



Trabajo Final de Graduación

Derechos Fundamentales del Trabajo

Modelo de caso: La sindicalización en Argentina, un derecho que debería ser para todos.

C.S.J.N "Sindicato Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa Sindicato de Policía y Penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de asociaciones sindicales". Fallo 344: 750 (2021).

Kevin Nahuel Strauss.

36.327.375.

VABG72766.

Universidad Empresarial Siglo 21.

Bosch, Mirna Lozano.

Abogacía.

Sumario: Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal.
– Identificación y reconstrucción de la *ratio decidendi* de la sentencia. – Análisis y comentarios.
– Postura del Autor. – Referencias.

En el presente modelo de caso, trataremos el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Sindicato de la Policía de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales del 22/04/2021, en el cual se terminan por diluir los esfuerzos de los miembros de las fuerzas de seguridad para consolidarse como una asociación de trabajadores y lograr una representación con alcance ministerial.

El fallo que analiza este trabajo, es de suma importancia pues, fue la mismísima Corte Suprema de Justicia de la Nación quien resolvió el conflicto suscitado entre la mencionada fuerza de seguridad y el Ministerio de Trabajo. Esto se produjo tras una votación de las autoridades del máximo Tribunal cuyo resultado fue que los Ministros Maqueda y Rosatti votaron en disidencia propia, y los Ministros Rosenkrantz, Highton de Nolasco y Lorenzetti votaron en conjunto, denegando - de esta manera - la posibilidad de la sindicalización de la Policía de Buenos Aires y el Servicio Penitenciario.

Con este resultado, se puso fin a una historia legal compleja en la cual se observan argumentos jurídicos muy diversos, en donde predomina el Derecho Constitucional y los Tratados Internacionales con jerarquía del mencionado cuerpo normativo.

El fallo elegido para desarrollar el presente trabajo representa un problema jurídico de relevancia. En primer lugar, se entiende que el problema de relevancia es concebido como el problema de la determinación de la norma aplicada a un caso (Moreso y Vilajosana, 2004). En segundo lugar, es preciso mencionar que, en el presente a analizar existen normas pertenecientes al sistema jurídico, pero que no son aplicables al caso.

Reconstrucción de la Premisa Fáctica, Historia Procesal y Decisión del Tribunal

El 22 de abril de 2021, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se expidió acerca de si las fuerzas policiales poseen o no derecho a sindicalizarse. Esta búsqueda de conseguir la inscripción gremial, fue llevada a cabo por los agentes de la fuerza desde el año 1998 cuando presentaron ante el Ministerio de Trabajo la solicitud de la inscripción del Sindicato Policial de la Provincia de Buenos Aires (en adelante SIPOBA), y que por resolución 169/98 la misma fue rechazada.

Ante los hechos mencionados anteriormente, los miembros del SIPOBA presentaron un recurso extraordinario ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en el cual se refieren a que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional no marca diferencia con respecto a los derechos laborales de sindicalización. Además, remarcaron que, ante la omisión de una ley específica que prohíba a los miembros de las fuerzas de seguridad lograr la inscripción gremial, debe prevalecer el principio de legalidad y reserva, según lo establece el artículo 19 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la resolución ministerial N° 169/98 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. En la citada resolución, el Ministro de Trabajo rechazó el pedido de inscripción gremial formulado por el SIPOBA, argumentando que la ley N° 23.551 de asociaciones sindicales no resultaba aplicable a las instituciones de estructura verticalista.

El mencionado fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo fue elevado hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante recurso de hecho. Una vez arribado al máximo tribunal, el día 11 de abril de 2017 los ministros de la Corte denegaron la sindicalización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. En este caso, como ya fue mencionado, la votación fue dividida. Los Ministros Maqueda y Rosatti votaron en disidencia propia, y los Ministros Rosenkrantz, Highton de Nolasco y Lorenzetti votaron en conjunto.

Más allá de las reiteradas negativas obtenidas por el SIPOBA, se destacaron fallos como el del juez Oscar Zas perteneciente a la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, y como los de los Ministros Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los cuales confirmaron que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional es aplicable al personal policial. Y, por tal motivo, podrían lograr la inscripción sindical, tal como establece la ley 23.551.

