



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

“Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y  
Otros c/ Provincia de Buenos Aires s/  
Inconstitucionalidad Decreto 754/2000”

I 2227

**Suprema Corte de Justicia:**

La Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) Provincia de Buenos Aires, solicita a V.E. declare en forma originaria la inconstitucionalidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 7º, 9º, 16º y 18º del Decreto Provincial 754/2000 *“que establece un sistema legal en materia de descuentos del cobro de cuota a favor de entidades sindicales en relación a los trabajadores afiliados para el personal en relación de dependencia de la accionada e instrumenta el porcentaje del 1 % en favor de la administración sobre dichos ingresos, limita los descuentos sobre los haberes en porcentaje que señala, prohíbe efectivizar descuentos solamente con relación a Asociaciones Sindicales con Personería Gremial; por las múltiples violaciones que la normativa señalada importa, a la Ley Fundamental de la Provincia (art. 39 entre otros), la Constitución Nacional (arts. 14 bis, 31 y 75 inc. 22), Tratados Internacionales suscriptos por la Nación Argentina (Declaración Universal de los Derechos del Hombre, Carta Interamericana de Garantías Sociales, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc.) y Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores (arts. 1, 2, 3, 5, 6, 31, 38, 53 y concordantes)”*. Solicita imposición de costas. (v. fs. 6).

I.-

Respecto a la legitimación activa sostiene tal como se acredita con el Estatuto Sindical de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE); el Estatuto del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) y el correspondiente a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) las entidades se presentan como asociaciones sindicales de primer y tercer grado con personería gremial a tenor de los artículos 11 inciso a) y 31 de la Ley 23.551, otorgada por el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Da cuenta que por dichas personerías y las citadas cartas orgánicas, se establece en el artículo 2° que ATE agrupa a los trabajadores estatales que tengan relación dependencia o presten servicios para cualquiera de los poderes del Estado Nacional, Provincial o Municipal, entes autárquicos, entes públicos no estatales, empresas estatales, etc., resultando en consecuencia facultada con el poder de representación de los intereses individuales y colectivos de los trabajadores del sector respectivo, sean o no afiliados a la organización.

Que por su parte SUTEBA en razón del artículo 1° *“agrupa a todos los trabajadores de la Educación de todas las ramas, y/o niveles que ejerzan sus funciones en la Provincia de Buenos Aires dependientes de administraciones públicas o privadas”* (v. fs. 6).

Recuerda lo dispuesto por el artículo 11 de la Resolución 51/1987 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Afirma que se encuentran legitimados para promover la presente acción e impugnar la validez de la citada normativa, *“por ser claramente inconstitucional y atentatoria contra los derechos y garantías establecidos en el plexo normativo descripto”* (v. fs. 7).

En cuanto al plazo indica que la vía procesal prevista en el artículo 683 del CPCC y siguientes resulta apta, toda vez que el Decreto 754 es sancionado en fecha 22 de marzo de 2000, se ha puesto a conocimiento general a través de la publicación en el Boletín Oficial, con fecha 28 de marzo



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

del año 2000, dando cumplimiento a los extremos para una presentación judicial hábil.

Al referirse a los antecedentes, transcribe lo dispuesto en el mencionado decreto y se sostiene la inconstitucionalidad al pretender impedir en forma arbitraria la actuación y acción y hasta la propia existencia, de las organizaciones sindicales como las presentadas con larga trayectoria a favor de los trabajadores.

Expone que se está en presencia de un acontecimiento de suma gravedad institucional, que no registraría antecedentes a nivel nacional en períodos democráticos y de vigencia de los derechos civiles y políticos, sin los cuales no puede concebirse la existencia de los derechos sindicales, conforme lo manifiesta la OIT.

Esgrime que la demandada a partir del decreto cuestionado, *"quiere cobrar a estas organizaciones sindicales el 1 % de los montos que las mismas recaudan en concepto de cobro de cuota sindical y coseguros de salud (retenciones del 2% y 3 % respectivamente) sobre los aportes que efectúen sus afiliados [...] por el solo hecho de cumplir con una obligación legal"* (v. fs. 8).

Se invoca la vulneración del artículo 38 de la ley 23.551, que transcribe.

Manifiesta que en ninguna normativa vigente se establecería tal prohibición para actuar como agentes de retención en caso de tratarse de asociaciones sindicales sin personería gremial, por el contrario, el citado artículo 38 señala y genera una obligación, mas no una limitación.

Entiende que en ello se da respeto al artículo 14 de la Constitución Argentina al predicar una organización sindical libre y democrática, con reconocimiento por la simple inscripción en un registro especial.

Indica que la percepción en tiempo y forma, en los plazos dispuestos por la Ley 24.462, sería vital para el funcionamiento de las organizaciones sindicales.

Precisa que no resultaría de aplicación lo dispuesto por el artículo 496 Código Civil, que transcribe.

Da cuenta que el cumplimiento de la acción legal de actuar como agente de retención por parte de la demandada no estaría supeditado a ningún tipo de quita como ella pretende, que pueda alterar la naturaleza de la obligación.

Considera que se estaría frente a una confusión, *“toda vez que no se trata de la ‘prestación de un servicio’ como aduce la demandada, que pueda estar precedido de un actuar voluntario, sino que por el contrario existe un imperativo legal a cumplir que se pretende desconocer”* (v. fs. 8 vta.).

Insiste que la conducta de la demandada debe de estar enderezada al cumplimiento del recaudo normativo.

De ello deduce que de otra manera no habría porque suscribir un *“convenio”* como pretende la accionada.

