

UNIVERSIDAD  
**SIGLO**  
La educación evoluciona



**TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

**ABOGACÍA**

**EL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ESTATAL:**

**Un derecho prohibido en Argentina**

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2020) "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"

.

**Nombre del alumno:** Veliz, Alberto Orlando

**DNI:** 14.234.710

**Legajo:** VABG75020

**4 de julio de 2021**

**Sumario: I.- Introducción. II.- Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal. III.- Análisis de la Ratio Decidendi. IV.- Análisis doctrinario y jurisprudencial. V.- Postura del autor. VI.- Conclusión. VII.- Bibliografía.**

## **I.- Introducción**

La Corte Suprema de la Justicia de la Nación (CSJN) en el caso “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación” cuya resolución es dictada el 13 de agosto de 2020, deja vislumbrar una gran importancia tanto social como jurídica que invita a realizar un minucioso análisis.

En el mismo, las actoras interponen recurso extraordinario invocando la inconstitucionalidad del artículo 19, inciso 10, de la Ley 8.231 de la Provincia de Córdoba, alegando que ésta vulnera sus derechos constitucionales de formar un sindicato vinculado a su categoría como trabajadores del Servicio Penitenciario.

A partir allí, es que surge la relevancia jurídica del fallo a estudiar, ya que es una realidad que, la Constitución Nacional (CN) garantiza expresamente a los trabajadores la organización sindical libre y democrática, pero también, se debe tener en cuenta que permitir este derecho a este grupo de trabajadores, estaría afectando un derecho colectivo, como lo es el Derecho a la Seguridad Nacional.

Además, el presente caso, posiciona a la Corte ante un problema jurídico del tipo axiológico, al momento en que se pone en cuestionamiento la contradicción de lo establecido por la Ley 8.231, en cuanto a la prohibición de dichos agentes a asociarse y, la garantía constitucional de los trabajadores a ejercer la libertad sindical.

Por todo ello, es menester poder entender y estudiar, en la presente nota, cómo la CSJN falla en la causa, mediante el desarrollo de la premisa fáctica, la historia procesal y la decisión final, lo que motiva, posteriormente, a analizar cuestiones desde el marco jurídico legal correspondiente, la ratio decidendi, la opinión doctrinaria y jurisprudencial.

Por último, se intentará realizar un aporte a través de la postura del autor para luego, arribar a una conclusión.

## **II.- Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal**

Adriana Sandra Rearte, en derecho propio y en su carácter de empleada en retiro del Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba, y Mariela Puga, en representación de la Asociación Jurídica de Interés Público de Córdoba, interponen acción de amparo colectivo contra el Gobierno de la Provincia de Córdoba con el fin de plantear la inconstitucionalidad del artículo 19 inciso 10 de la Ley 8.231, el cual prohíbe al personal del Servicio Penitenciario asociarse gremialmente.

Las actoras basan su petición en la vulneración y contradicción que surge de lo establecido en la Ley Provincial, respecto del derecho constitucional del artículo 14 bis, lo establecido en el Convenio 87 de la OIT y lo expresado en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional, que garantizan la libertad sindical.

Dicha acción es motivada con el propósito de que se autorize la formación y organización de un sindicato que tutele los derechos de los trabajadores del ámbito mencionado, fundamentando que las disposiciones provinciales invaden competencias legislativas al excluir al personal del servicio penitenciario de la Ley de Asociaciones Sindicales (Ley 23.551) cuando la norma nada dice al respecto, vulnerando, de esta manera también, el derecho a la igualdad y libertad de expresión.

Ante esta acción, la Corte Provincial confirma la sentencia dictada en primera instancia por la Cámara de Apelaciones en los Civil y Comercial de Córdoba y, consecuentemente, rechaza el amparo colectivo interpuesto por las actoras, justificando su decisión en que si bien el artículo 14 bis de la CN garantiza el derecho reclamado, es una realidad que el artículo 9 del Convenio 87 de la OIT, habilita a los Estados miembros a determinar el alcance del derecho sindical de la Fuerzas Armadas y de la Policía y que, además, dichas restricciones o exclusiones son contempladas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 22, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 8.2 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 16.3.

