones", de las que -consideró- no cabía excluir a las sindicales.

Con estos argumentos queda, por un lado, abierta en el ámbito judicial la puerta para la actuación de las asociaciones sindicales con personería gremial frente a la situación de los trabajadores que se consideren afectados o amenazados por actos u omisiones que requieran un urgente tratamiento en la Justicia. Así, se daría una relación de género a especie entre el derecho conferido a aquéllas por el art. 31, inciso a), de la ley 23.551, y el de interponer la acción de amparo en defensa de los derechos de sus representados. Cabe aclarar que dicha actuación tiene cabida sólo cuando la afectación o amenaza aludidas se refieran a las materias previstas en el art.43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional, lo que deberá determinarse en cada caso.(11)

Por otro lado, subyace el interrogante acerca de los alcances que puede tener la pretensión que eventualmente ejerza una asociación simplemente inscripta, respecto de los trabajadores comprendidos en su ámbito de actuación.

Cabe recordar, en cuanto a este último tipo de entidades que, en común con las asociaciones con personería gremial, la ley 23.551 confiere un derecho genérico de defender, peticionar y representar intereses de trabajadores (cf. arts. 2, 3, 5, 21, 22, 23 y concordantes). Pero, específicamente, dicha ley

establece una diferencia fundamental muy clara entre unas y otras: mientras las asociaciones con personería gremial tienen derecho "exclusivo" a "defender y representar" los intereses "individuales y colectivos" de los "trabajadores" (art. 31), las simplemente inscriptas sólo tienen derecho a peticionar y representar, "a solicitud de parte", los intereses "individuales" de sus "afiliados", y a representar los intereses "colectivos" "cuando no hubiere en la misma actividad o categoría asociación con personería gremial" (art. 23).

Con tales previsiones, puede afirmarse -a partir del criterio de la Corte- que en este último supuesto (inexistencia de asociación con personería gremial en la misma actividad o categoría) no habría obstáculos para reconocer la legitimación de las asociaciones simplemente inscriptas.(12) En otros supuestos, en cambio, la cuestión parece dar lugar a más de un punto de vista, lo cual, en ausencia de la ley especial a la que remite el art. 43 de la Constitución Nacional, ha de ser definido judicialmente según el mayor o menor alcance que se le atribuya a la ampliación constitucional de los sujetos legitimados.

II. Algunos fallos sobre el tema dictados en los últimos años en el ámbito de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo

En el ámbito de la CNAT, los dictámenes emitidos por el Fiscal General han tenido especial relevancia en relación con la materia que tratamos. La postura expresada en ellos puede sintetizarse así: 1) la finalidad o razón de ser esencial del sindicato es la de representar a los trabajadores acatando el orden establecido e imponiendo acciones en el marco del estado de derecho, dirigidas a desactivar normas que, desde su posición, perjudican a los trabajadores; 2) la legitimación sindical natural se limita a los conflictos colectivos propiamente dichos, por oposición a las contiendas pluriindividuales que exigen que la asociación acredite por escrito el consentimiento de los trabajadores(13); 3) el tema de la legitimación activa en el amparo es pasible de una nueva lectura, desprovista de vallas rígidas.

Tales conceptos surgen, entre otros, del dictamen emitido en agosto de 1996 en la causa "Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina A.T.I.L.R.A. c. Estado Nacional"(14) -que tramitó ante la Sala II de la CNAT-, para admitir la legitimación de la demandante, asociación con personería gremial que cuestionaba los decretos de modificación del régimen de asignaciones familiares. El Fiscal General agregó que, en el caso, el acto que se consideraba antijurídico era actual o potencialmente lesivo de los intereses globales de los trabajadores, no sólo individualmente considerados y en concreto, sino en proyección abstracta; y que el intento de modificación a aquel régimen constituía la base de una potencial controversia colectiva, que concernía a la categoría y debía juzgarse en el dilatado marco de representación legal de los sindicatos, ante lo establecido por el art. 31, inc. a, de la ley 23.551.

Al sentenciar el caso ese mismo mes, la Sala II de la CNAT reconoció la legitimación sindical basándose en el art. 31, inc.a, de la ley 23.551, en cuanto admite la capacidad de las asociaciones con personería gremial para defender y representar ante el Estado los intereses de los trabajadores, y en que la índole del planteo revelaba que por sus características excedía de la sumatoria de cada uno de los intereses afectados adquiriendo cualitativamente una generalidad que permitiría proyectar el reconocimiento de aptitud efectuado por la ley como idóneo para sustentar el reclamo promovido. Agregó que la causa que originaba el reclamo "excedería el estrecho marco de la norma reglamentaria -art. 22- que debe en ese marco ser aplicada restringidamente".(15)

Con remisión al criterio de dicho precedente, la misma sala dictó años más tarde sentencia respecto del reclamo de varias asociaciones sindicales en materia de reducción salarial en el sector público.(16) En tal caso, los jueces explicaron que la preservación de los niveles remuneratorios que alcanzaban a cada categoría y calificación profesional evidenciaba un elemento cualitativo que abarcaba a "sujetos determinables, sin su individualización, extremo que configuraría el presupuesto para reconocer la

invocación de las entidades sindicales promotoras de la acción".