La accionante expone su negativa a la suscripción que tendría como fecha límite los tres meses contados a partir de la firma del decreto que se impugna, que lo lleva al día 28 de junio del año 2000.

Por ello se promovería la demanda y se peticiona medida cautelar a los fines de detener los efectos del decreto y del emplazamiento para la firma del mentado convenio. Cita los artículos 499 y 502 del Código Civil.

Afirma la presencia de una obligación ilícita que vulneraría la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales, los Convenios de la OIT, la Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores y su decreto reglamentario.

Bajo el título *“El desconocimiento abierto a la ley de asociaciones sindicales”* expresa que el artículo 1° de la Ley 23.551 garantiza la libertad



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

sindical, por medio de todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales, extremo que significaría el desarrollo autónomo de las mismas frente al Estado y a los empleadores. Desarrolla contenido sobre la comprensión de la libertad sindical y su concreción en el artículo 5° de dicha ley.

Añade que en virtud de los incisos b) y d) se establece la capacidad por parte de las organizaciones sindicales, para determinar su objeto, ámbito de representación personal, actuación territorial y el derecho a formular un programa de acción. Recuerda la "directriz" que dimana del artículo 6° de la ley (v. fs. 9 vta.).

Trae a consideración diversos dictámenes del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo de casos en que las autoridades públicas promueven conductas lesivas a aquel principio. Los detalla (v. fs. 9 vta. /10).

Se detiene en relación al Estado cuando se ha considerado incurso en la prohibición de agraviar la independencia económica-financiera de las organizaciones sindicales en cuestión de aportes y la desigualdad de trato que arroje favoritismo u hostilidad.

Lo estima aplicable al caso en cuanto la Provincia de Buenos Aires, al establecer un mecanismo de retención sobre los ingresos de las actoras que devendría en violatorio de la legislación citada, e incursionaría de forma arbitraria e ilegal en la vida interna de las accionantes y en sus autonomías económico-financieras y la afectación a la atribución otorgada a las organizaciones por el artículo 31 de la ley, que transcribe en lo pertinente.

Reclama el papel garantizador que debería tener el Estado frente a actos como el que se impugna.

Recuerda la recepción técnica propia del derecho anglosajón en el artículo 38 y los anteriores textos legales, 14.455 y 20.615, para afirmar de la

presencia de un derecho de la Asociación sindical con personería gremial, sin prohibición para el resto.

Expone que la ley hace referencia a cotizaciones ordinarias, cotizaciones extraordinarias, a las contribuciones de solidaridad y a los aportes regulares.

Afirma que las organizaciones gremiales ATE y SUTEBA han cumplido con los requisitos que hacen operativa la aplicación del artículo 38, legitimidad del crédito; existencia de autorización administrativa y notificación al empleador. Detalla (v. fs. 10 vta.).

Se agravia de la incursión indebida en la autonomía financiera de las organizaciones, a partir de una interpretación del instituto previsto en artículo 38 que califica de desviada y contraria a la normativa aludida que vulneraría los preceptos constitucionales antes referenciados.

Precisa que se violenta el principio de libertad sindical que garantiza el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, en cuanto importaría la atribución de un conjunto de poderes, positivos y negativos, para las organizaciones sindicales y que, en el caso de ATE, SUTEBA y CTA, *“que se exteriorizan en la capacidad de auto/tutela y como consecuencia de ella, de desarrollo autónomo frente al Estado y empleadores”* (v. fs. 10 vta.).

Afirma comprometida la autonomía sindical al cuestionarse por medio de la norma que se impugna, la organización sindical libre y democrática, principio básico organizativo de las asociaciones sindicales de trabajadores. Invoca doctrina.

Pasa a exponer de la libertad sindical, como derecho subjetivo público y a sostener que constituiría un mandato jurídico para el legislador, la administración y los organismos jurisdiccionales; en especial relación a la incompetencia de los Estados provinciales para regular aspectos inherentes al funcionamiento y actuación de las organizaciones sindicales de trabajadores.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A continuación, encara las fuentes de derecho internacional público y la positivización en el ámbito nacional.

Advierte el desconocimiento a los tratados internacionales como fuente del derecho internacional público a tenor del artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna.

Destaca la relevancia jurídica de los derechos humanos, resalta y transcribe lo dispuesto en el artículo 23 inciso 4º de la Declaración Universal de los Derechos del hombre, menciona los derechos que dimanar de los artículos 16 de la CADH, 5 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en reconocimiento de los derechos de autonomía y libertad sindical.

Da cuenta de lo dispuesto por el artículo 26 de la Carta Interamericana de Garantías -Bogotá 1948- y por el artículo 43 inciso c) de la Carta de la OEA.

En atención a una comprensión constitucional de los tratados internacionales expresa la existencia del doble control de legitimidad y la superación integrativa hacia el artículo 31 de la Constitución Argentina y el sometimiento de la normativa provincial. Cita doctrina de autores y jurisprudencia de la CSJNA *in re "Giroldi"*.

A continuación, aborda los convenios de la OIT y su inclusión como tratados en el primer párrafo del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Argentina.

Al respecto en lo principal esgrime la supralegalidad y trae a consideración los debates de la Convención Nacional Constituyente del año 1994 para detenerse en el valor constitucional del Convenio 87 sobre "*Libertad sindical y protección del derecho de sindicación*", lo normado en los artículos 2º y 3º y el Convenio 98 sobre "*Fomento de la negociación*

*colectiva*", el derecho de los trabajadores a sindicalizarse y a protegerlos contra los actos de discriminación antisindical.