Por otro lado, el Tribunal descarta los argumentos de las actoras, al dictaminar que lo referido al empleo público constituye una atribución legislativa no delegada al gobierno federal, de modo que, entiende que este reparto de atribuciones que incluye a

las fuerzas de seguridad, por su importancia y características, justifica al legislador imponer los límites necesarios para fortalecer los valores de disciplina, sujeción jerárquica y unidad interna, determinando que la prohibición impuesta por la Ley Provincial no quebranta la letra ni la intención de la normativa nacional ni internacional.

Es así que, las actoras en desacuerdo con lo dictaminado y, alegando que no se le dio el adecuado tratamiento a los argumentos de la causa por no tener en cuenta la opinión del Comité de Libertad Sindical de la OIT que habilita el derecho de sindicación al personal del servicio penitenciario, deciden interponer recurso extraordinario el cual es admitido por la CSJN por tratarse de una cuestión federal.

Para resolver la cuestión, el Máximo Tribunal Nacional decide examinar el fallo “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”, que si bien refiere al derecho o no de sindicación del personal policial, no desconoce que los agentes del servicio penitenciario también forman parte de la Fuerzas de Seguridad Estatal, por lo que, luego de rever el estatuto y actividad de ambos, considera que se les debe dar un tratamiento homogéneo por sus características similares.

Asimismo, la Corte recuerda que “el derecho a sindicación de la policía y los demás cuerpos de seguridad interna, por los tratados internacionales de derechos humanos, están sujetos a las prohibiciones o restricciones que surjan de una ley formal”, determinando así que, la Ley 8.231 es válida en vista del reparto de competencias atribuido por la Constitución Nacional, en cuanto al empleo público de cada provincia.

Por ello, teniendo en cuenta las normas y doctrina arribada, la Corte Suprema, por voto mayoritario hace lugar a la queja, declara procedente el recurso extraordinario y confirma la sentencia apelada, con único voto en disidencia del doctor Horacio Rosatti.

### **III.- Análisis de la Ratio Decidendi**

Como se ha desarrollado hasta el momento, la Corte admite el recurso extraordinario interpuesto por tratarse de una cuestión federal, ya que las actoras buscan con dicha queja la declaración de inconstitucionalidad del artículo 19, inciso 10, de la Ley 8.231 la cual contradice lo establecido en el artículo 14 bis de la CN, surgiendo así, el problema jurídico axiológico ya mencionado, el cual es entendido por Dworkin (2004)

como la existencia de una contradicción entre lo que establece una norma superior con alguna regla o principio del ordenamiento jurídico.

En la resolución no se desconoce el derecho de sindicalización garantizado por el artículo 14 bis de la CN, pero al tratarse de un ámbito especial, como lo es la Seguridad Nacional y Provincial, quienes deben velar por la paz interior, la seguridad de las personas y el orden público, considera que se debe dar un tratamiento distinto al de cualquier otro ámbito.

Por ello, es que el Tribunal compara el texto de la Ley 8.231 que regula al Servicio Penitenciario de Córdoba, la cual guarda una gran similitud con lo establecido en la Ley 9.728 del Personal Policial de Córdoba, en cuanto a portación de armamento y su cometido respecto el uso racional a los fines de prevención, rechazo de violencias, vencer resistencias, evitar evasiones, etc.

De esta manera, la Corte resuelve la problemática y cuestión aludida, primero, encuadrando la categoría profesional del servicio penitenciario, al igual que la policía, dentro del ámbito del Fuerzas de Seguridad, para luego basar su decisión en el caso “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de Asociaciones Sindicales”.

En la mencionada jurisprudencia, en su considerando 14, se hace referencia al reconocimiento del derecho de sindicalización de la policía, por parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 8, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 22 y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador. Pero todos estos tratados internacionales también “dejan condicionado este derecho a los Estados signatarios cuando estos no hubiesen adoptado medidas restrictivas al respecto”. Por ello, hace mención también, al considerando 21, en el cual se sienta el precedente de que es constitucionalmente admisible la restricción o prohibición de la sindicalización de los miembros (en este caso del servicio penitenciario) si ella esta dispuesta por una ley local.

