

## LA DEMOCRACIA SINDICAL\*

por Carlos Alberto ETALA

**SUMARIO:** I. Introducción. II. La norma constitucional. III. El debate en la Convención Constituyente de 1957. IV. El concepto de democracia sindical en nuestro ordenamiento. V. La cuestión de la renovación de la dirigencia.

**I. Introducción.** Es realmente significativo que el art. 14 bis de la Constitución Nacional, que, como es sabido, fue incorporado por la Reforma de 1957, introduzca por primera vez en el texto constitucional el vocablo “*democrática*”, que es un adjetivo relacional<sup>1</sup> derivado de “democracia” y que integra el período en el que el mencionado artículo prescribe -entre otros llamados “derechos sociales”- que “*El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: ...organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial*”. Hasta entonces, la Constitución no había incluido en su texto el vocablo “democracia” o “democrático”, puesto que los legisladores constituyentes habían preferido utilizar las palabras “república”, “republicano” o “republicana” (V. arts. 1º, 3º, 5º y 33 de la Constitución de 1853). Es conocido también que, posteriormente, introducido por la Convención Nacional Constituyente de 1994, el Capítulo II de la Parte Primera de la Constitución, titulado “Nuevos derechos y garantías”, que comprende los arts. 36 a 43, menciona en diversas oportunidades la locución “*sistema democrático*” y el adjetivo “*democrático*” (V. arts. 36 y 38 C.N.).

Se ha interpretado, sin embargo, por algunos constitucionalistas, que, si bien, como se ha indicado más arriba, es la Reforma Constitucional de 1957 la primera oportunidad en que se incorpora expresamente al texto constitucional una palabra derivada de “democracia”, ella siempre se ha entendido que se encontraba implícita en la “forma representativa republicana federal” de gobierno adoptada por la Constitución en el art. 1º<sup>2</sup>.

Como ya lo observara Giovanni SARTORI, con referencia a la democracia en general, contestar a la pregunta: ¿qué es democracia? equivale a dar una definición de la palabra democracia y en este sentido formulaba la distinción entre dos clases de definiciones, una la definición “estipulativa” y otra la definición “léxica” o “lexicográfica”; la primera consiste en la “deliberada, arbitraria y conciente elección de un nombre para una cosa determinada” (Richard ROBINSON) y la segunda remite al modo en que se usa generalmente una palabra, o sea lo que las personas habitualmente significan cuando la utilizan<sup>3</sup>. Dado que nuestro enfoque es predominantemente jurídico,

<sup>1</sup> Los adjetivos “relacionales” se ajustan generalmente a la fórmula definatoria tradicional “relativo o perteneciente a”; Real Academia Española, “Nueva gramática de la lengua española”, Madrid, 2009, Tº I pág. 507.

<sup>2</sup> Así, EKMEKDJIAN, Miguel Angel, “Tratado de Derecho Constitucional”, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1994, Tº II pág. 58.

<sup>3</sup> SARTORI, Giovanni, “Aspectos de la democracia”, Editorial Limusa-Wiley, México, 1965, pág. 217; en una obra posterior, titulada precisamente “¿Qué es la democracia?”, el mismo autor distingue una *definición descriptiva*, lo que la democracia “es”, de una *definición prescriptiva*, es decir, lo que la democracia “debería ser”, Taurus, Buenos Aires, 2003, pág. 22.

hemos optado, en la definición de lo que es “democracia sindical”, por una vía que consiste en elaborar un concepto que reúna los rasgos definitorios característicos que es posible extraer de un ordenamiento normativo específico, como es nuestro propio ordenamiento jurídico constitucional y legal.

Cabe poner de resalto en este punto, que uno de los convenios de la O.I.T., el Convenio 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, que ha sido ratificado por nuestro país por ley 14.932, no sólo ostenta el carácter de norma con jerarquía superior a las leyes, tal como lo dispone para los tratados con los organismos internacionales el art. 75 inc. 22 C.N., sino que adquiere, para nuestro ordenamiento normativo interno, jerarquía constitucional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 8.3. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículo 22.3. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ahora bien, este Convenio, que es el instrumento fundamental que rige en el ámbito internacional la organización de los trabajadores, en ningún momento, menciona el vocablo “democracia” o la locución “democracia sindical”. Esto es natural si se advierte la diversidad de formaciones políticas e institucionales – muchas de ellas no democráticas- que rigen en los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo. No obstante ello, como veremos más adelante, es imposible prescindir de las normas de este Convenio de la O.I.T. para elaborar un concepto de “democracia sindical” aplicable a nuestro ordenamiento interno.