Invoca el Preámbulo del Tratado de Versalles y el artículo 5° del Convenio 151 en cuanto se establece la prohibición de interferir por parte de las autoridades públicas en la constitución, funcionamiento y administración de las entidades gremiales.

Luego se introduce en las cuestiones vinculadas a vulneraciones a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires para reputar la violación a los artículos 3° 11, 31, 41, 57 y 39 inciso 2°, este último precepto en cuanto reconoce los derechos de asociación y libertad sindical y con la afirmación: *"los estados provinciales carecen de atribuciones para regular materias propias del Derecho Sindical"* (v. fs. 13). Cita doctrina.

Precisa que la normativa que se impugna constituye una señal preocupante respecto a la falta de vigencia de los derechos y garantías fundamentales provenientes del llamado Derecho Colectivo del Trabajo que resguarda la Constitución Nacional, toda vez que exteriorizaría una *"conducta claramente ilegítima e ilegal por parte del Estado, en su doble condición de poder público y empleador, cuando por su finalidad y objetivos debería estar su accionar encuadrado en el respeto más elevado a la Ley fundamental"* (v. fs. 13 vta.). Recuerda al docente y magistrado Rodolfo Capón Filas respecto al accionar sindical y los planos en que se moviliza.

Pasa a abordar la autonomía de la voluntad, la libertad y la disposición de los bienes.

Trata la afectación directa de los bienes pertenecientes a las asociaciones sindicales por el acto de la accionada para ingresar en la defensa de los derechos individuales de los afiliados a la luz del artículo 31 de la Ley 23.551.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Da cuenta del salario o remuneración que percibe el trabajador como pertenencia en propiedad, y su consideración de ser un derecho pleno con invocación del artículo 17 de la Constitución Argentina.

Observa que en los fundamentos de la norma impugnada no habría interés público para proteger, por el contrario, al restringir la posibilidad de acceso al crédito como forma de alcanzar una evolución a la que se encontraría limitado desde sus propios haberes.

Niega la existencia de una norma de fondo, como se indicaría en los considerandos que prevea que los descuentos no podrían superar el 20%, por lo que considera que se partiría de un presupuesto equivocado.

Refiere que el decreto-ley 6754/1943, al que haría referencia tendería a establecer pautas en otro tipo de situaciones, ejecuciones forzosas que tengan su origen en préstamos dinerarios.

Sostiene que el Decreto 754/2000, no regularía casos de ejecuciones forzosa si, en cambio, simples pagos voluntarios de créditos obtenidos por el empleado, ingresando más allá de los supuestos receptados por la ley.

Realiza diversas consideraciones sobre el concepto "crédito" para preguntarse si es él la razón del decreto en crisis (v. fs. 14 *in fine* y vta.).

Efectúa diversas preguntas entre las que expresa como motivación del acto en cuestión, la de obtener un nuevo ingreso a favor del Estado, con remisión al artículo 16 del decreto.

Manifiesta que no se alcanza la finalidad de proteger al trabajador cuando se concreta la limitación de obtención de esos créditos al imponerse un límite en la disponibilidad de los salarios.

Apunta que el Estado pretendería indicar a los empleados cuánto y de qué manera deben gastar sus salarios.

Destaca: *“Si realmente lo que se pretende es salvaguardar al dependiente deberá mirarse más adecuadamente a los prestadores de esos servicios, las asociaciones y mutuales y ver si ellas cumplen adecuadamente con el fin que se propusieron en su creación y/o si por el contrario están realizando tratos abusivos con tasas de interés prohibitivas-usurarias para con los trabajadores”* (v. fs: 15).

Se agravia de la intromisión en la libre disponibilidad del salario del trabajador, de la falta de adecuación a los principios democráticos y republicanos. Invoca los artículos 14 y 28 de la Constitución Argentina, el principio de razonabilidad y los límites impuestos a la reglamentación de las normas en cuanto a no alterar los derechos y garantías constitucionales.

Con referencia al derecho de propiedad y al artículo 17 de la Constitución Nacional, expresa que el salario garantiza al trabajador la obtención de la cobertura de las necesidades del diario vivir y su disponibilidad quedaría librada a lo que él disponga.

Pasa a hacer referencia a la finalidad que correspondería asignar a la inembargabilidad salarial para atender que el Decreto 754 estaría en una etapa anterior, cuando aún no existe ejecución forzosa y en la que el trabajador contaría con la libertad de disponer de sus ingresos.

Posicionado en el reconocimiento de un Estado planificador reconoce *“extremos o límites”* dentro de los cuales no podría ingresar, así en lo correspondiente al consumo que sería -según el accionante- lo que vendría a perseguir la norma cuestionada (v. fs. 16). Cita jurisprudencia en cuanto al concepto de propiedad.

Asevera que hay un interés legítimo en la posibilidad de que los afiliados puedan disponer libremente de sus salarios y de realizar operaciones legítimas de crédito por lo cual una limitación resultaría atentatoria al derecho de propiedad y devenida la normativa en inconstitucional.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Bajo el título "*Limitación de intereses – no somos entidades financieras*" esgrime que el artículo 9° del Decreto 754 establecería una limitación para las entidades asociativas en cuanto a los intereses que ellas pueden percibir por los créditos que otorguen a sus afiliados y que merezcan descuentos por planillas.

Entiende que la norma sería abusiva al ingresar en el campo de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes, siendo un tercero no interesado en el negocio jurídico.