Identificación y Reconstrucción de la *Ratio Decidendi* de la Sentencia

La Corte Suprema hizo lugar al recurso de hecho en el marco de la Ley 48 artículo 14 inciso 3°. En el fallo del máximo tribunal del 22 de abril de 2021, se remiten enteramente a lo expreso en el fallo “Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales” del 11 de abril de 2017, en donde se observaron dos posturas muy marcadas.

En primer lugar, los ministros que votaron en contra de lo requerido por la parte actora argumentaron que los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo 87 y 98 dispusieron considerar de manera especial a las fuerzas armadas y policiales. Y, consideraron que - en la práctica - el país no les había reconocido el derecho a la sindicalización. A su vez, la mayoría del máximo tribunal, determinó “que lo establecido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional no implica que todo grupo de trabajadores tenga un derecho incondicionado a formar un sindicato” (Highthorn de Nolasco, Lorenzetti y Rosenkrantz, 2017, p.6).

Los citados ministros, analizaron lo ocurrido en el año 1986 en donde se ratificó la ley 23.328 del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo y dos años después la ley 23.544 hizo lo propio con el Convenio 154, del mismo organismo internacional, ambos tratados condicionaban a lo que dispusieran los Estados nacionales respecto de la posibilidad de que los miembros de las fuerzas policiales formen sindicato.

Sumado a lo antes mencionado, los miembros de la Corte Suprema de Justicia hicieron mención de la ley 13.892 y el decreto 1050/09 de la Provincia de Buenos Aires, la cual establece que el personal de la policía no puede participar de actividades políticas o gremiales. Por todo lo expresado, la mayoría de los ministros de la Corte Suprema determinaron que “es constitucionalmente admisible la restricción o prohibición de la sindicalización de los miembros de las fuerzas de policía provincial si ella es dispuesta por una ley local. La parte actora carece del derecho a obtener la inscripción que pretende” (Highthorn de Nolasco, et al, 2017, p18).

En disidencia en la votación, los ministros Maqueda y Rosatti también remitieron a lo expresado en el fallo del año 2017. En esta oportunidad, se observó que los argumentos que utilizaron fueron variados y ligados a la protección de los derechos laborales. Por lo que manifestaron que los instrumentos internacionales que remiten a los derechos humanos laborales requiere una norma legal expresa para permitir la restricción de los derechos sindicales. Al no existir tal norma, corresponde – expresaron - desestimar el argumento de las autoridades de aplicación basado en la ausencia de norma legal que contemple los derechos sindicales de los policías. Por tal motivo, los ministros ordenan a la autoridad de aplicación la inscripción gremial, con el goce de los derechos sindicales con las restricciones de la ley 23.551.

Así lo plasmó el Ministro Maqueda “las restricciones de participar de negociaciones colectivas o huelgas, no debe verse como un obstáculo para cumplir un rol significativo en la

defensa y promoción de los derechos e intereses profesionales, económicos y sociales (2017, p36).

Coincidiendo con lo expresado por el Juez Zas, el Ministro Rosatti (2017) sugiere que: “el derecho de la demandante a ser reconocida como organización sindical resulta de la aplicación directa del artículo 14 bis de la Constitución Nacional” (p.45).

En consonancia con lo expuesto por estas autoridades, el 05 de mayo de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos formuló la Opinión Consultiva OC -27/21 la que se titula Derechos a la Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Huelga, y su relación con otros Derechos, con perspectiva de Género. En la mencionada opinión, la Corte estableció una diferenciación entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad. En dicho documento, estableció que:

La función de policía es básicamente civil, con las limitaciones indispensables impuestas por el cumplimiento de su función, en particular en lo referente al derecho a huelga, que debe estar limitado por tratarse de una categoría particular de trabajadores y trabajadoras de servicio público indispensable. En cualquier caso, los Estados deben garantizar que los trabajadores y trabajadoras policiales gocen del derecho a organizarse para discutir entre ellos sus condiciones de trabajo, a peticionar a sus superiores y a las autoridades. (CIDH, 2021, p30).

Análisis y Comentarios

En palabras de De Santos, la libertad sindical no es otra cosa que “el derecho constitucional que tiene toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales” (2005, p.606). Teniendo en cuenta esta definición, es importante considerar que son escasas las actividades laborales que no cuentan con representación gremial en la actualidad.

