



Carrera: Abogacía

Modelo de Caso

Tema: Derechos fundamentales en el mundo del trabajo.

**Título: Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad, controversias y
desigualdades**

Nombre del alumno: Guillermo Nicolás Ferrúa

Legajo: VABG49315

DNI: 24.550.007

Entregable IV

Tutora: María Laura Foradori

Año: 2021

Sumario tentativo

I. Introducción, II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal, III. Análisis de la ratio decidendi en la sentencia, IV. Análisis y postura del autor, V. Conclusión, VI. Listado de referencias.

I. Introducción

Impulsa este comentario fallo, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el expediente Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación, en el cual, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, confirmó el rechazo de primera instancia de una acción de amparo promovida por una persona retirada del Servicio Penitenciario cordobés y la representante de una Asociación Civil, cuyo fin fue lograr que se autorizara al personal del mencionado servicio a formar un sindicato.

El Tribunal no hizo lugar a la acción, basándose en lo dictaminado por la OIT, que deja librada a la autonomía de los estados miembros la sindicalización de las fuerzas de seguridad, sin tener en cuenta lo expresado en la Constitución Nacional, más precisamente en su artículo 14 (bis) y tratados internacionales con jerarquía Constitucional que protegen ese derecho.

El problema jurídico que presenta este fallo es del tipo lógico normativo contradictorio, ya que habiendo identificado las normas aplicables, estas forman un sistema en el cual se contradicen unas con otras, generándose un choque normativo entre la norma superior que es la Constitución Argentina, más precisamente en el art. 14 bis que promueve la organización sindical libre y la Ley provincial N° 8231 art. 19 inc. 10, que veda ese derecho a las fuerzas de seguridad contradiciendo nuestra carta magna.

De esta manera estamos ante un sistema incoherente, contradictorio, dentro del cual se fundaron los sucesivos fallos, primera instancia, Tribunal Superior de Justicia de Córdoba y finalmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien declaró constitucional la Ley provincial basando su decisión en referencia al Convenio 87 de la Organización Internacional

del Trabajo (OIT) que deja librado a la autonomía de los estados miembro el derecho de sindicalización de las fuerzas de seguridad, quedando este, supeditado a que no existiera una ley local que prohibiese o restringiese su ejercicio.

Todo lo antedicho, hace que sea de suma importancia trabajar este fallo y su problemática jurídica, ya que las contradicciones en las normas que en él se verifican, simplemente, entorpecen o abaten el derecho de sindicalización de los agentes del Servicio Penitenciario, privándolos de una herramienta fundamental para la protección de sus derechos. Es por ello que estamos frente a un fallo trascendental, donde la situación contradictoria, dada entre la Constitución Nacional Argentina y la Ley provincial 8231, trae aparejada una desigualdad manifiesta entre el grueso de los trabajadores del país y un grupo selecto de estos (los agentes de seguridad), que al no poder sindicalizarse sufren un grave menoscabo en la defensa de sus derechos laborales.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal

Como se expresó anteriormente, Adriana Sandra Rearte y Andrea Puga, interpusieron acción de amparo con el objeto de que se autorizase al personal del servicio Penitenciario a ejercer el derecho de asociación sindical, planteando la inconstitucionalidad del art. 19, inc. 10, de la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario provincial 8231. Esta ley veda a los agentes penitenciarios la posibilidad de agremiarse, vulnerando el derecho a conformación de sindicatos, reconocido tanto por la Ley Suprema como, así también, por diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional. Dicha acción fue rechazada en primera instancia.

Seguidamente, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, confirma la sentencia dictada en primera instancia, rechazando la acción de amparo promovida por Las actoras. El Tribunal basó su decisión en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que deja librado a la autonomía de los estados miembro el derecho de sindicalización de las fuerzas de seguridad, sobre estas bases, entendió, que la Provincia de Córdoba había decidido prohibir al personal penitenciario en actividad la posibilidad de agremiarse en el articulado de la ley provincial 8231.

Contra dicha decisión, la actora interpuso recurso extraordinario, que fue denegado y dio lugar a la correspondiente queja.

Posteriormente, la Corte hizo lugar a la queja.

A su tiempo, La Corte, el 13 de agosto de 2020, con la firma de Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti y la disidencia de Horacio Rosatti, confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, habiendo este resuelto que la ley provincial, que consagra esa prohibición, resulta constitucional. Concluyó: Que el reconocimiento del derecho a la sindicalización a los miembros de los cuerpos de seguridad provinciales se encuentra supeditado a que no exista una ley local que prohíba o restrinja su ejercicio, lo cual, es perfectamente válido según las normas constitucionales e internacionales aplicables.