**II. La norma constitucional.** La Constitución Nacional en el referido art. 14 bis garantiza no sólo una “*organización sindical libre*” sino también “*democrática*”. Como surge del propio texto, el vocablo no se incluyó en su acepción más general sino referida a una forma de democracia específica: la del sindicato y de la organización sindical.

Resulta, entonces, ineludible intentar desentrañar qué quisieron significar los constituyentes cuando incorporaron al texto constitucional la exigencia de que la organización sindical sea, además de “libre”, “*democrática*” y qué finalidades pretendieron lograr con dicha inclusión.

**III. El debate en la Convención Constituyente de 1957.** Como es sabido, la Reforma Constitucional de 1957 aprobada por la Convención Nacional Constituyente convocada por el Gobierno Provisional surgido del movimiento militar que derrocó en setiembre de 1955 al segundo gobierno de PERÓN, aprobó la sanción del art. 14 bis que consagró, entre otras, la garantía de una “*organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial*”, que es la materia de nuestro especial interés.

Resulta indispensable remontarse a un breve análisis de los condicionamientos históricos que envolvieron política y jurídicamente a la mencionada reforma constitucional. El peronismo, proscripto electoralmente por el Gobierno Provisional surgido del movimiento militar que derrocó el segundo gobierno de Juan D. PERÓN, no pudo participar en la votación para elegir diputados a la Convención Nacional Constituyente, lo que explica que la sanción finalmente aprobada, consagrara normativamente, en términos generales, una cláusula que refleja una visión del pluralismo sindical muy similar a la que caracteriza al movimiento sindical europeo de posguerra y no

armonizara con los rasgos que distinguieron en su momento al decreto 23.852/45, antes de la sanción constitucional, y con posterioridad a ésta, a las leyes 14.455 de 1958, la ley 20.615 de 1973, incluso la ley *de facto* 22.105 de 1979 y finalmente la vigente ley 23.551 de 1988 que siguieron básicamente los lineamientos del llamado “modelo sindical argentino”<sup>4</sup>, sistema de organización de los gremios fuertemente sostenido por la mayoría del movimiento sindical, que, como es sabido por propios y extraños, constituye –y así se lo caracteriza la “columna vertebral” del movimiento peronista. Sin embargo, la objeción histórica, política y jurídica precedentemente expuesta, debe actualmente ser desechada si se advierte que la Convención Nacional Constituyente de 1994, convocada por un gobierno democrático en elecciones libres en las que no existió proscripción alguna y que decidió la modificación constitucional de ese año, no introdujo ninguna reforma en el texto del art. 14 bis C.N. siendo que la mayoría de los diputados constituyentes respondía al Partido Justicialista. Con ello, queda en claro que la Convención de 1994 purgó los vicios políticos y jurídicos que afectaban la sanción constitucional de 1957.

Lo expuesto precedentemente justifica que resulte legítimo recurrir a la voluntad del legislador constituyente tal como surge del debate suscitado en la mencionada Convención de 1957, como fuente interpretativa idónea para desentrañar el sentido y la finalidad que se pretendió asignar a la referida cláusula constitucional.

Volvamos, entonces, a las alternativas que rodearon a dicha sanción en el seno de dicha Convención Constituyente de 1957. Designada la Comisión Central redactora para formular despacho respecto de la reforma constitucional, se constituyeron subcomisiones para la consideración de aspectos específicos. Una de ellas fue la “Subcomisión de Derechos Sociales y Gremiales”, la que el 4 de octubre de 1957, produjo despacho en el que se proponía una nueva redacción al artículo 14 de la Constitución, el que, en la parte que nos interesa, estaba redactado de la siguiente manera: “Artículo 14. Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: ...Inciso 3°. *Del gremio*: a) Organizarse libremente; b) Ser reconocido sin otro requisito que la inscripción en un registro especial;...”. Este despacho fue aprobado con disidencias parciales, dos de las cuales, las de los convencionales Julio C. MARTELLA (socialista) y Horacio J. PEÑA (demócrata cristiano), proponían sustituir el

