



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 4 de Diciembre 2019.-

AUTOS Y VISTOS:

Para emitir RESOLUCIÓN en estos autos caratulados "LOVEY SALVADOR ABELARDO Y ESCOBAR SERGIO ARIEL - A.T.M. S/ SOLICITA DICTÁMEN" EXPTE N° 3679 / 2019 Y

CONSIDERANDO:

I - Que a Fs. 01, Se presentan los Sres. LOVEY SALVADOR ABELARDO DNI. N° 13.048.876 Y ESCOBAR SERGIO ARIEL DNI. N° 32.398.991, en el carácter de Secretario General de la Asociación de Trabajadores municipales de Machagai el primero y Secretario Administrativo y de actas el segundo, Solicitando a esta F.I.A., Dictamine respecto de la obligación del Poder Ejecutivo Municipal, tanto de reconocer a los miembros de la Comisión y Delegados Gremiales, como de actuar como agente de retención de cuotas Sindicales.

Expresan que en el ámbito municipal existen dos Sindicatos el SUOEMM, reconocido por el Ejecutivo Municipal y con código de retención de cuota sindical y por otra parte el que se presenta A.T.M.

Asimismo refieren haber efectuado los trámites de rigor a los efectos de su constitución ante los organismos tributarios de la Provincia y Nación, Como así también ante el Ministerio de Trabajo y Empleo y la Federación de Trabajadores Municipales del Chaco, adjuntando copias de los mismos, los que obran glosadas a Fs. 03, 04, 09, 10, de estos actuados, no obstante ello, no son reconocidos por el Intendente, ni atendidas sus pretensiones gremiales, al efecto adjuntan copias de peticiones dirigidas al Intendente y al Consejo Municipal, a fs. 05, 06, 07., 11, 12, 13, 16, 17, 18, 21, que manifiestan ser desoídas, fundan en derecho y efectúan petitorio de rigor.

A Fs. 24 se resuelve dar trámite y el avocamiento a la acusa y su respectiva investigación, ordenándose el libramiento de oficios a la Municipalidad de Machagai, los que son contestados a Fs. 35, 35 Vta. Y 36, 37, 38, 44-47, 48-53, 54 a los organismos tributarios, Fs. 26 AFIP, fs. 27 ATP. Los que son contestados a Fs. 32 y 29 respectivamente.

A Fs. 33 se libra oficio a Federación de Trabajadores Municipales (FE.T.MU), cuya respuesta obra glosada a Fs. 63.

A Fs. 56 obra memorial del Peticionante de autos rechazando la contestación a los oficios remitidos a la Municipalidad de Machagai y poniendo de manifiesto que en los mismos se ha omitido la remisión de la normativa municipal vigente (Estatuto Municipal) entre otras consideraciones y solicita el desglose de la documental aportada por la municipalidad que no tenga fundamentos fácticos y jurídicos, se dictamine en cuanto a los descuentos de cuota sindical y se declare inoficioso los aportes probatorios incorporados por la Municipalidad de Machagai.

A Fs. 66, se presenta el Dr. MAXIMILIANO PABLO KAPOR, en representación de la Municipalidad de Machagai y acompaña documental ampliando contestación de oficio remitido, los que se glosan a Fs. 67 a 89.

II - Resumida de esta manera la cuestión a resolver, es menester hacer ciertas apreciaciones previas en relación a competencia de esta FISCALÍA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS, la cual se rige por su ley de creación N° 616 A (antes ley 3468), cuyo artículo 6 inciso a, de manera diáfana preceptúa que: "Corresponde al Fiscal General: a) Promover, cuando lo considere conveniente, la



investigación formal, legal y documental de la Gestión General Administrativa, y de los hechos o actos que puedan ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública, de cualquier organismo del poder administrador, de los Municipios”.-