Con la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, se incluyó el artículo 75 inciso 22, que otorga jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. “La reforma constitucional de 1994 ha avanzado en las formulaciones de la igualdad, superando la mera igualdad formal con claros sesgos de constitucionalismo social, y completando las normas de la constitución histórica” (Bidart Campos, 2003, p.142).

Asimismo, el 31 de julio de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó la Opinión Consultiva sobre los Alcances de las Obligaciones de los Estados, bajo el Sistema Interamericano, sobre las Garantías a la Libertad Sindical, su relación con otros Derechos y Aplicación desde una perspectiva de género. En dicho documento, iniciaron estableciendo que:

“La libertad sindical y la libertad de asociación son derechos humanos fundamentales, que, junto con el derecho de negociación colectiva, reunión y huelga forman el núcleo básico para proteger y promover el derecho de sindicación y negociación colectiva las cuales son habilitantes y permiten promover la democracia” (CIDH, 2019, p.1)

Continuando con lo planteado por la Comisión (2019), en el año 2018 los miembros de dicho organismo recibieron un informe sobre restricciones al ejercicio de la libertad sindical y derecho de manifestación y huelga, en cuyo listado de países se encontraba Argentina (p.2). Dicho documento considera que la libertad sindical es indispensable para que los trabajadores y trabajadoras puedan lograr un equilibrio laboral (p.4).

Es relevante señalar que, según la CIDH en el 2019, en “Argentina trabajadoras y trabajadores sindicalizadas reciben mayores salarios en promedio. La fijación de los salarios mediante negociaciones colectivas de trabajo tienen un efecto reductor en la brechas de desigualdad salarial” (p.9).

Por todo lo antes expuesto, se considera que, en la sociedad actual, se debería reconocer y garantizar el derecho de libre sindicalización, con el objetivo de mejorar los vínculos laborales y personales de todos los trabajadores. Si bien es entendible la controversia que podría llegar a causar que las fuerzas de seguridad logren su respectiva sindicalización, es importante señalar lo expuesto por Zaffaroni “La policía es un servicio civil y no militar. Discutir horizontalmente sus condiciones de trabajo es la única forma de crear una verdadera conciencia profesional” (2017, p.1). Además, el magistrado expresó en la entrevista dada al diario Página 12 que “toda negativa a la sindicalización es un acto inconstitucional debido a que son trabajadores que poseen derechos laborales como cualquier otro trabajador, excepto la huelga, por ser trabajadores públicos de primera necesidad”

Es importante destacar lo ocurrido en el fallo: “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/

amparo – recurso de apelación” fallo 343:767, el cual sigue la línea de idea del presente trabajo, como así también del autor. En dicho fallo, el ministro Rosatti determinó que: “el derecho del personal del servicio penitenciario a constituir una asociación sindical resulta de aplicación directa del art. 14 bis de la Constitución Nacional” (2020, p.18). Además, agregó que: “toda norma infraconstitucional que prohíbe el ejercicio de tal derecho deviene manifiestamente inconstitucional” (2020, p.18)

Por otro lado, y también en consonancia, según la Oficina Internacional del Trabajo “la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva son derechos humanos fundamentales en el trabajo que forman parte integral de la democracia, constituyen una protección contra la discriminación, la injerencia y el acoso” (2004, p.1). Continuando con lo expresado por la OIT, es oportuno remarcar lo sucedido en el INADI. En el año 2008, el organismo determinó que “impedir el libre ejercicio de la libertad sindical al personal de la policía Bonaerense negándole la inscripción gremial a SIPOBA constituye un acto de discriminación conforme lo establecido por la Ley 23.592” (2008, p.1)

Con el objetivo de darle sustento en lo planteado en el presente modelo de caso, se considera apropiado traer a colación lo establecido por el Dr. Zas en la causa: Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, sentencia definitiva nro. 72667. En dicha causa, el magistrado mencionado realizó un estudio pormenorizado de la legislación nacional e internacional, siendo un aporte sumamente enriquecedor.