Afirma que el Estado debería controlar los intereses o condiciones generales de los créditos que se otorgan a los empleados evitando situaciones abusivas o intereses usurarios, mas ello sería una pauta valorativa, que no podría quedar ceñida a términos puntuales.

Destaca la intervención extraordinaria en la actividad financiera de las asociaciones sindicales y su apartamiento de su configuración como entidad bancaria.

Detalla que no se "*capta dinero para entregarlo en préstamos, sino para cumplir con la totalidad de los fines que se tuvieron en miras al constituirse*" (v. fs. 16 vta.).

Hace mención a la diferencia existente en materia de intereses, al universo al que se aplica con el mayor riesgo y a la complementariedad del sistema.

Apunta que la normativa direcciona la selección en detrimento de otras posibles alternativas y que en el caso de las asociaciones sindicales peticiona se permita "*fijar una tasa de interés razonable, no abusiva, no irrita para los intereses de los afiliados (a la vez empleados provinciales), y que permita un aseguramiento en la percepción del capital*" (v. fs. 17 y vta.).

Menciona la vulneración de los artículos 14 bis, 17 y 28 de la Carta fundamental al pretender ingresar el decreto directamente dentro del ámbito de

la vida institucional de la asociación sindical al fijar pautas concretas para su funcionamiento económico con afectación de la autarquía.

Minimiza la cuestión del descuento por planilla para poner el acento en la publicidad del decreto y la fijación de un tope que estaría señalando una cuestión económica que iría más allá de dicho descuento.

Afirma: "*esa normativa jurídica tendrá los efectos de una propaganda*" (v. fs. 17 vta.). Destaca que los descuentos por planilla hacen a la seguridad del cobro de las acreencias, y que el cambio propiciado arrojaría un perjuicio frente a un derecho consolidado por la práctica inveterada generando zozobra en cuanto a los créditos vigentes y en plazo de cobro, que serían alcanzados por el decreto.

Menciona el artículo 953 del Código Civil en lo que respecta a las pautas interpretativas sobre la intención de la voluntad de las partes en materia de contrataciones y subraya la libertad de ataduras.

Recuerda la relación del principio de razonabilidad con la justicia, su diferencia con el régimen estadounidense.

Refiere que no correspondería que el Estado interfiriera puesto que de ello derivaría la violencia al principio de libertad, a la autonomía de las voluntades.

Insiste que se pretenden imponer límites arbitrarios al consumo a través de la regulación de una tasa de interés, que solo debería preocupar a las partes contratantes.

Da cuenta que la intervención del Estado debería darse cuando se exceda el marco de razonabilidad y atente contra las personas en general, pero no en forma anticipada, y privilegiando un espacio o modo operatorio que solo beneficiaría en cuanto se relaciona con la tasa de interés que debe aplicarse con instituciones bancarias que se encuentran dentro de su órbita.

Vuelve sobre el direccionamiento a favor de la banca oficial para remarcar que el sector que califica de residual de los empleados sobre los que



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

opera el sindicato no estarían alcanzados por ella. Califica de arbitraria e inconstitucional la normativa en cuestión.

Bajo el título "*Antecedentes interesantes - ¿Habrá incurrido en desobediencia?*" (v. fs. 18 vta.) recuerda el dictado del Decreto 1533 del día 8 de junio del año 1994, del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, que transcribe en su artículo primero. Realiza comparaciones de su preceptiva en relación al Decreto 754.

Da cuenta de la medida cautelar de la Suprema Corte de Justicia dictada en fecha 20 de agosto del año 1996, en la causa I 2008, contra el primero de los decretos mencionados y refiere de su sobrevivencia aun frente a la derogación por el acto en crisis y la eventual responsabilidad de la Administración frente a ATE -actora en ese momento- frente a la medida otorgada a su favor y la aplicación del cuestionado.

Hace mención del principio de división de poderes, invoca el respeto de las decisiones adoptadas en esa oportunidad y del principio de buena fe en las relaciones jurídicas.

Solicita medida cautelar (v. fs. 20 y 21); fundamenta la competencia del Tribunal, ofrece prueba y plantea la cuestión federal constitucional.

**II.-**

La medida cautelar solicitada por la actora fue otorgada en forma parcial, con invocación a lo decidido en la causa I 2008, supra mencionada, suspende la aplicación del artículo 16 del Decreto 754/2000, bajo caución juratoria (v. fs. 24 y vta.).

**III.-**

3.1.- El Asesor General de Gobierno se presenta, requiere en forma previa el levantamiento de la medida cautelar o su modificación *ad eventum* solo con respecto a los aportes por cuota sindical y deduce excepción procesal

de incompetencia en los términos del artículo 345 inciso 1° del CPCC (v. fs. 29/34).

Por Presidencia de la Suprema Corte de Justicia se ordena el traslado (v. fs. 44), al que se da respuesta a fs. 46/48 con solicitud de rechazo pleno.

V.E. resuelva no hacer lugar al pedido de levantamiento de la medida cautelar decretada en autos, admite la solicitud de modificación de los alcances del acto, que circunscribe a los importes correspondientes a las cuotas sindicales y demás aportes cuya retención la Administración se encuentra legalmente obligada a realizar. Rechaza la excepción de incompetencia (v. fs. 50/52).

3.2.- El Asesor General de Gobierno contesta demanda y solicita su rechazo, con costas (v. fs. 35/43).