En definitiva, lo expresado por estos instrumentos internacionales son un disparador determinante para dar solución al problema jurídico de tipo axiológico, en principio, por tratarse de una normativa que posee jerarquía constitucional, que habilita la prohibición que impone la Ley 8.231, la cual se encuentra afirmada en varios antecedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema.

Por ello, por voto mayoritario y voto en disidencia del juez Horacio Rosatti, se considera constitucionalmente válido lo establecido por el artículo 19, inciso 10 de la Ley Provincial 8.231 que expresa: “Queda prohibido al personal penitenciario en actividad: Asociarse, dirigir, administrar, asesorar, patrocinar o representar a personas físicas o jurídicas que gestionen o exploten concesiones o privilegios de la administración pública provincial”.

En cuanto a la disidencia del dr. Rosatti, quien refiere al derecho constitucional de “organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”, reafirma esta garantía al recordar variada jurisprudencia nacional donde se afianza el concepto del modelo sindical libre, democrático y desburocratizado, entendido éste como características que implican un régimen plural, no centrado ni monopólico cuyo sistema debe ser representativo, participativo y tolerante y que reconoce a la organización de trabajadores como entidad de promoción de bienestar general.

A su vez, sostiene que en conformidad al artículo 14 bis, los derechos y garantías reconocidos a las asociaciones sindicales admite limitaciones en su ejercicio con el fin de preservar el orden y promoción del bienestar general, determinando, de esta manera, que el derecho de sindicalización de las fuerzas de seguridad no confronta los valores constitucionales como la paz interior, ni la seguridad de las personas o el orden público.

Por otro lado, considera que toda normativa infraconstitucional que prohíba el derecho discutido debe ser declarada inconstitucional, reafirmando su posición en lo expresado en el artículo 75 inciso 22, en cuanto a que los tratados internacionales deben ser entendidos como complementarios y no como disminución o restricción de los derechos y garantías.

De esta manera, concluye sosteniendo que el derecho a la sindicalización de las fuerzas de seguridad surgen directamente de la CN, por lo cual no puede ser prohibido sino que son los derechos emergentes de la sindicalización los que sí pueden ser reglamentados hasta prohibidos por una ley provincial, atendiendo a las determinadas características de la actividad.

#### **IV.- Análisis doctrinario y jurisprudencial**

Es de saber, que los ordenamientos jurídicos suelen imponer restricciones o privaciones en vista de que no se vean afectados valores superiores de la defensa nacional y seguridad interior (García, H.). Por ello es que el Convenio 87 de la OIT en su artículo 9 deja en manos de los Estados la decisión de permitir o no el derecho de sindicación a los trabajadores de las Fuerzas Armadas y la Policía y, en su artículo 5 aclara que “no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Estado Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes...”. Lo que remite a entender que es nuestra legislación la que define este derecho, a raíz, también, de lo que textualmente expresa el artículo 8 de la CADH “los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.”

Por ende, y en alusión a lo mencionado, la sentencia de la CSJN esta lejos de entender que el artículo 19 inciso 10 de la Ley 8.231 es inconstitucional y reafirma sus argumentos en lo fallado en la causa “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales” (340:437).

A su vez y, en referencia al derecho comparado y lo reclamado por las actoras respecto a la Comisión de Expertos de la OIT, la Corte hace referencia al Informe de la Comisión de Experto en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre los casos “Fiji”, “Botswana”, “Ghana” y “Kasajstán” (2012), los cuales no pueden ser tenidos en cuenta para el fallar, ya que en ellos se realiza distinción en el derecho a agremiarse entre la policía, las fuerzas armadas y el servicio penitenciario. Entendiendo que, en Argentina, el personal del servicio penitenciario es parte integrante de la fuerza de seguridad estatal, cuyo cometido es el mismo que el de la policía. Por lo que esto, no es motivo de discusión ya que las Leyes 9.728 y 8.231 así lo confirma.