La Sala IV de la CNAT, por su parte, al resolver el 22/8/96 el caso "Asociación Bancaria c. Estado Nacional"(17) se adhirió a lo dictaminado por el Fiscal General, quien a su vez se había remitido a su dictamen en "A.T.I.L.R.A." antes citado. Así, la mencionada sala fijó su postura con respecto a la legitimación sindical.

Con similar criterio, la Sala I de la CNAT en el caso "Asociación Bancaria y otros c. Estado Nacional" (sobre rebaja salarial), sentenciado el 5 de octubre de 2001, reconoció la legitimación activa en la inteligencia de que el conflicto no era una sumatoria de intereses individuales, sino de carácter colectivo y de derecho, por lo cual, no se requería un mandato expreso para actuar en juicio, habida cuenta de lo dispuesto en el art. 31, inc. a, de la ley 23.551. En cambio, en el mismo caso desestimó la presentación del C.E.L.S. que pretendió actuar como amigo del tribunal; en tal sentido señaló -con cita de un precedente de la Sala X(18)- que la intervención pretendida no estaba autorizada por el ordenamiento procesal nacional.

Algunos años antes, más precisamente el 24/1/97, la sala de feria integrada por los jueces Morando, Guthmann y Guibourg había efectuado importantes consideraciones al resolver los autos "C.G.T. c. Estado Nacional". El juez Morando -a cuyo voto se adhirió la juez Guthmann- expresó fundadamente su parecer en cuanto a la legitimación sindical en estos términos: a) el art. 43 de la C.N. no alteró significativamente la fisonomía de la ley 16.986 ni las líneas jurisprudenciales diseñadas en su torno respecto de la admisibilidad de la acción de amparo; b) dicha norma amplió el catálogo de los derechos susceptibles de protección por esa vía y el número de legitimados, y suprimió la exclusión dispuesta por el art. 2, inc. d, respecto de la declaración de inconstitucionalidad; c) la ampliación del repertorio con la inclusión de los derechos difusos, o los de incidencia colectiva, puso la legitimación activa en cabeza de las asociaciones que tengan por objeto la protección o promoción de esos derechos; d) el interés colectivo de los trabajadores explica y justifica la existencia y actuación de los sindicatos; e) la Confederación General del Trabajo, asociación de sindicatos, es indudablemente una de las asociaciones inscriptas a las que se refiere el art.43 del texto constitucional, pese a la falta de sanción de la ley especial prevista en dicho artículo; f) aunque en el caso pudiera excluirse la actualidad de la lesión, no ocurría lo mismo con la inminencia de la amenaza, que resultaba del dictado mismo de los decretos en cuestión (entre otros aspectos, se facultaba al Ministerio de Trabajo a revocar la homologación de los convenios colectivos), en el que se encontraba implícita la intención de aplicarlos.

Por su parte, el juez Guibourg afirmó -en síntesis y en lo que interesa- que: a) el art. 43 reformuló el concepto del amparo de acuerdo con principios más amplios que los que informaron en su momento la ley 16.986, "por lo que ésta -que no ha sido expresamente derogada- sólo puede entenderse subsistente en cuanto no se oponga a la norma superior sobreviniente"; b) la presente acción se refería a derechos colectivos cuya defensa competía a las asociaciones sindicales; c) la CGT es una asociación que propende a la defensa de los intereses colectivos de los trabajadores en la misma extensión y generalidad con que se invocaba lesionado el derecho; y d) la función específica de una asociación sindical de grado superior es precisamente la defensa de los intereses colectivos comunes a las asociaciones a ella adheridas.

La Sala VI de la CNAT, por su parte, fijó en varios casos su postura amplia acerca de la legitimación de las asociaciones profesionales para reclamar frente a la modificación del sistema de asignaciones familiares y en materia de reducción salarial. Cabe mencionar los precedentes "Unión Tranviarios Automotor y otros c. Estado Nacional", resuelto el 15 de agosto de 1996; y "Asociación de Profesionales Universitarios del Agua y Energía Eléctrica c. Estado Nacional", sentencia del 17 de diciembre de 2002. En el primero, emitieron votos concurrentes los jueces Fernández Madrid y Capón Filas, con cita de varias normas de la ley 23.551 (arts.2,3,31) y con apoyo en el reconocimiento de la representatividad por parte de quienes negociaron con las asociaciones sindicales sin requerirle poder

alguno de los trabajadores afectados. En el segundo, el juez de la Fuente votó en primer término, aunque quedó en disidencia en relación con la cuestión de fondo involucrada en el amparo.