Que en el sentido asignado a la Gestión General Administrativa por la doctrina, esta es entendida como el proceso de coordinación de los recursos disponibles que se lleva a cabo para establecer y alcanzar objetivos y metas precisas, ésta comprende todas las actividades organizacionales vinculadas a la función propia de los municipios, y consecuentemente los casos sometidos a conocimiento de la FIA, deben referirse a la actuación del municipio en su carácter administrador y deben comprometer esas actividades organizacionales propias del poder administrador, por lo que conforme a la pretensión que constituye el objeto de la presentación en trato, lo solicitado no encuadraría en el concepto de Gestión General Administrativa, esto es así dada la Naturaleza Sindical de lo pretendido en autos y por ello escapa al control de la Gestión General Administrativa encomendada por ley al organismo a cargo del suscripto, tanto es así que tampoco podría encuadrarse la pretensión esgrimida por el recurrente en aquellos hechos o actos que puedan ocasionar daños y perjuicios a la hacienda Pública, por cuanto los descuentos que se reclaman, no pertenecen al erario público, sino al patrimonio de cada trabajador en particular y en el caso de entenderse como pertenecientes a A.T.M., tampoco se podría aducir que corresponden al patrimonio municipal, por la razón de que si la pretensión de la retención en nómina de las cuotas sindicales pertenecieran al municipio, otra sería la vía legal para reclamar su obtención. Lo dicho hasta aquí me persuade de que en autos lo reclamado no integra la materia de competencia asignada por ley a esta Fiscalía, en tanto el objeto de estas actuaciones, es decir la pretensión de ATM de ser reconocido por la Municipalidad de Machagai, por un lado y por otro, la retención de la cuota sindical por nómina, no integran el concepto de Gestión General Administrativa, ni generan lesión al erario público, elementos jurídicos necesarios para la competencia de esta F.I.A., y para ejercer las acciones propias atribuidas por el artículo N° 6 de la ley 616 A (antes 3468).

Que, no obstante lo expuesto, esta FIA es órgano de aplicación de la Ley 1371 A de Etica y transparencia pública que establece en su art. artículo 1.- la presente ley de etica y transparencia en la función pública, se dicta conforme con lo normado por el artículo 11 de la constitución provincial 1957-1994 y tiene por objetivo establecer las normas y pautas que rijan el desempeño de la función pública, en cumplimiento de los siguientes principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades: a) cumplir y hacer cumplir estrictamente las normas de las constituciones nacional, provincial 1957-1994, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten, respetando el principio de supremacía establecido por la constitución nacional y la defensa del sistema republicano y democrático de gobierno"; y en su 19, inc. f) expresa que la FIA debe: **asesorar y evacuar consultas, sin efecto vinculante**, en la interpretación de situaciones comprendidas en la presente ley."

Que, por ello, sin perjuicio de lo expresado en los párrafos precedentes y en aras de contribuir al esclarecimiento de la cuestión de fondo planteada en autos, no es ocioso recordar lo que al respecto establece la Carta Magna Provincial, cuyo artículo 30 traza directrices en la materia: " **DERECHOS GREMIALES** , La ley Asegurará a los gremios los siguientes derechos: 1- De Organizarse Libremente; 2- De ser reconocidos sin otro requisito que la inscripción en un registro especial, 3- De concretar contratos colectivos de trabajo, 4 De huelga, como así también el artículo 31 **PERSONERÍA GREMIAL**, Los sindicatos reconocidos tendrán personería jurídica de la que no podrán ser privados, no serán intervenidos, ni sus locales clausurados sino por resolución judicial fundada en ley.

Podrán organizar consejos o delegaciones de fábricas distritos u oficinas con fines de fiscalizar el cumplimiento de la legislación de trabajo.



Al efecto, es decir que con relación al amparo de los derechos reconocidos por el Constituyente Chaqueño tanto al trabajador como a las asociaciones gremiales, si bien remite a la ley la reglamentación de la protección de quienes ejerzan cargos directivos en sus organizaciones sindicales o que invistan representación conferida por éstas o por grupos de trabajadores organizados, lo cierto es que en su texto impone al legislador que se asegure el ejercicio pleno y sin trabas de sus funciones y garantice la estabilidad en sus empleos y establezca una acción de amparo especial en garantía de esta protección.

En tanto la Ley fundamental de la Nación, en el artículo 14 bis, se ocupa de abordar la cuestión laboral y sindical y sienta como norte, en cuanto aquí interesa, la organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial, previo haber delegado la protección de los derechos de los trabajadores y asociaciones sindicales a la ley, que no debemos olvidar, no deben desvirtuar la directriz trazada por el Constituyente, en lo sustancial.

En igual sentido que lo preceptuado por la Constitución Nacional y por aplicación de su artículo 75, inc. 22, que le confiere rango constitucional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 8 en sus tres incisos, reconoce el derecho de los trabajadores de asociarse libremente y que no pueden imponérsele mas restricciones que aquellas que establece la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés del orden público, el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin limitaciones que la que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público o para la protección de intereses y libertades ajenos.