Por su parte, el Juez Rosatti, en disidencia, sostuvo que la sentencia del Superior Tribunal de Córdoba debía ser revocada. Destacó: Que la cuestión federal en juego, refería a la cláusula de la Constitución Nacional (art. 14 bis, primer párrafo), que consagra el derecho de toda persona a crear o participar en una “organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”.

III. Análisis de la ratio decidendi en la sentencia

La Corte en mayoría, confirmó el fallo del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba al considerar que, si bien, en su art. 14 bis la Constitución Nacional receptó el principio de protección de la libertad sindical, al igual que varios tratados internacionales, lo cierto es que el Convenio 87 de la OIT dejó librado a la autonomía legislativa de los estados miembros establecer el alcance del derecho de sindicación de las fuerzas armadas y policía; y las exclusiones al ejercicio de ese derecho deben ser interpretadas en sentido restrictivo. Por lo tanto, la regla de la prohibición de sindicalización no quebranta la letra ni la intención de las normas convencionales internacionales.

Por otra parte, en su fallo, la Corte recordó: Que la cuestión planteada era análoga a la examinada en la causa decidida en 2017 “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de

Trabajo s/ley de asociaciones sindicales”, en donde también por mayoría, estableció: Que en nuestro sistema jurídico, el derecho a sindicalizarse reconocido a los miembros de la policía y demás cuerpos de seguridad (por los tratados internacionales sobre derechos humanos), está sujeto a las restricciones que surjan de una ley formal. Explicó que en el caso de la Argentina y, especialmente de la Provincia de Córdoba, los servicios penitenciarios eran parte integrante de las fuerzas de seguridad estatales, ya que su cometido era coincidente con el de la policía.

Por lo anteriormente dicho, la doctrina establecida en el precedente citado, indica que el derecho de sindicalización en cuestión, se encuentra supeditado a que no existiera una ley local que prohibiese o restringiese su ejercicio, condición que se había juzgado perfectamente válida.

El juez Rosatti, en disidencia, expresó que el derecho a la sindicalización de la fuerza de seguridad provincial, surgía directamente de la Constitución Nacional, por lo que no podía ser prohibido por parte de la legislatura local. Por ello, opinó que correspondía declarar la inconstitucionalidad de la ley provincial impugnada y reconocer, por aplicación directa del art. 14 bis de la Constitución Nacional, el derecho del personal del servicio penitenciario de la Provincia de Córdoba a sindicalizarse mediante la simple inscripción en el registro respectivo.

En síntesis, la Corte concluyó, que el reconocimiento del derecho a la sindicalización a los miembros de los cuerpos de seguridad provinciales, se encuentra supeditado a que no exista una ley local que prohíba o restrinja su ejercicio, por lo tanto, como ya se dijo, es perfectamente válido según las normas constitucionales e internacionales aplicables. De esta forma, correspondía confirmar la sentencia que declaró que la ley de la provincia de Córdoba que consagra esa prohibición es constitucional.

IV. Análisis y postura del autor

Según han señalado (Recalde, 2017; Confalonieri, 2016; Ulla de Torresan, 2011), el modelo de libertad sindical que ofrece nuestra ley, se manifiesta de tres grandes modos:

a) a través del reconocimiento de un conjunto de derechos, individuales y colectivos, entre otros derechos, el derecho a afiliarse pero también, el derecho de no afiliarse y de desafiliarse, a diferencia de los modelos de otros países donde no se incluye como un elemento esencial de la libertad sindical el derecho de afiliación en su faz negativa (el derecho de no afiliarse y el de desafiliarse);

b) por medio de la consagración del principio de independencia o autonomía sindical, que garantiza la no injerencia de terceros (poderes públicos, empleadores y cualquier otra persona física o jurídica, incluso otra asociación sindical) tanto en lo concerniente a la constitución, a la vida interna y al accionar externo de la asociación sindical;

c) por medio del reconocimiento de un objeto sindical amplio, a diferencia de otros regímenes, que limitan la capacidad de actuación de las asociaciones sindicales exclusivamente a la defensa de los intereses profesionales de los trabajadores, esto es, solo para conseguir, mejorar o mantener condiciones de trabajo, salarios, jornada, etc.

A pesar de esto último, en las justificaciones del rechazo a la adquisición del derecho de sindicalización de las fuerzas de seguridad, se dejó asentado, que la tarea de brindar seguridad que la ley impone a las fuerzas, a partir de una organización jerárquica vertical, en un marco de disciplina, es esencial para el mantenimiento del orden interno dichas fuerzas y la operatividad en el cumplimiento de los objetivos a su cargo, los que se dificultarían considerablemente a partir de la constitución de un sindicato para estos trabajadores.