---

<sup>4</sup> Para una descripción y análisis detenido de los rasgos característicos de lo que ha dado en llamarse el “modelo sindical argentino”, puede consultarse, CORTE, Néstor T., “El modelo sindical argentino”, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1988, págs. 14 a 70; este autor enumera estas notas características: a) reglamentarismo legal; b) forma asociativa fundada en la profesionalidad; c) unidad de representación de los intereses colectivos; d) concentración sindical; e) estructura articulada en forma piramidal; f) amplitud de los fines sindicales; g) representación unificada en los lugares de trabajo; h) activo protagonismo político; e, i) alta tasa de sindicalización. Una síntesis de estas notas características puede verse en ETALA, Carlos Alberto, “Derecho colectivo del trabajo”, Editorial Astrea, 2ª edición, Buenos Aires, 2007, págs. 50 a 57. V. igualmente, ABÓS, Alvaro, “El modelo sindical argentino: Autonomía y Estado”, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1989, autor para quien el concepto clave de este modelo es el de la “personería gremial”. Como única excepción de una regulación legislativa de las asociaciones sindicales que no estuviera adscripta al “modelo sindical argentino”, puede registrarse el decreto-ley 9270/56 que, en general, siguió los lineamientos del “modelo sindical europeo”, aunque su aplicación nunca llegó a concretarse en la práctica.

apartado a) del despacho de la Subcomisión por el siguiente: “a) organizarse libre y democráticamente”<sup>5</sup>.

Al fundamentar, en su momento, su disidencia sobre el despacho de la mayoría, el diputado constituyente MARTELLA indicó que un sindicato “tiene que ser en una democracia un sindicato que tenga en sí, incorporados todos los principios de la democracia”. Y más adelante, el mismo convencional, señaló: “El problema sindical en la democracia y en la Argentina es darle al sindicato el presupuesto democrático. Aquí el ciudadano que milita en su sindicato debe tener conciencia del papel que desempeña y él debe ser llamado a decidir si es necesaria la huelga, si es necesario o conveniente éste o aquel pedido. El debe instruir a sus dirigentes para que éstos formulen al Estado o a los patronos el reclamo concreto, si es necesario”<sup>6</sup>.

A su turno, el convencional PEÑA marcó sus discrepancias con el despacho de la Subcomisión: “Sobre esta materia hemos sentado dos disidencias. Una de ellas se refiere a la necesidad de que los gremios se organicen no sólo libremente, lo que significa independencia frente al Estado, a las asociaciones patronales y a los partidos políticos, como corresponde a su exclusiva función de defensa de sus intereses gremiales y educación del trabajador, sino también democráticamente. Entendemos que es extraordinariamente importante la vida democrática de los gremios, porque es la mejor garantía de la unidad sindical que tanto necesita el obrero para enfrentarse con los poderosos intereses del capital. Asegurando esa vida democrática y el consiguiente pluralismo interno de las corrientes de opinión mediante el debido respeto a las minorías, cuyo ideal es la representación proporcional, como está establecido en Francia para los comités de empresa, la unidad obrera será un hecho en la vida sindical argentina. Por ello estimamos que debe consagrarse constitucionalmente la organización democrática de los gremios”<sup>7</sup>.

La Comisión Central Redactora dio una nueva redacción al despacho de la Subcomisión e incorporando las propuestas de los convencionales MARTELLA y PEÑA incluyó en su texto la frase “organización sindical libre y democrática, garantizada (luego se sustituiría esta palabra por “reconocida”) por la simple inscripción en un registro especial”<sup>8</sup>.

Aunque no quedó explícito en el curso del debate, la fuente más inmediata de la norma parece haber sido la Constitución italiana de 1948 que en su art. 39 inc. 3° pone como condición para el registro de los sindicatos que sus estatutos establezcan un ordenamiento interno con base democrática (*statuto a base democratica*). Los comentaristas italianos de esta norma de la Constitución sólo hacen referencias muy generales sobre esta cláusula. Así, SANTORO PASSARELLI expresa que la constatación del “ordenamiento interno con base democrática”, puesta como condición para el registro de los sindicatos (art. 39-3 de la Constitución) y, cuyos caracteres son fáciles de establecer, deben ser taxativamente *determinados por la ley* y no dejados a la

---

<sup>5</sup> Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente – año 1957-, págs. 1519 a 1521.