3.2.1.- Sobre la admisibilidad formal de la demanda, entiende que la misma debería ser rechazada por las razones que se detallan a continuación.

i.- Entiende que la demanda que se intenta no fue fundada en forma debida, *“atento que los accionantes al promover la acción originaria de inconstitucionalidad [...] solicitan la declaración en tal sentido de los arts. 1, 2, 3, 7, 9, 16, 18 y conc. del Decreto N° 754/00, limitándose tan solo a aducir, en forma dogmática y mecánica, la violación -entre otros- del art. 39 de la Constitución Provincial, los arts. 14 bis, 31 y 75 inc. 22° de la Constitución Nacional, Tratado Internacionales y los arts. 1, 2, 3, 5, 6, 31, 38, 53, y conc. de la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales [...] pero sin vincular al fundar tales lesiones [...] en forma específica y concreta a ningún artículo de la Carta Magna Local”*.

Agrega: *“la demanda carece del minimum de fundabilidad necesaria y, por tanto, resulta insuficiente para lograr la atentabilidad y consecuente declaración de inconstitucionalidad por parte de ese Superior Tribunal”* (v. fs. 35 vta. y 36). Cita jurisprudencia.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

ii.- Además sostiene que, al haber fundado su derecho en normas de la Constitución Nacional, habría omitido expresar "*de modo concreto y preciso cómo ello produce la transgresión de normas de la Carta Magna local*" (v. fs. 36).

Señala: "*no obstante pretender el juzgamiento del sublite a la luz del sistema positivo instaurado por el art. 31 de la Constitución Nacional, los actores no expusieron ni afirmaron que tales violaciones importan la directa lesión del art. 1º de la Constitución Provincial*" (v. fs. 36).

Destaca que la cuestión no podría examinarse al importar suplir deficiencias de la parte y desviarse de la acción realmente promovida para resolver sobre algo no peticionado, por lo que no estaría sometida al conocimiento del Tribunal. Cita jurisprudencia.

iii.- Ante ambos obstáculos requiere que la demanda se rechace por su inadmisibilidad formal (v. fs. 37).

3.2.2.- Respecto al fondo de cuestión, propone el rechazo.

Aborda el Decreto 754/2000 para afirmar que se encuadra en los denominados reglamentos independientes o autónomos. Precisa que "*tiene por destino regir un aspecto del funcionamiento interno de la Administración Pública [...] en razón del ejercicio del Gobernador de la jefatura de la administración general de la Provincia*" (v. fs. 37).

Decreto que estima tendría en el caso, estar "*destinado a regular el servicio administrativo de descuento de haberes y que tiene por finalidad establecer un sistema eficiente que, por un lado, sirva como herramienta crediticia a sus empleados, y por otro, facilite y -en cierta medida- garantice a las entidades enumeradas taxativamente en el art. 2 del Decreto Nº 754/00, recuperar o recibir las sumas correspondientes por los negocios jurídicos realizados*" (v. fs. 37 vta.).

Agrega, puede caracterizarse como un régimen de excepción al sistema de pago de haberes de los empleados públicos de la provincia para supuestos taxativamente previstos y que, sin afectación de las garantías constitucionales (v.gr. indemnidad del salario, intangibilidad de las remuneraciones, etc.) siempre que las entidades cumplan los recaudos legales, adhesión al sistema implementado mediante la suscripción del convenio marco respectivo y eventualmente, el acuerdo de voluntades alcanzado con el agente.

Manifiesta que con excepción del pago por aportes y cuotas sindicales regidas por el artículo 38 de la Ley 23.551, del análisis de la normativa se podría advertir que, por principio, no produciría efectos jurídicos directos, actuales e inmediatos respecto de los agentes públicos ni de las entidades como las accionantes, *"puesto que -para estas últimas- es inexcusable su adhesión no compulsiva al régimen"* (v. fs. 37 vta.).

Aduna que el cuestionamiento sería motivado por un interés personal y particularizado sin fundamento jurídico, reducido a *"adherir voluntariamente"* al sistema, pero pretendiendo que la justicia modifique el régimen en su provecho al solicitar se declare la inconstitucionalidad de diversas disposiciones.

Hace saber que no habría obstáculo para el otorgamiento de créditos y préstamos a los afiliados, sin estar compelidos a la adhesión mientras que el sistema de descuentos les facilitaría y garantizaría obtener, en el plazo acordado con el deudor, el cobro respectivo.

Entiende que la pretensión perseguiría incluirse en el sistema bajo condiciones particulares sin firmar convenio o abonar compensaciones -artículo 16- y en libertad para la determinación de los intereses en las operaciones (v. fs. 38).

El Asesor General de Gobierno no advierte que la normativa cause agravio a las accionantes al no obligar a formar parte del sistema implementado por el Decreto 754/2000.

Destaca la ausencia de coerción o adhesión al régimen y de ello desprende la imposibilidad de transgresión a normas constitucionales, a la libertad sindical o a la autonomía económico-financiera de las asociaciones demandantes.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Aborda la demandada el interés económico y las limitaciones reguladas, expresa que resulta necesario abordar las bases jurídicas de la normativa impugnada.

Pasa a considerar el artículo 16 del Decreto 754/2000.

Esgrime que la implementación de este sistema de excepción importaría para el Estado provincial la prestación de un servicio a terceros, tendiente a garantizar el cobro de operaciones económicas convenidas con los agentes públicos, adicional como actividad. Remite a los considerandos del derogado Decreto 1533/1994.

Refiere que la Administración Pública asume la carga y la responsabilidad de mantener el sistema de descuentos de haberes de sus agentes, imponiendo a las oficinas pagadoras la tarea de descontar hasta un 20 % de las remuneraciones de los empleados por los conceptos establecidos en el artículo 2° del reglamento. Cita los artículos 3° y 10 del Decreto 754/2000.