Para dar inicio a lo expresado por el magistrado, en autos determinó que:

Son numerosos los instrumentos jurídicos en los que se regulan los derechos laborales a nivel interno e internacional, la interpretación de dichas regulaciones deben realizarse conforme al principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana, en este caso, al trabajador. Esto es de suma importancia ya que no siempre hay armonía entre las distintas normas ni entre las normas y su aplicación, lo que podría causar un perjuicio para el trabajador. (Zas, 2017, p.7)

En pos de determinar si los miembros de las fuerzas de seguridad son trabajadores que puedan ser incluidos en lo definido por el artículo 2° del Convenio 87 de la O.I.T, el magistrado consideró que:

Considero que los miembros de la policía son trabajadores en los términos definidos por el art. 2° del Convenio 87 de la O.I.T, por lo que están incluidos en el ámbito subjetivo de protección del ordenamiento jurídico internacional precitado y podrán invocar los derechos y garantías pertinente frente al Estado Nacional, salvo que este último expresamente establezca restricciones legales al respecto. (Zas, 2017, p.9)

Habiendo hecho un análisis respecto de la legislación nacional, el magistrado determinó finalmente que:

La decisión concretada a través del art. 2° de la ley 23.544 corrobora que la exclusión de los miembros de la policía del ámbito de aplicación de un régimen de protección de uno de los aspectos de la libertad sindical (en el caso la negociación colectiva) requería de una decisión expresa consagrada a través de una ley sancionada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante requisitos constitucionales.

Teniendo en cuenta que la única norma legal vigente en tal sentido es la mencionada en el párrafo anterior, y que la misma se limita a excluir la aplicación de un régimen de negociación colectiva sin vedar el derecho de los policías a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección para la protección y promoción de sus intereses, corresponde desestimar el argumento de la autoridad de aplicación basado en la ausencia de normal legal que contemple los derechos sindicales de los policías. (Zas, 2017, p.20).

A modo de cierre de este análisis, y en coincidencia con la postura del autor del presente modelo de caso, el magistrado concluyó que: “Teniendo en cuenta las consideraciones vertidas en los considerados que anteceden y los dispuesto en los art. 1°, 2° y 3° de la ley 23.551, no advierto razón alguna que obste al otorgamiento de la inscripción gremial solicitada por el recurrente. (Zas, 2017, p.23).

Postura del Autor. El derecho de sindicalización debería ser reconocido por el Estado a todos los trabajadores y trabajadoras que habitan el país, incluyendo a los miembros de la policía.

Teniendo en cuenta el principio de *in dubio pro operario*, la legislación argentina reconoce que en una relación laboral, siempre existe una parte más débil la cual debe ser protegida. Esta parte, que se encuentra en desventaja es la parte trabajadora.

A lo largo del presente trabajo investigativo, se han expuesto motivos más que fundados para considerar pertinente que los trabajadores uniformados logren su representación gremial. Además, se debe tener en cuenta que la libertad sindical es un derecho humano fundamental avalado por distintos Tratados Internacionales.

Si bien, es cierto que los Tratados Internacionales de la OIT 87, 98, 151 y 154 han establecido limitaciones muy puntuales en la posibilidad de que los agentes de seguridad formen su sindicato, la legislación nacional no ha receptado de manera expresa dicha prohibición. Por lo tanto, en concordancia con el principio de legalidad, se considera que se debería permitir la sindicalización para dicho sector de la sociedad.

Los argumentos en contra del tema planteado, se ha observado que tienden a destacar que las fuerzas de seguridad son servicios esenciales y verticalistas, por lo cual deviene admisible la prohibición de la sindicalización de sus miembros. Sin embargo, se puede observar que la Ley 25.877 contempla la huelga de los servicios considerados esenciales, tales como servicios hospitalarios. Por lo tanto, se puede observar la intención de los legisladores de permitir que los trabajadores considerados esenciales puedan gozar de un derecho fundamental del trabajo, como es el derecho de huelga.

A lo largo del presente modelo de caso, se analizó el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "Sindicato Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa Sindicato de Policía y Penitenciaros de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de asociaciones sindicales". Fallo 344: 750.