En relación a la materia objeto de estos autos, la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL del TRABAJO, O.I.T., acepta el sistema de personería y en ese sentido tiene dicho expresa y reiteradamente que "el reconocimiento de los sindicatos más representativos por la legislación no es en sí contrario al principio de la libertad sindical". También señaló con insistencia que no se ha opuesto a que existan "organizaciones sindicales más representativas, denominadas con personería gremial, ni tampoco a que estas organizaciones, por su carácter de ser las más representativas, gocen de ciertos privilegios". Esto, además, ha sido expresamente ratificado en el fallo de la Corte Suprema.

El convenio 87 de la O.I.T. no establece ni promueve el sistema mal llamado de "Pluralidad sindical", mucho menos lo impone.

El convenio 87 expresa con toda claridad que "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" (art. 2). Lo que las normas internacionales consagran es la posibilidad de que, si los trabajadores lo desean, coexistan más de un sindicato en un mismo ámbito. Y ello ocurre en nuestro país, en donde el sindicato desde su inscripción goza de "personería jurídica" pero solo obtiene la "personería gremial" cuando demuestra ser el que más trabajadores afilia.

Esto también ha sido ratificado en el fallo que en un considerando dice textualmente que "manifiestamente no apunta a imponer el pluralismo sindical".

La O.I.T. no cuestiona el inc. a) del art. 41 de la ley 23.551

Las normas observadas por la OIT en los últimos 10 años son las siguientes:

- El artículo 38, que sólo permite a las asociaciones con personería gremial, pero no a las simplemente inscriptas, la retención en nómina de las cuotas sindicales;
- El artículo 39, que sólo exime a las asociaciones con personería jurídica, pero no

a las simplemente inscriptas, de impuestos y gravámenes; y

- Los artículos 48 y 52 de la ley que prevén que únicamente los representantes de las organizaciones con personería gremial se beneficien de una protección especial (fuero sindical).

La ley 23.551 garantiza la libertad sindical en todos sus aspectos, el individual (derecho de constituir sindicatos, de afiliarse, no afiliarse, desafiliarse, reunirse, peticionar, participar de la vida interna del sindicato) y en el colectivo (formular un programa de acción, dictar sus estatutos, federarse, confederarse, adoptar medidas de fuerza, realizar huelgas, etc.). Estos derechos se reconocen a todos los trabajadores y todos los sindicatos sin distinción. Tengan o no tengan personería gremial.

Debe tenerse siempre en consideración la opinión del más Alto Tribunal de la Nación, por la incidencia que en la interpretación de situaciones análogas tendrá en los tribunales inferiores del país, dado que es el último intérprete de la Constitución y la relevancia de la misma, y con relación al derecho de libertad de asociación sindical, la C.S.J.N. se expidió en fallos 331:2499; Asociación de Trabajadores del Estado C / Ministerio de Trabajo S / Ley de Asociaciones Sindicales de Fecha 11/11/08, donde, en lo pertinente, sostuvo que el artículo 41 bis de la ley 23.551 - al exigir que los delegados del personal y los integrantes de la comisión interna y organismos similares previstos en su artículo 40, deban estar afiliados a la respectiva asociación sindical con personería gremial y ser elegidos en comicios convocados por ésta, Viola el derecho a la libertad sindical amparado tanto por el artículo 14 de la Constitución Nacional, como numerosas normas de raigambre internacional, afectando injustificadamente la libertad de los trabajadores individualmente considerados que deseen postularse como candidatos, no obstante la existencia en el ámbito, de otra simplemente inscripta, como así también la libertad de estas al impedirles desplegar la actividad para la que fueron creadas. Señaló además, que al consagrar la democracia gremial, el artículo 14 bis de la C.N., manda que el régimen jurídico que se establezca en la materia, antes que impedir o entorpecer, debe dejar en libertad de éstas las mentadas actividades y fuerzas asociativas, en aras de que puedan desarrollarse en plenitud, vale decir, sin mengua de la participación y del eventual pluralismo de sindicatos, que el propio universo laboral quiera darse, y los términos "libre y democrática" mencionados en aquel, no por su especificidad y autonomía, dejan de ser recíprocamente complementarios.

Por otra parte, atento la situación formulada en relación a la cuestión gremial y su relación con el Municipio de Machagay, cabe analizar que la Constitución de la Provincia del Chaco claramente establece en su art. 182 que "Todo centro de población constituye un municipio **autónomo**, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder, de conformidad con las prescripciones de ésta Constitución, de la ley orgánica que dicte la Cámara de Diputados o de la Carta Orgánica Municipal, si correspondiere".