Da cuenta que para dicha actividad el Estado aporta la pertinente infraestructura, realiza inversiones en bienes y afecta recursos humanos, con un importante costo operativo adicional al que le correspondería como poder público.

Puntualiza que la actividad a que atiende la norma no estaría esencialmente dirigida a satisfacer un interés público y general considerando que los beneficiarios lo serían entidades que actúan como agentes financieros en provecho propio y para facilitar el acceso al crédito a los afiliados.

Califica de lógica, coherente y razonable a la normativa atacada, al establecer una compensación no superior al 1 % -que no implicaría una ganancia- por la prestación de un servicio, a fin de sustentar una actividad del Estado diferenciada a la de sus propios cometidos.

En relación al artículo 3° del Decreto 754/2000, advierte que la presentación se habría realizado en nombre de los afiliados y que ello resultaría ilegítimo al ser la asociación -en el caso- agente financiero con intereses confrontados con los que dicen representar.

Respecto de los agravios dirigidos al monto posible de descuentos y a la limitación de disponer del salario del trabajador refiere que sería el propio agente

que, en acuerdo de voluntades con la asociación sindical previamente adherida al sistema, quien decidiría someterse a él. Predica de la naturaleza de dicho acto jurídico.

Da cuenta que la Administración asume la responsabilidad del funcionamiento del sistema y su intervención no se ejercería de oficio o compulsivamente, sino a instancia de las partes contratantes, que admiten que ejerza la tutela de los derechos y obligaciones y se constituya en garante del cumplimiento negocial.

En relación al monto del porcentaje recuerda consideraciones practicadas en la demanda y lo dispuesto tanto por el decreto ley 6754/1943, como por el entonces Decreto 1533/1994, junto a lo preceptuado por el artículo 133 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Señala que el fundamento radica en el carácter alimentario que revisten los sueldos, y su objeto sería evitar que se prive a los agentes públicos del dinero mínimo necesario para hacer frente a sus necesidades básicas debiendo el Estado provincial garantizar su percepción en forma efectiva, oportuna e íntegra. Cita el artículo 39 inciso 1º de la Constitución de la Provincia y las notas definitorias del salario mínimo vital y móvil.

En cuanto al artículo 9 del Decreto 754/2000 considera carente de sustento el ataque al establecer la obligación de la entidad adherida al sistema de fijar una tasa de interés no superior a las que cobran las entidades bancarias oficiales en las operaciones de préstamos y de créditos a sus afiliados.

Critica los agravios de los accionantes en cuanto a que esta limitación devendría en abusiva, irrazonable y violatoria del derecho de propiedad, a la garantía constitucional de libertad sindical al fijar pautas económicas de funcionamiento en desmedro de la autarquía.

Esgrime que resulta inaceptable y estéril el planteo ante la voluntariedad de su aceptación.

Asimismo, manifiesta la ausencia de lesión al derecho de propiedad y a la garantía de libertad sindical; la limitación en la percepción de intereses en actos que importen una actividad financiera de las asociaciones sindicales -en principio,



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

extraña a su función propia y específica- sería al decir de la demandada "*manifestamente razonable*" (v. fs.40). Cita jurisprudencia vinculada al principio de razonabilidad de las leyes.

Afirma que las entidades adheridas a un sistema de descuento de haberes minimizan sus riesgos, hecho que habría sido reconocido por los actores. Destaca la finalidad perseguida por la norma con el objetivo de evitar y combatir eficazmente la usura creando fuentes sanas de crédito, a efecto que los asalariados tengan acceso al crédito sin acudir a préstamos excesivamente onerosos.

Reafirma que lo reglamentado tiende a estimular a las entidades comprendidas a otorgar créditos y préstamos, asegurando el cobro de los mismos, afectando una parte moderada del sueldo de los agentes.

Tiene por cumplidas las exigencias de proporcionalidad adecuada, fin público, ausencia de iniquidad y medio racional utilizado para alcanzar los fines.

Bajo el título "*Aportes y cuotas sindicales*" entra a considerar el agravio vinculado a la inconstitucionalidad del artículo 16 del Decreto 754/2000 por vulneración del artículo 38 de la Ley 23.551 en cuanto a la pretensión de cobro del 1% de los montos resultantes.

Reitera, la cuestión habría sido planteada inadecuadamente en el marco de la acción de inconstitucionalidad, cuando habrían debido de ocurrir por otro cauce procesal para alcanzar una sentencia de condena.

Afirma que la compensación establecida en el citado artículo 16, no tendría por causa el cobro de una ventaja o ganancia que la Administración Pública hubiese establecido en su propio beneficio.

Aclara que sería una necesidad que se impone a los usuarios como consecuencia de su sustento frente a una realidad de inversiones que el Estado provincial debe realizar para su ejecución en una actividad en "*que no se encuentra comprometido el interés general, y cuyos beneficiarios son -en principio- extraños al poder público*" (v. fs. 40 vta. y 41).

Añade que devendría en razonable *"que cuando el Estado actúa en beneficio de las entidades incluidas en los términos del Decreto atacado reciba como contrapartida- una compensación adecuada"* (v. fs. 41).

Al confrontar con el régimen de la Ley 23.552 sostiene que el Poder Ejecutivo, dicta el decreto en el marco de las atribuciones conferidas por el artículo 144 de la Constitución Provincial, y en ejercicio de su condición de Jefe de la Administración Pública provincial en el marco de sus propias atribuciones organizativas.