<sup>6</sup> Diario de Sesiones, pág. 1251.

<sup>7</sup> Diario de Sesiones, pág. 1257.

<sup>8</sup> Diario de Sesiones, pág. 1421.

apreciación de la autoridad de control<sup>9</sup>. Por su parte, Gino GIUGNI, expone a este respecto: “La norma constitucional no precisa qué debe entenderse con dicha fórmula, pero el legislador ordinario, que quisiera dar aplicación a la norma constitucional, debería atenerse a la noción corriente de “organización democrática” tal y como ha encontrado expresión en la praxis organizativa de los sindicatos (asamblea de miembros, elección secreta de los dirigentes)”<sup>10</sup>. Asimismo Mario GHIDINI dice sobre la cuestión: “El art. 39 de la Constitución dice que para solicitar y obtener la registración, el sindicato debe tener un estatuto de base democrática (esto es, la libre voluntad de la mayoría debe decidir sobre la actividad del sindicato, los dirigentes deben ser elegidos por la mayoría, etc.); cuando subsista el fundamento democrático está asegurada de modo automático la representatividad del sindicato; y este autor agrega en una nota a pie de página: “Basta la existencia de un estatuto (formal) democrático sin que se pueda indagar si en efecto la democracia es respetada, en la práctica, en el sindicato: el art. 39 de la Constitución requiere sólo que los estatutos sancionen un ordenamiento interno de base democrática. Por lo demás, la cuestión de si un sindicato observa, en los hechos, la regla democrática, daría lugar a infinitas controversias de difícil resolución; y podría abrir la vía de la interferencia de los poderes públicos, con exclusión del principio de la autonomía sindical”<sup>11</sup>.

#### **IV. El concepto de democracia sindical en nuestro ordenamiento.**

De la letra de la disposición constitucional, del escueto debate habido en el seno de la Convención Constituyente de 1957 y de las normas legales reglamentarias vigentes, especialmente de la ley 23.551, estamos en condiciones de elaborar la “construcción” de un concepto de “democracia sindical” que se considere adecuado a las exigencias de nuestro ordenamiento jurídico.

Entendemos, en este sentido, que el concepto de democracia sindical está integrado por dos elementos claramente diferenciados, a saber, a) un aspecto formal y, b) un aspecto sustancial, pero advertimos desde ya que ambos aspectos están, sin embargo, íntimamente ligados. Pasaremos a analizarlos seguidamente.

a) *Aspecto formal de la democracia sindical.* El aspecto formal de la democracia sindical –como el de toda democracia– está constituido por un elemento *cuantitativo* consistente en el *respeto de la voluntad de la mayoría*, en este caso, de la mayoría de los afiliados al sindicato, y en ocasiones de la mayoría de trabajadores, sean éstos afiliados o no al sindicato.

Cabe recordar que el art. 3<sup>o</sup>, parr. 1 del Convenio 87 de la O.I.T. garantiza a “*las organizaciones de trabajadores... el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos*” y “*el de elegir libremente sus representantes*”; el párr. 2 del mismo artículo prescribe que “*las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal*”.

---

<sup>9</sup> SANTORO PASSARELLI, Francesco, “Nociones de Derecho del Trabajo”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pág. 25.

<sup>10</sup> GIUGNI, Gino, “Derecho sindical”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1983.

<sup>11</sup> GHIDINI, Mario, “Diritto del lavoro”, 7ª edición, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Padova, 1979, pág. 70.

Pero este aspecto está consagrado más concretamente por dos normas de la ley 23.551. El art. 17 exige que los integrantes del órgano directivo sean “elegidos en forma que asegure la voluntad de la mayoría de los afiliados o delegados congresales mediante el voto directo y secreto”. El art. 41 inc. a) de la misma ley prescribe como requisito para ejercer los cargos de “delegado del personal” o miembro de las “comisiones internas”, ser elegido “por el voto directo y secreto de los trabajadores cuya representación deberá ejercer”. Como un rasgo reconocido del llamado “modelo sindical argentino”, el “delegado del personal”, como representante sindical en la empresa, si bien debe estar afiliado a la respectiva asociación sindical con personería gremial, es elegido por “los trabajadores” y no sólo por los afiliados al sindicato<sup>12</sup>.