Pero variada doctrina aporta miradas diferentes que ponen en cuestionamiento la jerarquía de las normas. Este es el caso de García H, quien sostiene que, “si el Congreso Nacional no limita el ejercicio de la libertad de asociación sindical, ...no le está permitido a otro Poder estatal subrogarse en dicha facultad para menoscabar el ejercicio de un derecho fundamental”.

Por su parte, el Dr. Juan Pablo Chiesa (2020) también coincide en que “ al existir una garantía constitucional, el derecho de sindicación de las fuerzas de seguridad debe ser acordado, justificando las razones que hacen la excepción en el caso particular”. En

la legislación argentina no existen argumentos normativos expresos donde se explique el motivo de limitación del derecho aludido, pero varios estudiosos asumen que la misma apunta al derecho a huelga, que impediría sostener el control sobre estos trabajadores poniendo en riesgo la seguridad del país.

Asimismo, y en un minucioso análisis de lo que respecta a la prohibición de la Ley 8.231, se podría considerar válida porque el Convenio 87 de la OIT así lo permite, pero también se puede cuestionar que dicha ley constituye una norma infraconstitucional, que contradice y manda sobre lo que una norma superior establece. Como sostiene Hernán Bouvier (2019), “un argumento potente en contra de la prohibición es que ninguna cláusula constitucional ni supra nacional puede ser leída como restringiendo un derecho fundamental de esta índole.”

En contraposición de ello, en el argumento doctrinario de Recupero, M. A. (2020), se desarrolla que “un derecho constitucional puede ser limitado por una norma inferior (ley provincial), sin que ello implique violación alguna a este derecho. Es que esta restricción viene dada por las características propias de la función de este tipo de trabajadores”.

#### **V.- Postura del autor**

El artículo 14 de la CN es claro cuando expresa “todos los habitantes de la Nación” gozan el derecho a asociarse con fines útiles y el artículo 14 bis cuando expresa el trabajador “en sus diversas formas” gozarán de la protección de las leyes las que asegurarán...organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Ambos articulados afirman indudablemente el derecho reclamado por las actoras, pero no se puede dejar de lado que los agentes de la seguridad estatal constituye un ámbito especial, que merece un detallado análisis, ya que la libre acción de estos trabajadores podría generar consecuencias en muchos otros derechos fundamentales de la sociedad. Sin embargo, esta distinción entre un trabajador de cualquier otro ámbito y el de la seguridad estatal, no está determinado por la Carta Magna, sino por los Tratados Internacionales, que al mismo tiempo deja la decisión de permitir o no el derecho a sindicalización a voluntad de cada Estado. Pero, esta diferencia marcada por los



instrumentos internacionales, por la actividad que amerita a los agentes, también conlleva a la vulneración del principio de igualdad.

Por otro lado, y reconociendo lo que establecen los tratados internacionales en el caso de las fuerzas de seguridad, se debe hacer una salvedad al argumento utilizado por la Corte, basado en el caso "Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales". Esto es así, ya que se trata de un caso donde en la Provincia de Buenos Aires no existe una ley formal que prohíba dicho derecho, por lo que en este aspecto no sería bien comparado con el caso Rearte, porque en este último sí existe una ley provincial formal (Ley 8.231). Pero si, resulta pertinente el fallo, luego del encuadre de ambas categorías de trabajadores en un mismo campo.

En ese sentido, se puede considerar válido lo decidido por la Corte, ya que resuelve basándose en lo que expresamente determina la letra de ley y respetando la jerarquía constitucional. Motivo que da cierre al problema axiológico, cuando la norma superior, como lo es el Convenio 87 de la OIT en su artículo 9, habilita a la prohibición del derecho tratado ante la existencia de una ley formal, en este caso, la Ley Provincial 8.231.

Asimismo, la resolución del problema jurídico mencionado, se encuentra reafirmado en la jerarquía del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el cual en su artículo 22 establece que el derecho a asociarse podrá ser restringido por las leyes necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública u orden público o para proteger la salud o moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Habilitando de esta manera la validez de la Ley Provincial.