En contraposición a lo justificado anteriormente, nos encontramos con nuestra Constitución y en ella el artículo 14 bis, en el cual se ordena asegurar al trabajador la libertad de asociación. Parafraseando al respecto a grandes autores (Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, 2009; Bidart campos, 2008; Dalla Vía, 2004), así se confirma el derecho de asociarse con fines útiles reconocido por el mencionado artículo 14 de la Constitución Nacional, que significa que todos los habitantes tienen el derecho a unir sus acciones, a formar una asociación o a integrar una ya formada, poder afiliarse y renunciar a ella, y no ser obligado a asociarse. Esta libertad de organización requiere además para el sindicato posibilidades plenas de actuación, con autonomía respecto del Estado, es decir, está prohibiendo al Estado que suprima o limite el derecho de los trabajadores a crear, integrar, renunciar o disolver sindicatos. De esta manera queda claramente prohibido que el Estado

sancione una legislación que establezca el unicato sindical o el sindicato único por actividad o profesión. Prohibición esta que también alcanza a los empleadores. Este derecho de acuerdo con los dictados del Convenio 87 de la OIT está reconocido por la ley 23551.

Por otra parte, como ya fue descripto, fue de fundamental importancia en la decisión tomada por la Corte la interpretación del convenio 87 de la OIT, según la visión de los autores (Juliano y Vargas, 2017; López, 2012; OIT, 2006 y Hauser, 2015), dicho convenio, plantea respecto de la sindicalización de fuerzas de seguridad, de limitar pero no prohibir el alcance los derechos colectivos de las fuerzas de seguridad. En primer lugar, el artículo 9 del convenio fundamental adoptado en 1948, instrumento esencial para justificar las tesis restrictivas del derecho de sindicación de las fuerzas de seguridad, es de una ambigüedad tal, que permite una interpretación tanto amplia como restrictiva. En efecto, el artículo citado establece: “La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.” Este precepto deja al arbitrio de los Estados ratificantes la potestad de establecer limitaciones o concesiones sindicales a las Fuerzas de seguridad. El primer problema surge con el término “legislación nacional”, y la duda que se genera, si esto se refiere estrictamente al resultado del procedimiento de sanción de leyes previsto en la Constitución Nacional, o tal tarea incumbe también a los demás poderes del Estado. La respuesta a dicha duda para la Corte fue la segunda opción, opinó que otorgar un significado dogmático y normativista a dicha disposición sería limitar las facultades del Estado y los objetivos específicos del convenio reservándose las provincias el derecho a legislar en materia de fuerzas de seguridad.

En referencia a los fallos que se pueden encontrar al respecto, es ahí, donde se pone de manifiesto la postura vedatoria o restrictiva del derecho de sindicalización de las fuerzas de seguridad de la Corte y donde se puede ver la misma a través del tiempo y de los distintos casos en los que se planteó esta problemática:

Sindicato Policial Buenos Aires c/ministerio de Trabajo s/ley de asociaciones sindicales. En 2017, la Corte confirmó así el fallo de segunda instancia de la justicia laboral que avaló la negativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación tras la demanda presentada. El voto mayoritario analizó que: “el debate constituyente de la Convención de 1957, los convenios de la OIT ratificados por la Argentina y el tratamiento

constitucional y legislativo posterior que nuestro país dio al problema de la sindicalización de la policía”. Tras este análisis, argumentaron los tres supremos que el “artículo 14 bis de la Constitución no concede dicho derecho al personal policial”

Ministerio de Trabajo c/Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asoc. Sindicales, en este fallo, La Cámara del Trabajo otorgó el visto bueno para la inscripción de un sindicato policial en Córdoba. Sin embargo, sostiene la sentencia, a pesar de poder inscribirse no podrán discutir salarios, ni realizar huelgas, ni portar armas y uniformes durante sus manifestaciones. Los jueces, más allá de permitir la inscripción gremial, aclararon que esto “no implica el reconocimiento de la totalidad de los derechos y facultades reconocidos a las asociaciones sindicales en la ley 23551”, ya que la actuación de la entidad solicitante “deberá sujetarse a las pautas y limitaciones”. La Corte definió tomando como referencia el fallo Rearte y fallo en la misma línea.

IV. 1 Postura del autor

En este caso se presenta una problemática muy particular, no habiendo en principio, una reglamentación adecuada respecto a la cuestión, existiendo problemas lógico normativos, ya que las normas aplicables son parte de un sistema en el cual se contradicen unas con otras, generándose, como ya se dijo, un choque normativo entre la norma superior, que es la Constitución Nacional Argentina, más precisamente en el art. 14 bis que promueve la organización sindical libre y, la Ley provincial N° 8231 art. 19 inc. 10, que veda ese derecho a las fuerzas de seguridad contradiciendo nuestra carta magna.

Este trabajo propone una postura que es contraria a la adoptada por la mayoría de La Corte que, como ya se dijo, vedó el derecho de sindicalización a los agentes del Servicio Penitenciario.

Realizando un análisis del art. 14 bis de la Constitución Nacional, donde se distingue el modelo sindical argentino y sus derechos colectivos emergentes, este incluye la organización sindical libre y democrática con la sola inscripción en un registro especial.