Norberto BOBBIO pone de resalto que “uno de los mayores teóricos de la democracia moderna, Hans KELSEN, considera que el elemento esencial de la democracia real (no de la ideal, que no existe en ningún lugar), es el método de selección de los dirigentes, o sea, las elecciones”<sup>13</sup>. Según KELSEN las ideas de autodeterminación, igualdad, libertad y el principio de la mayoría –que no significa, desde luego, el “aplastamiento de las minorías”- constituye la base de la democracia para la configuración de la sociedad política y el Estado<sup>14</sup>. Y, -agregamos nosotros-, tales principios y valores son también esenciales en la elaboración del concepto de “democracia sindical”.

b) *Aspecto sustancial de la democracia sindical.* Este aspecto sustancial, que representa un elemento *cualitativo* tiene diversas manifestaciones que analizaremos seguidamente.

1. *Principio de trato igual y no discriminación.* El art. 7° de la ley 23.551 dispone que “las asociaciones sindicales no podrán establecer diferencias por razones ideológicas, políticas, sociales, de credo, nacionalidad, raza o sexo, debiendo abstenerse de dar un trato discriminatorio a los afiliados”. Corolario ineludible de esta exigencia, es la consagración del principio de libre afiliación (art. 12, ley 23.551).

Estas disposiciones representan la aplicación del principio de trato igual y no discriminación al ámbito interno de las organizaciones de trabajadores, cuya observancia se encuentra garantizada tanto por el amparo de la libertad sindical a que se refiere el art. 47 de la ley 23.551 como por el art. 1° de la ley 23.592 que, como es sabido, prescribe, en su párrafo primero, que “Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del

---

<sup>12</sup> Cabe destacar que, con fecha 11/11/2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo dictado en los autos “Asociación Trabajadores del Estado c. Ministerio de Trabajo”, ha declarado inconstitucional el art. 41, inciso a) de la ley 23.551 en cuanto exige que los delegados de personal y miembros de comisiones internas, previstos en el art. 40 de la misma ley, deban estar afiliados a la respectiva asociación sindical con personería gremial y ser elegidos en comicios convocados por ésta, revista Derecho del Trabajo, 2008-B-1042; íd., Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social (Abeledo-Perrot), 2008-B-2099, con nota del suscripto, “El fallo de la Corte Suprema en el caso 'ATE': una fuerte reafirmación de la libertad sindical”.

<sup>13</sup> BOBBIO, Norberto, “Teoría general de la política”, Editorial Trotta, Madrid, 2003, pág. 402.

<sup>14</sup> V. KELSEN, Hans, “Esencia y valor de la democracia”, Ediciones Guadarrama, Barcelona, 1977, especialmente, págs. 19 a 24.

*damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados”.*

2. *Pluralismo interno.* Esta manifestación –que fue destacada por el convencional PEÑA en el debate en el seno de la Convención Constituyente– consiste en el reconocimiento y respeto debido a las distintas corrientes de opinión que coexisten en el mismo sindicato, expresado en el régimen electoral que admite, desde luego, la presentación de diversas “listas” (art. 16, inc. g, ley 23.551 y art. 15 del decreto reglamentario 467/88).

Por otra parte, como lo dispone el citado art. 16 inc. g) de la ley 23.551 el régimen electoral debe asegurar la democracia interna de acuerdo con los principios de la ley. Un recaudo que la ley impone, a fin de garantizar la vigencia de este principio, es que los estatutos no contengan como exigencia para presentar listas de candidatos a órganos asociacionales, avales que superen el tres por ciento (3%) de sus afiliados.

Los “avales” son los apoyos brindados por los afiliados con su firma para la presentación de las listas de candidatos y que numerosos estatutos sindicales contienen como exigencia en un número determinado, generalmente como un porcentaje de firmas de afiliados, para la oficialización de cada una de las listas. Muchos estatutos sindicales imponían la exigencia de avales en un porcentaje tan elevado que hacía prácticamente imposible la presentación de listas de oposición, puesto que la conducción del sindicato, adueñada del “aparato” de la organización y con el respaldo de los cuerpos de delegados o de la mayoría de los delegados congresales adictos, garantizaba de ese modo su perpetuación en el poder.