La autonomía es la facultad que tiene la autoridad para administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material. El concepto de autonomía abarca el dictado de sus propias normas, la elección de sus autoridades, la auto administración y el auto financiamiento. En los municipios autónomos, el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido otorgada por un nivel superior sino que le ha sido reconocida por el poder constituyente.

Reiteramos, esta facultad de autonomía esta expresada tanto en la Constitución Nacional como en la Provincial. En ese marco y conforme se desprende de la documental agregada a fs. 37 RESOLUCIÓN MUNICIPAL N°003/2019 el Municipio de Machagai a través del Consejo Deliberante el día 01/04/19 reconoce conforme el art. 41 del Estatuto del Empleado Municipal a la nueva comisión del Sindicato de la Unión de Obreros y Empleados Municipales (S.U.O.E.M.M.), para intervenir en la defensa de

los derechos de los Empleados Municipales y, en consecuencia se le reconoce y/o autoriza en tal carácter y a un único y solo efecto para que puedan presentarse ante el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la nación, para continuar con los trámites de la Personería Gremial correspondiente.

En el marco del reconocimiento destacado en el párrafo anterior y habiendo el gremio A.T.M. presentado ante el Consejo Deliberante del Municipio de Machagai y ante el Sr. Intendente del mencionado municipio en fecha 19/03/19 las respectivas notas de presentación del nuevo gremio, en post de un trato igualitario ante otro frente gremial, ésta Fiscalía de Investigaciones Administrativa no encuentra obstáculo para que -cumplidos todos y cada uno de los requisitos normativos respectivos- se proceda al reconocimiento por parte del Consejo e Intendente municipal y posteriormente se proceda al descuento y posterior pago de las cuotas sindicales al nuevo ente gremial.

Mas aún teniendo presente el Acta N° 131/2019 obrante a fs. 22/23 en el cual obra un reconocimiento expreso unánime por parte del Consejo Deliberante al Secretario General de A.T.M. para que integren la Comisión Especial de Junta de Admisión Calificación y Disciplina representado por la Sra. Patricia Rosa Ruiz, quien la integrará como Miembro Titular.

Éste solo hecho de reconocimiento torna factible la posibilidad del Municipio de Machagai, a permitir a la Organización Sindical recurrente -A.T.M.- funcionar con la normalidad necesaria para expresar los derechos gremiales de sus afiliados, ya que el Órgano Deliberante, integrante del Gobierno Municipal de Machagai expresamente ha reconocido a la A.T.M.-

Que, EN CONCLUSIÓN ante los considerandos precedentes, y por cuanto no se avizora la presencia de elementos que pongan en juego la Gestión General Administrativa ni la comisión de hechos o actos que lesionen el erario público municipal (art. 6 de la ley 616 A de competencia de esta FIA), el suscripto entiende que en tanto se den las condiciones establecidas en la Ley 23551 (art. 27, sgtes y ctes y art. 38), con más las prescripciones de la Constitución y Pactos Internacionales con rango constitucional (Art. 75, inc. 22), respetándose las atribuciones y deberes del Ejecutivo y Legislativo Municipal, y en el marco del Estatuto del Empleado Municipal, en resguardo de la la libertad sindical, esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas no observa objeción alguna a que la Municipalidad de Machagay haga lugar a la pretensión del ATM, el cual en su caso, podrá recurrir a la vía jurisdiccional correspondiente si lo considera pertinente.

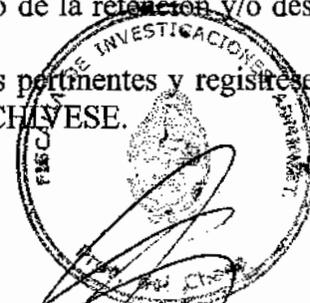
Por lo expuesto y normas legales citadas,

RESUELVO:

1) HACER SABER las conclusiones precedentes al Consejo Deliberante, y al Sr. Intendente de Municipalidad de la ciudad de Machagai, y a la ATM a fin de que en la medida que fueran cumplidos todos y cada uno de los requisitos normativos respectivos, esta FIA no encuentra objeción a que se proceda al reconocimiento y pretensión del ente gremial respecto de la retención y/o descuento de las cuotas sindicales.-

2) Líbrese los recaudos legales pertinentes y regístrese tomando se debida razón por Mesa de Entradas y Salidas y ARCHÍVESE.

RESOLUCION N°: 2479/19



Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON
FISCAL GENERAL
Fiscalía de Investigaciones Administrativas