Por otro lado, la circunstancia que las fuerzas de seguridad posean una estructura jerárquica y vertical, a mi criterio, no es un factor determinante para limitar o aún prohibir la sindicalización, ni es contraria a la democracia y participación necesarias para la vida sindical, debido a que la jerarquización no es exclusiva de las Fuerzas de seguridad, sino que también atañe a toda la composición estatal.

Esta postura sostiene que la sentencia del Superior Tribunal de Córdoba debía ser revocada, ya que, la cuestión federal en juego, refería a la cláusula de la Constitución Nacional que consagra el derecho de toda persona a crear o participar en una organización sindical libre y democrática (art. 14 bis, primer párrafo), párrafo que consagró un modelo sindical libre, democrático y desburocratizado. En el marco de ese artículo es posible distinguir: el derecho de los trabajadores a asociarse en instituciones sindicales y los derechos y garantías reconocidos a tales asociaciones para sus fines a efectos de preservar el orden y promover el bienestar general.

Se destaca firmemente que el derecho de sindicalización del personal de las fuerzas de seguridad no confronta con valores constitucionales tales como la paz interior, la seguridad de las personas, o el orden público; por otra parte, el derecho del personal del servicio penitenciario provincial a constituir una asociación sindical, resulta de aplicación directa del art. 14 bis de la Constitución Nacional, sin que sea necesaria intermediación normativa alguna sino la mera inscripción en un registro especial.

Toda norma infraconstitucional que prohíba el ejercicio de tal derecho, deviene manifiestamente en inconstitucional. Esta interpretación constitucional no se encuentra en tensión con la circunstancia de que en el ámbito internacional, la doctrina desarrollada por los órganos llamados a interpretar sus disposiciones toleren una “restricción” de tal magnitud, que en la práctica, suponga la supresión del derecho a sindicalizarse del personal penitenciario. En tal caso, esa disparidad no hace sino revelar que en ocasiones las normas locales son más tuitivas de derechos que las normas y/o interpretaciones internacionales.

El derecho a la sindicalización de la fuerza de seguridad provincial surge directamente de la Constitución Nacional, por lo que no puede ser prohibido.

En suma, la ley de Córdoba, en cuanto prohíbe el derecho a la libre asociación del personal penitenciario resulta inconstitucional.

V. Conclusión

Tal y como hemos podido comprobar, luego de haber analizado minuciosamente el fallo Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación, se advierte que: La Corte definió respecto del derecho de sindicalización de las fuerzas de seguridad, que este se encuentra ligado a la no existencia de una ley local que prohíba o restrinja su ejercicio y resulta válido según las normas aplicables, consagrando esa prohibición como constitucional.

En resumen, esta decisión que veda derechos, tiene su preludeo en la propia problemática jurídica que enfrenta el fallo, donde, el catalogo legal disponible tiene contradicciones del tipo lógico, permitiéndose de este modo, la posibilidad de una decisión que logra separar del grueso a un grupo de trabajadores (los de las fuerzas de seguridad), e impedirles la posibilidad de agremiarse provocando una desigualdad manifiesta.

Por todo lo antedicho, resulta fácil advertir, que es de imperiosa necesidad resolver las contradicciones que posee el sistema legal aplicable a este caso. Es por esa razón, que el fallo estudiado es tan trascendental, ya que de continuar en esta línea, seguirá existiendo la posibilidad de que, en el futuro, se continúe negando o restringiendo derechos fundamentales a estos u otros sectores.

VI. Referencia bibliográfica.

- Bidart campos, G. (2008). Compendio de Derecho Constitucional.
- Centro de información Judicial, (2020). *La Corte declara constitucional la ley cordobesa que prohíbe la sindicalización del personal del servicio penitenciario provincial.*
<https://www.cij.gov.ar/nota-38037>
- Confalonieri, J. (h). (2016). Libertad Sindical.
- CSJN (2021). Secretaría de Jurisprudencia, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar>

- Dalla Vía, A. (2004). Manual de Derecho Constitucional.
- Hauser, I. (2015). *Sobre los sindicatos con uniforme*. <https://www.pagina12.com.ar>.
- Juliano, M. y Vargas, N. (2017). Fuerzas de seguridad y sindicalización.
- López, J. (2012). Libertad Sindical, Tratado de Derecho Colectivo del Trabajo.
- OIT, (2006). *La Libertad Sindical*. http://www.ilo.org/global/docs/WCMS_090634.
- Quiroga Lavié, H., Benedetti, M. y Cenicacelaya, M. (2009). Derecho Constitucional Argentino.
- Recalde, M. (2017). Manual de Derecho Colectivo del Trabajo.
- Ulla de Torresan, A. (2011). El Derecho Sindical Y La Acción Judicial