A fin de evitar esas maniobras y garantizar efectivamente el pluralismo interno, la ley impone como recaudo, que los estatutos no pueden vulnerar, que esos avales no superen el tres por ciento (3%) de los afiliados al respectivo sindicato.

3. *Representación de las minorías.* La ley (art. 8° inc. d) impone “*la representación de las minorías en los cuerpos deliberativos*”, no así en los órganos directivos o de conducción, seguramente con fundamento en la circunstancia de que su reconocimiento en estos últimos, podría trabar la ejecutividad que es inherente a toda acción sindical.

4. *Participación.* Otros de los elementos que la ley considera como constitutivo de la “democracia sindical” es la participación de los afiliados en la vida interna de la entidad. Esta exigencia está plasmada en el art. 8° de la ley sindical que textualmente expresa: “*Las asociaciones sindicales garantizarán la efectiva democracia interna. Sus estatutos deberán garantizar: a) una fluida comunicación entre los órganos internos de la asociación y sus afiliados; b) que los delegados a los órganos deliberativos obren con mandato de sus representados y les informen luego, de su gestión; c) la efectiva participación de los afiliados en la vida de la asociación, garantizando la elección directa de los cuerpos directivos en los sindicatos locales y seccionales*”. Por último, el mismo artículo contiene como inciso d) “*la representación de las minorías en los cuerpos deliberativos*”, aspecto este sustancial que ya hemos considerado en el párrafo anterior.

Es claro que la autoridad administrativa del trabajo no podría aprobar estatutos sindicales que no respetaran los lineamientos impuestos por la ley.

**V. La cuestión de la renovación de la dirigencia.** La concentración del poder en la cúspide de la organización sindical y la falta de participación efectiva de los afiliados en la vida interna de los sindicatos ha producido la aparición de lo que se ha designado como “burocracia sindical” o “élite de poder sindical”. El libro de Robert MICHELS (1912) sobre los partidos políticos, constituye el primer estudio general sobre la burocracia en los partidos políticos y sindicatos obreros<sup>15</sup>. MICHELS, en su estudio, se propone demostrar que, tras las reglas formales y la ideología democrática, se forma inevitablemente una casta burocrática, una verdadera oligarquía que dispone en realidad del poder dentro del movimiento obrero. El tema también circula de manera frecuente en la obra de autores como Max WEBER, Vilfredo PARETO, Gaetano MOSCA y Wright MILLS<sup>16</sup>.

C. WRIGHT MILLS que ha escrito una conocida obra sobre “La élite del poder”<sup>17</sup>, en otra de sus obras, expresa lo siguiente: “El sindicato es una institución humana establecida para acumular poder y para ejercerlo. Su dirigente no pertenece a la *élite* del dinero ni a la del prestigio, pero forma parte de la *élite* del poder. El dirigente sindical es un miembro poderoso; acumula poder y lo ejerce sobre los miembros del sindicato y sobre la patronal”<sup>18</sup>.

La formación de castas burocráticas en la conducción de los sindicatos ha generado reiterados debates, tanto en los estamentos políticos e institucionales como en el seno de la opinión pública y ha creado la difundida idea de que la legislación sindical debería promover la renovación dirigencial en la conformación de los órganos de dirección de los sindicatos.

Es oportuno recordar que el art. 15 de la ley *de facto* N° 22.105 de 1979, sancionada por el gobierno surgido del golpe militar de 1976, establecía lo siguiente: “En los sindicatos el mandato de los miembros de los organismos directivos no podrá exceder de tres (3) años, con posibilidad de una sola reelección inmediata a cualquier cargo. Para ser nuevamente elegido deberá transcurrir, en el caso que no existiera reelección inmediata, un lapso igual a la duración del mandato previsto en el estatuto y en el caso que existiera una reelección inmediata, un lapso igual al doble de la duración del mandato previsto en el estatuto. En las federaciones, el mandato de los cargos de secretario general y secretario administrativo, titular y suplente, no podrán exceder de tres (3) años, ni será reelegibles para un período inmediato. Para ser nuevamente elegido deberá transcurrir un lapso igual al del período del mandato previsto en el estatuto”.

