



**LIBERTAD SINDICAL: INCONSTITUCIONALIDAD POR
CONTRAPOSICION DE NORMAS**

NOTA A FALLO – DERECHO LABORAL

ABOGACÍA

Nombre: Paola Suárez

D.N.I: 30.691.716

Legajo: VABG28561

Fecha de Entrega: 14 de noviembre del 2021.

Seminario Final de Graduación

Profesor: Romina Vittar.

Entrega Final

Sumario

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. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Postura de la autora. VI. Conclusión. VII. Referencias

I. Introducción

En estos autos caratulados “Rearte, Adriana Sandra y otro C/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Amparo – recurso de apelación” (CSJN, 343:767, 2020), tratados por la Corte Suprema de Justicia (CSJN) de fecha 13 de agosto del 2020, sienta un verdadero precedente porque se determina que una ley provincial, la N° 8.231 veta la posibilidad que tienen los agentes penitenciarios de la provincia de Córdoba a agremiarse. Esto saca a relucir que hay una verdadera contradicción entre dicha ley, para con la Constitución Nacional.

El derecho de los empleadores y trabajadores a constituir libremente una organización que estimen convenientes, es un elemento integral de una sociedad libre y abierta. La existencia de estas organizaciones independientes contribuye a la existencia de diversos interlocutores que están bien definidos y sirven a la negociación colectiva y el diálogo social. En muchos casos, dichas organizaciones forman un papel fundamental en la transformación democrática (Organización Internacional del Trabajo, 2016).

En el derecho laboral, la sindicalización es catalogada como un derecho natural y fundamental del hombre, que se reconoce en el art. 14 bis (Const., 1994, art. 14 bis) de la Constitución Nacional. Esta sindicalización no debe contemplarse como un derecho natural subjetivo y fundamental del hombre sino como un Derecho Humano, cuya protección se considera más necesaria dentro de un Estado de derecho (Pérez Talamonti, 2012).

Por lo tanto, la relevancia jurídica del fallo está dada en la contradicción de una Ley provincial N° 8.231 (Ley 8.231, 1992) que veda a los agentes penitenciarios la posibilidad de agremiarse como cualquier otro trabajador. El análisis de la Corte Suprema de Justicia (CSJN), por mayoría, presume que dicha Ley corresponde a regular un empleo que se cataloga como público y, por ende, es la propia provincia de Córdoba quien debe regular sobre esta cuestión.

Asimismo, el problema jurídico que se encuentra en esta sentencia es de relevancia puesto que ocurre una indeterminación de la norma aplicable al caso concreto. Esto es así porque por un lado se consagra una libertad sindical por medio del art. 14 bis de la CN, pero por el otro, la Ley Provincial N° 8.231 de servicio penitenciario provincial que limita la posibilidad de aquellos agentes penitenciaros a agremiarse porque su empleo es público y depende del Estado provincial.

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

La premisa fáctica del presente litigio parte de la limitación del Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba a ejercer su derecho a agremiarse que surge en el art. 19 de la Ley 8.231 (Ley 8.231, 1992, art. 19). Ante esto, la Sra. Adriana Rearte (ex trabajadora del servicio penitenciario) y Mariela Puga (representante de la Asociación Civil Clínica Jurídica de Interés Público Córdoba) –en adelante actoras- presentan un amparo colectivo ante el Juzgado en lo Civil y Comercial de la 31va Nominación contra el Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba. Ante este pedido, el Juzgado hace lugar de manera parcial al recurso.

Para apelar dicha sentencia, el Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba interpone un recurso de apelación ante la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Segunda Nominación con el fin de dejar sin efecto la sentencia del *a quo*. Esta Cámara no admitió el planteo de constitucionalidad invocado por la actora, basando su sentencia en que el reconocimiento del derecho de sindicación a los miembros de los cuerpos de seguridad penitencial se encuentran supeditados a que no exista una ley local que prohíba o restrinja su ejercicio.