Sin embargo, y más allá de la justa resolución dada en el caso, la Constitución es clara cuando hace mención a "fines útiles", los cuales pueden ser restringidos, en vista de la protección de otros derechos. Por ello, no se puede dejar de lado la opinión del dr. Rosatti, en cuando a abordar el derecho discutido de manera amplia y complementaria, ya que mediante el estudio de la jurisprudencia a la cual se remite la CSJN, se deja entrever que la prohibición apunta a evitar el derecho a huelga, el cual no necesariamente tiene que ser permitido, sino que puede ser prohibido. Este concepto, si es separado del derecho de sindicalización, podría facultar a los agentes de la seguridad estatal a gozar de otros derechos y protección sindical que de ninguna manera generaría consecuencias adversas para la institución, ni para el Estado ni para la sociedad.

Como sostiene Bouvier H. G. (2018) el argumento utilizado por CSJN en el caso Sindicato Provincial de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo (340:437) “como parece entrever la Corte, no es suficiente para fundar la prohibición de sindicalización, dado que la huelga es uno de los derechos sindicales pero no el único”.

Es así que, si bien, lo establecido por las normas jerárquicas internacionales son claras en su articulado, permitiendo a la CSJN darle cierre al caso, se presenta una evidente confusión en lo que a las normas nacionales respecta, dando lugar a una discusión doctrinaria ofrecida desde distintas perspectivas por la no solidez y concordancia entre leyes.

## **VI.- Conclusión**

Particularmente, existe en la jurisdicción nacional un gran problema en la determinación y precisión de la letra de algunas normas que, por un lado habilitan el derecho a sindicalización de los agentes de la seguridad estatal, pero otras también lo prohíben o limitan.

Además, hay que tener en cuenta que tanto la Constitución Nacional como los Tratados Internacionales, poseen igual jerarquía, lo que resulta muy difícil y contradictorio la aplicación de sus normativas a tan particular caso.

Por ello, se puede considerar que si bien, existen muchas leyes que regulan el derecho a la sindicalización, es necesario en la legislación argentina crear normativa que clarifique la cuestión.

## **VI.- Bibliografía**

- Bouvier, Hernan G. & Arena, F. J. (2019) “Derecho y control 2”. 1ra ed. Córdoba: Ferreyra Editor. Recuperado de <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11768/Libro%20Derecho%20y%20Control%202%20para%20subir.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bouvier, Hernan G. (2018). “Derecho y control. Problemáticas específicas. Análisis Jurisprudencial”. Recuperado de <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11119/Derecho%20y%20contr>

[ol%20-%20Análisis%20jurisprudencial%20-%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

Constitución de la Nación Argentina. [Const.]. (1994). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Convención Americana sobre Derecho Humanos. (1984). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

Convenio 87 de la OIT. (1959). Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. Recuperado de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312232](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312232)

CSJN. (11 de abril de 2017). Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de Asociaciones Sindicales. Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnálisis=736874&cache=1621760014653>

CSJN. (13 de agosto de 2020). 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. Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnálisis=759310&cache=1621659362164>

Chiesa, J. P. (2020). “La Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad, la solución al conflicto Bonaerense”. Tu Espacio Jurídico. Revista Jurídica Online. Recuperado de <https://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2020/09/14/1-298/>

Dworkin, R. (2004). Los derechos en serio. Madrid: Ariel.

García, H. O. “Subordinación, disciplina y libertad de asociación sindical en las fuerzas armadas y de seguridad”. Recuperado de <https://www.aadyss.org.ar/files/documentos/973/Hector%20O.%20Garcia.pdf>

- OIT. (2011). “Informe de Comisión de la Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”. Informe III, Parte 1.A. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_151559.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_151559.pdf)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1986). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1996). Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Protocolo de San Salvador. (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materias de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- Recupero, M. A. (2020). “Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad: Fuentes legales de reconocimiento y de limitación”. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/DACF200191>
- Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba. (1992). Ley de Servicio Penitenciario Provincial. [Ley 8.231]. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-8231-123456789-0abc-defg-132-8000ovorpyel/actualizacion>
- Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba. (2009). Ley de Personal Policial de la Provincia de Córdoba. [Ley 9.728]. Recuperado de [http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-cordoba-9728-personal\\_policia\\_provincia\\_cordoba.htm](http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-cordoba-9728-personal_policia_provincia_cordoba.htm)