En la actualidad, después de la Reforma Constitucional de 1994, una disposición legal de este tenor encontraría un fuerte obstáculo normativo que impediría la consagración legislativa de esta postura y si se sancionara una

---

<sup>15</sup> MICHELS, Robert, “Los partidos políticos – Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna”, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2003 (dos tomos).

<sup>16</sup> V. CROZIER, Michel, “Sociología del sindicalismo” en FRIEDMANN – NAVILLE, “Tratado de sociología del trabajo”, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, vol II pág. 177.

<sup>17</sup> WRIGHT MILLS, C., “La élite del poder”, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

<sup>18</sup> WRIGHT MILLS, C., “El poder de los sindicatos”, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1965, pág. 16; en nuestro medio es la obra clásica de José Luis de IMAZ, “Los que mandan”, en su Capítulo XI, titulado “Los dirigentes sindicales”, la dedicada a evaluar el rol de los dirigentes sindicales dentro de la vida nacional, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964, págs. 208 a 235.



norma legal con tal contenido, podría ser impugnada como inconstitucional. En efecto, como lo hemos señalado más arriba, el Convenio 87 de la O.I.T., sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, ratificado por nuestro país por ley 14.932, no sólo ostenta el carácter de norma con jerarquía superior a las leyes, tal como lo dispone para los tratados con los organismos internacionales el art. 75 inc. 22 C.N., sino que adquiere, para nuestro ordenamiento normativo interno, jerarquía constitucional en virtud de lo dispuesto por el artículo 8.3. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículo 22.3. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ahora bien, los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, tanto la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, como el Comité de Libertad Sindical de esta organización internacional, con fundamento en el derecho de las organizaciones de trabajadores de elegir libremente a sus representantes, han objetado las disposiciones que prohíben la reelección de los dirigentes sindicales, fijan una duración máxima de los mandatos sindicales o bien limitan su renovación.

Así la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha determinado que “Las prohibiciones impuestas a la reelección de dirigentes constituyen también un importante obstáculo al derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus representantes, cualesquiera sean su alcance o modalidad: prohibición absoluta, prohibición de reelección en caso de ejercicio anterior de cargos sindicales o prohibición en caso de haber cumplido un cierto número de mandatos sucesivos. La Comisión considera incompatible con el Convenio toda disposición, independientemente de la forma que revista, por la que se restrinja o prohíba la reelección para cumplir un mandato sindical. Las disposiciones de esta índole pueden dar origen a situaciones especialmente problemáticas para las organizaciones que no cuentan con un número suficiente de personas capacitadas para ejercer funciones sindicales. Lo mismo puede ocurrir en el caso de las disposiciones que fijan límites a la duración de los mandatos de los dirigentes sindicales”<sup>19</sup>.

De manera coincidente, el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. ha decidido que “La prohibición de reelección de los dirigentes sindicales no es compatible con el Convenio núm. 87. Esta prohibición puede tener además graves consecuencias para el normal desarrollo de un movimiento sindical donde éste cuente con un número insuficiente de personas capaces de desempeñar adecuadamente las funciones de dirección sindical”<sup>20</sup>. En el mismo sentido ha resuelto que “Una legislación que fija una duración máxima de los mandatos sindicales y que al mismo tiempo limita su renovación, menoscaba el derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus representantes”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> O.I.T., “Libertad sindical y negociación colectiva”, Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión, Ginebra, 1994, párr. 121, pág. 57.

<sup>20</sup> O.I.T., “La libertad sindical – Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la O.I.T.”, Ginebra, 2006, párr. 425, pág. 94.

<sup>21</sup> O.I.T., “La libertad sindical – Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la O.I.T.”, Ginebra, 2006, párr. 426, pág. 94.

Es evidente, entonces, que los órganos de control de la O.I.T., interpretando las normas del Convenio 87, han otorgado preeminencia al derecho de las organizaciones de trabajadores de redactar sus estatutos y de elegir libremente sus representantes por sobre cualquier injerencia estatal concretada tanto por la vía legislativa, reglamentaria o administrativa, que pretendiera establecer una duración máxima de los mandatos sindicales, limitar su renovación o prohibir la reelección de los dirigentes gremiales.

\* Publicado en revista “La Ley” del 27 de marzo de 2014.