La Sala X expuso también su criterio amplio en varias causas, entre las que se destacan "Unión Personal de Seguridad República Argentina c. Estado Nacional" (caso de entidad con personería gremial)(19), y -más recientemente- "Central de Trabajadores Argentina C.T.A. c. Estado Nacional" (caso de entidad simplemente inscripta)(20). En esta última se señaló que debía otorgarse una interpretación amplia a las organizaciones no gubernamentales respecto de derechos difusos de conformidad con lo establecido en el art. 43 del C.N., al margen de lo dispuesto en el art. 23 de la ley 23.551, que también confiere a las entidades simplemente inscriptas una posibilidad representativa de la categoría.

Por último, cabe destacar otro precedente interesante suscrito por el juez Simón -aunque como juez de feria, acompañado en esa oportunidad por la adhesión de la juez Guthmann- el 6/1/2000. Se trata de la causa "Asociación Bancaria c. Banco Central de la República Argentina". Mediante la acción de amparo se había pedido que la demandada asumiera su rol de autoridad de aplicación de normas de seguridad emitidas en una comunicación a las instituciones bancarias. Interesa destacar del caso, además de la legitimación activa reconocida, la legitimación pasiva que también estaba en cuestión.(21)

(1) El fallo fue suscrito por los jueces Moliné O'Connor, Belluscio, Boggiano, López, Vázquez y Maqueda.

(2) Sentencia del 22 de abril de 1997, publicada en Fallos: 320:690. Además, con motivo de que la actora había demandado por la vía prevista en el art.322 del CPCCN, la Corte tuvo ocasión de señalar que había analogía entre esa acción y el amparo, como acciones directas para prevenir o impedir las lesiones de derechos de base constitucional.

(3) Fallos: 323:1339.

(4) Causa "Consumidores Libres.", en la cual se habían dado pautas con respecto a los alcances del nuevo art. 43, Constitución Nacional.

(5) Doctores Nazareno, Fayt y Petracchi.

(6) Fallos: 325:524.

(7) A partir de ello, los mencionados jueces estimaron que el caso de autos era sustancialmente una cuestión de puro derecho y que lo atinente al punto de partida del plazo del art. 2º, inc. e, de la ley 16.986 era cuestión ajena a la intervención de la Corte por vía del recurso extraordinario. Concluyeron en que, reconocer un derecho pero negarle un medio apropiado equivalía a desconocerlo; en consecuencia, urgieron a los Poderes Legislativo y Ejecutivo a que adoptaran las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados, considerando prudente disponer que ese derecho fuera implementado por las autoridades competentes dentro del plazo de seis meses.

(8) Por lo demás, estos Ministros coincidieron con los jueces preopinantes acerca de la inexistencia de óbices formales para la procedencia del amparo y con el plazo fijado para la reglamentación por parte de las autoridades competentes.

(9) Además descartó que existiera arbitrariedad en lo atinente a la admisibilidad formal del amparo; y coincidió en el plazo de seis meses antes señalado.

(10) Cfr. el voto del juez Belluscio en el precedente de Fallos: 316:2997; Fallos: 323:1665; y los votos

de la minoría en Fallos: 324:333.

(11) En relación con ello, en el ámbito de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo se ha diferenciado cualitativamente -como se verá más adelante- la afectación de intereses "colectivos" de la de intereses "pluriindividuales".

(12) Aunque prácticamente pudieran considerarse cubiertos todos los espacios de representatividad actual por asociaciones con personería gremial, no debería soslayarse la importancia de la previsión del art.23, b), de la ley 23.551 frente a las nuevas actividades que de modo permanente surgen en el desenvolvimiento normal de la vida laboral, así como tampoco en relación con los problemas de representatividad que plantea, por ejemplo, la descentralización productiva.

(13) Cfr. art. 22, dec. 467/88, reglamentario de la ley 23.551.

(14) Dictamen N° 20.460, del 16 de agosto de 1996.

(15) Sentencia N° 79.324, del 23/8/96.

(16) Sentencia interlocutoria N° 47.258, del 30/6/2000.

(17) Sentencia interlocutoria N° 31.994.

(18) Causa "CTA y otros c. Estado Nacional", sentencia interlocutoria N° 7539, del 14/9/01.

(19) Sentencia N° 188, del 28 de agosto de 1996.

(20) Sentencia N° 7539, del 14 de setiembre de 2001.

(21) La demandada había invocado la competencia de las policías jurisdiccionales para verificar el cumplimiento de medidas de seguridad en entidades financieras. Pero en la sentencia se señaló que la ley 19.130 en su art. 2 había asignado al BCRA la verificación sobre el cumplimiento de los dispositivos de seguridad por parte de las mencionadas entidades en cuya tarea los servicios de policía competentes cumplen un rol de asesoramiento técnico. A ello agregó que había sido la propia demandada quien, mediante la comunicación A 2985 -en cuestión- se había atribuido el papel de ejecutor del sistema por ella puesto en aplicación. En razón de esto último, aplicó la conocida doctrina de los actos propios. Por lo demás, efectuó consideraciones de interés acerca de la policía de seguridad como función esencial del Estado.