Según lo analizado previamente, el presente fallo presenta un problema jurídico de relevancia. El cual es evidenciado en la votación y posteriores argumentos de los magistrados. Por lo cual se procedió al análisis de los argumentos esgrimidos por los magistrados del Máximo Tribunal

En el caso, se observó que los Magistrados del máximo tribunal votaron, en su mayoría, por negarles el derecho sindical a los miembros de la Policía de Buenos Aires. Incliniéndose por las restricciones que establecen los Tratados Internacionales de la OIT 87, 98, 151 y 154, para los miembros uniformados.

Como se ha analizado anteriormente, los magistrados Maqueda y Rosatti optaron por permitir a los policías la creación del sindicato que los represente. Demostrando que, si bien los Tratados Internacionales mencionados en el párrafo anterior poseen limitaciones para la sindicalización de las fuerzas de seguridad, no existen tales restricciones en las normas legales, por lo cual las mismas deben ser rechazadas.

El fallo en cuestión es de suma importancia para todo el personal uniformado, dado que conlleva importantes consecuencias para la realización de sus labores diarias. En pocas palabras, con la decisión de la Corte, se evidenció que los miembros de las fuerzas de seguridad se encuentran desprotegidos para realizar cualquier tipo de reclamo en pos de lograr una mayor protección a sus derechos laborales, los cuales presentan grandes falencias.

Hay que tener en cuenta que, a lo largo del país no hay empleado público que no cuente con un sindicato que los represente, con la excepción de las fuerzas armadas y de seguridad. Incluso las actividades consideradas como esenciales por la Ley 25.877, poseen asociaciones gremiales que proteja a sus empleados. Por lo cual, el presente resultado del caso puede – incluso- considerarse discriminatorio para con las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Por tal razón, se considera que sería conveniente la resignificación del debate propuesto en este trabajo.

Referencias

Alchourrón, C. y Bulygin, E. (1998). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires, AR: Astrea.

Bidart Campos, G. (2003). *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Buenos Aires: Ediar.

Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, expte. 8017/98, Sentencia N° 72.667, (2010).

C.S.J.N “Recurso de Hecho deducido por el actor en la causa Sindicato de la Policía de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”. Fallo 340:437 (2010).

C.S.J.N “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo – recurso de apelación” Fallo 343:767 (2020).

C.S.J.N "Sindicato Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa Sindicato de Policía y Penitenciaros de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de asociaciones sindicales". Fallo 344: 750 (2021).

Decreto 1050/09, (03/07/2009) de Reglamentación de la Ley 13.982, Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. (BO 20/07/2009). Fecha de publicación 20 de julio de 2009. *Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires*.

De Santo, V. (2005). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y Económicas*. (3° Ed). Buenos Aires: Universidad

Hauser, I. (2017). Sobre los Sindicatos con Uniformes. *Página 12*.
<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-279523-2015-08-17.html>

Infogremiales.17 de julio de 2015 *¿Se abre el camino a sindicalización policial?*
<https://www.infogremiales.com.ar/%C2%BFse-abre-el-camino-a-la-sindicalizacion-policial/>

La libertad de asociación sindical y el reconocimiento del derecho de negociación colectiva en Europa (2004). *Oficina Internacional del Trabajo*.

Ley 48, (25/08/1863) Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Nacionales. BO (19/09/1863). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.

Ley 23.328, (07/07/1986) La Protección de Derechos de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública. BO (08/09/1986). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.

Ley 23.551, (23/03/1988) de Asociaciones Sindicales. BO (14/04/1988). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.

Ley 23.544 (22/12/1987) El Fomento de la Negociación Colectiva. BO (15/01/1988). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.

Ley 24.430 (14/12/1994) Constitución de la Nación Argentina. BO (10/01/1995). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.

Ley 25.877 (19/03/2004) Régimen Laboral. BO (18/03/2004). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.

Ley 13.982 (19/03/2009) de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. BO (27/04/2009). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.

Moreso, J. J., y Vilajosana, J. M., (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid: MARCIAL PONS EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES S.A.

Opinión Consultiva sobre los Alcances de las Obligaciones de los Estados, bajo el Sistema Interamericano, sobre las Garantías a la Libertad Sindical, su relación con otros Derechos y Aplicación desde una perspectiva de género (31/07/2019). *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

Opinión Consultiva OC -27/21 la que se titula Derechos a la Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Huelga, y su relación con otros Derechos, con perspectiva de Género (05/05/2021). *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.