Entiende que las disposiciones laborales serían extrañas e inoponibles a la normativa constitucional local, en materia no delegada al Estado nacional. Cita los artículos 5, 75, 99 y 121 a 123 de la Carta Magna Nacional y jurisprudencia sobre los propósitos de la Ley 23.551 y la relación de empleo público provincial.

Aclara que no existiría conflicto normativo como lo presentan los accionantes, puesto que el Decreto 754/2000 además de no desconocer el deber legal establecido en el artículo 38 de la Ley 23.551, expresamente lo ratificaría en el artículo 2 incisos 1º y 3, apartado primero.

Destaca que la única diferencia advertible lo sería la compensación preceptuada en el artículo 16 del decreto.

Afirma al respecto que el silencio de la ley nacional no obstaría ni permitiría suponer una ilegalidad de la normativa local que expresamente lo previera o que debiera de ser interpretado como gratuita o que deviniese en ilegítima por ello.

Puntualiza que la aparente *"laguna"* del ordenamiento aprehensible a partir del silencio de la ley sindical podría ser legalmente cubierto por la legislación local (v. fs. 41 vta.).

Asevera que la compensación de referencia no transgrede disposición constitucional ni legal alguna, ante la inalterabilidad de la garantía consagrada por el artículo 28 de la Constitución Nacional, como así tampoco vulneraría el derecho de propiedad y la garantía de libertad sindical. Cita jurisprudencia en cuanto a la calidad de *"reglamentables"* de los derechos reconocidos en la parte dogmática de la Constitución.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Apunta que dicha exigencia devendría tanto en razonable frente a la necesidad de sustentar el sistema administrativo como de contar con una adecuada proporcionalidad en relación a la finalidad perseguida, al estar comprometidos bienes fiscales e intereses de contenido público: fin social de la propiedad.

Entiende y sostiene que el ejercicio de la facultad reglamentaria de la Administración Pública, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, en modo alguno atentaría o estaría enderezado a coartar las libertades de las asociaciones sindicales, por el contrario, garantizaría su existencia dentro de un marco ordenado, permitiendo -en definitiva- una posibilidad real de coexistencia social.

En otro aspecto, realiza observaciones de la prueba ofrecida por la actora para solicitar en definitiva se dé por concluida la causa en los términos de los artículos 360 y 687 del Código Procesal Civil y Comercial. A todo evento formula reserva (v. fs. 42 vta.).

Denuncia la cuestión federal constitucional y solicita en definitiva el rechazo de la demanda incoada con costas.

3.3.- De las cuestiones de inadmisibilidad propuestas por la demandada (v. fs. 35/37) se da traslado a la parte actora (v. fs. 56), quien se presenta y solicita el rechazo (v. fs. 57/60).

IV.-

Abierta la causa a prueba (v. fs. 65, 72 y 81) y dispuesta su certificación (v. fs. 182, cuaderno parte actora), se ponen los autos para alegar (fs. 182), derecho que no se ejerce (v. fs. 184), luego de lo cual se dispone el pase a esta Procuración General a los efectos de emitir el correspondiente dictamen (fs. 184).

V.-

5.1.- El juicio como ha sido iniciado responde a la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia (arts. 161 inc. 1º, CPCC).

i.- Se cuestiona el Decreto 354/2000 del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires en los artículos 1º, 2º, 3º, 7º, 9º, 16º y 18º "que establece un

*sistema legal en materia de descuentos del cobro de cuota a favor de entidades sindicales en relación a los trabajadores afiliados para el personal en relación de dependencia de la accionada e instrumenta el porcentaje del 1 % en favor de la administración sobre dichos ingresos, limita los descuentos sobre los haberes en porcentaje que señala, prohíbe efectivizar descuentos solamente con relación a Asociaciones Sindicales con Personería Gremial”.*

Se denuncian violaciones al artículo 39 de la Constitución de la Provincia, a los artículos 14 bis, 31 y 75 inciso 22 de la Constitución Argentina, a tratados internacionales suscriptos por la Nación Argentina y a los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 31, 38, 53 y concordantes de la Ley 23.551.

ii.- Tanto el artículo 41 de la Ley 20.615 como el artículo 47 de la Ley 22.105 obligaban al empleador a actuar como agente de retención de las cuotas o aportes que debían tributar sus dependientes en favor de asociaciones de trabajadores con personería gremial.

Dicha obligación fue mantenida por la Ley 23.551 en el artículo 38: “*Los empleadores estarán obligados a actuar como "agente de retención" de los importes que, en concepto de cuotas afiliación u otros aportes deban tributar los trabajadores a las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial // Para que la obligación indicada sea exigible, deberá mediar una resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, disponiendo la retención. Esta resolución se adoptará a solicitud de la asociación sindical interesada. El ministerio citado deberá pronunciarse dentro de los treinta (30) días de recibida la misma. Si así no lo hiciere, se tendrá por tácitamente dispuesta la retención // El incumplimiento por parte del empleador de la obligación de obrar como agente de retención, o - en su caso- de efectuar en tiempo propio el pago de lo retenido, tornará a aquél en deudor directo. La mora en tal caso se producirá de pleno derecho”.*

Mientras que el artículo 39 establece: “*Los actos y bienes de las asociaciones sindicales con personería gremial destinados al ejercicio específico de las funciones propias previstas en los artículos 5° y 23, estarán exentos de toda clase, gravamen, contribución o impuesto. La exención es automática y por la sola obtención de dicha personería gremial // El Poder Ejecutivo Nacional gestionará*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

*con los gobiernos provinciales por su intermedio de las municipalidades, que recepten en su régimen fiscal el principio admitido en este artículo”.*

iii.- Entiendo que al demandar les asistió a las accionantes, legitimación para promover la presente demanda. Denuncian supuestas violaciones a derechos constitucionales provenientes tanto de la condición de entidad sindical como asimismo de representantes de los intereses de sus afiliados.

La parte actora en las asociaciones presentadas, poseen la representación que a tal efecto les otorga la Ley 23.551, habiendo por otra parte, cumplido con el requisito de inscripción ante la autoridad de aplicación nacional competente.

La demanda se ha presentado suficientemente fundamentada, entendiendo que no resultaba un obstáculo para su resolución la omisión que se denuncia a fs. 36, por la demandada (aparatado II.2).

Ello por cuanto el mantenimiento de dichas retenciones al cumplimiento del recaudo examinado, configuraría un tema -el régimen interno de las asociaciones gremiales de trabajadores- cuya regulación uniforme en todo el país correspondería al Congreso de la Nación (art. 75, inc. 12 de la Ley Fundamental), lo que determina la aptitud para esgrimir y solicitar el control de constitucionalidad hacia el decreto provincial en crisis y la especial invocación del artículo 31 de la Constitución Argentina (CSJNA, Fallos: 322:1442 y 323:2967).

En la causa B 62.986, autos caratulados “*Quintana, Teodoro Carlos -Secretario General de UPCN*”, sentencia del día 5 de diciembre de 2001 (consid. quinto) el conjuer el Dr. Condorelli sostiene: “*en el caso de las asociaciones que tengan por finalidad la tutela de los derechos de incidencia colectiva su legitimación para estar en juicio en defensa de esos derechos es clara. Abarca asociaciones de cualquier tipo, en la medida en que se encuentre definida su finalidad institucional en sus Estatutos, los cuales no podrán imponer restricciones tales que terminen por afectar la tutela estructural que subyace en la legitimación. Los sindicatos están incluidos en esta categorización*”.

Continúa expresando: "*Las Asociaciones Gremiales se constituyen para la defensa de los intereses de los asociados y al afectar a sus integrantes se lesiona el interés directo y personal de la sociedad y negarles interés en la impugnación de las medidas ilegítimas que afectan a sus afiliados es privarlas en buena parte su misma razón de ser*".

Agrega: "*La misma solución amplia rige en el plano supranacional, pues las asociaciones sindicales tienen expedita la vía ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a pesar de no ser ellas mismas personas físicas*". Con cita de Agustín Gordillo, "*Tratado de Derecho Administrativo*", tomo 2, "*La Defensa del Consumidor y del Usuario*", 2da. edición, Fundación de Derecho Administrativo, IV-14 y 15 1998.

De tal manera sobre la cuestión formal de la demanda promovida, no encuentro obstáculo para su procedencia, toda vez que se trata de uno de los supuestos establecidos en el artículo 161 inciso 1º de la Constitución de la Provincia, habiéndose respetado lo establecido en los artículos 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial.

5.2.- Otras son las razones que me llevan a no atender al fondo de la cuestión al proponer que ha devenido en abstracta y ello sin desconocer lo sentenciado sobre igual cuestión en la causa I 2260 "*Federación de Educadores Bonaerenses Domingo Faustino Sarmiento (FEB)*" sentencia de fecha 27 de febrero de 2008 –cc. dictamen de 2 de octubre de 2003-, como el estado de la causa I 2008 "*Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)*" y la declaración de caducidad de la instancia por auto del 9 de marzo de 2016.

Sentado ello, advierto que el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires dicta el Decreto 243 del día 15 de marzo del año 2018 (BOBue 22-03-2018, art. 21) por el cual aprueba el nuevo marco regulatorio para la implementación del "*Régimen único de Códigos de Descuento*", crea el registro y deroga entre otros el Decreto 754/2000.

Cualquier decisión acerca de la pretensión incoada en autos resultaría meramente teórica, inútil e inoficiosa y, por lo tanto, impropia de la función judicial



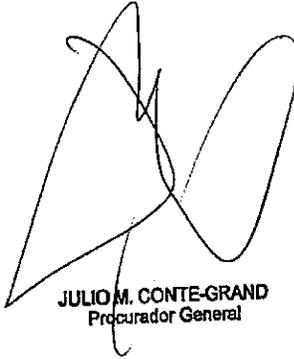
PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

(doctr. causa B 64.272, "Hernández", sent., 18-11-2002 y sus citas; B 65.930, "Fernández", sent., 02-06-2004; I 3.098, "Cabral", resol., 16-06-2004; I 1.853, "Colegio de Técnicos de la Provincia de Buenos Aires", sent., 14-09-2005; I 3.632, "Federación de Educadores Bonaerenses", sent., 29-02-2012; I 2.033, "Ferro", resol., 29-12-2014; A 73.281, "Droguería Disval", resol., 12-08-2015; B 62.302, "Aguas de la Costa SA", resol., 13-09-2017; I 74.104, "De Luca", res., 28-11-2018; I 73078, "Letcher", res., 26-06-2019, e.o.).

VI.-

Siendo así, correspondería declarar extinguida la controversia por haberse tomado abstracta la cuestión litigiosa (arts. 163 inc. 6 y concs., CPCC).

La Plata, 12 de febrero de 2020.



JULIO M. CONTE-GRAND  
Procurador General

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.