Ante esto, las actoras interponen un recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, quien confirma la sentencia de la Cámara y rechaza la acción de Amparo basándose que en materia de empleo público constituye una típica reserva legislativa de poderes no delegados por los gobiernos locales al gobierno federal. Por último, las actoras interpusieron recurso extraordinario federal ante la CSJN, que declara procedente el recurso y confirma nuevamente la sentencia apelada.

III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi de la sentencia.

La CSJN hace lugar al recurso extraordinario federal presentado de las actoras pero confirma la sentencia apelada de manera mayoritaria, encontrándose una disidencia del Sr. Horacio Rosatti. Este último sostiene que se debe considerar el art. 14 bis (Const., 1994, art. 14 bis) de la Constitución Nacional, los tratados internacionales y los Convenios Colectivos de Trabajo de la Organización Internacional de Trabajo en donde se reconoce el derecho de los trabajadores a elegir de manera libre y democrática una determinada organización sindical.

Reconoce el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el art. 9 en donde la autonomía legislativa de todos los Estados miembros establece el alcance del derecho de sindicalización de la policía, fuerzas armadas y las exclusiones al ejercicio de ese derecho deben ser interpretados en sentido restrictivo. Por último, toma el fallo “Outon, Carlos José y otros” (CSJN, 267:215, 1967) en donde se remarca la libertad de agremiación donde importa el derecho de afiliarse al sindicato que se prefiera o no afiliarse a ninguno.

Ahora bien, la parte mayoritaria sostiene que la ley provincial que está bajo análisis establece todos aquellos deberes esenciales del personal penitenciario en actividad. Esto corresponde a la organización institucional de la provincia. También sostienen que la Constitución Nacional dispone un reparto de competencias entre los diferentes niveles del gobierno, frente al cual, la materia que refiere al empleo público constituye una típica reserva legislativa de poderes que no delegados por los gobiernos locales a nivel federal.

Sostienen que el conflicto del litigio se trata de una cuestión de empleo público, por lo cual le compete al órgano provincial. Por lo cual los miembros de las fuerzas de seguridad deben regirse bajo el instituto provincial receptado en el art. 19 inc. 10 de la Ley 8.231 (Ley 8.231, 1992, art. 19 inc. 10). Además, la CSJN utiliza el fallo “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de asociaciones sindicales” (CSJN, 340:437, 2017) en este caso la discusión no es si existe o no el derecho a la sindicalización de agentes policiales sino de los integrantes del servicio penitenciario provincial poseen una ley especial y cataloga como empleo público.

IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

La libertad sindical es propia del proceso de sindicalización que ha alcanzado un carácter universal y tiene que ver con la vocación de los sujetos en las relaciones productivas entre trabajadores y empleadores, a organizarse en asociaciones que defienden sus intereses. Es a partir de la segunda mitad del siglo XX con el advenimiento de la sociedad industrial donde la libertad sindical impuso su fuerza de manera progresiva, hasta ser considerada hoy como uno de los derechos fundamentales del ser humano (Mansueti, 2010).

En un sentido amplio, el reconocimiento de la libertad sindical comprende la legitimidad de la acción sindical. Es decir, la posibilidad que tienen las personas y los sindicatos para que estos interactúen libremente en las relaciones económicas de los grupos que se conforman. Una sociedad democrática que respeta los derechos y garantías del ser humano, requiere la existencia de grupos intermedios entre los habitantes y el gobierno para que aporten soluciones y medios a fin de que las personas que vivan en la sociedad puedan desarrollarse libremente (Mansueti, 2010).

Es el art. 14 bis de la Constitución Nacional (Const., 1994, art. 14 bis) el que reconoce el derecho a la libertad sindical de los trabajadores. Todos estos tienen derecho a una organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción de un registro especial. En el mismo artículo se sostiene que los representantes sindicales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y aquellas

actividades que se relacionen con la estabilidad de su empleo. Asimismo, la Argentina ratificó Convenios de libertad sindical y, en el ámbito nacional el régimen básico de esta está dado por la Ley 23.551 (Ley 23.551, 1988), en el cual se le deben garantizar a los trabajadores lo siguiente: la constitución libremente y sin necesidad de autorización previa en cualquier asociación sindical; reunirse y desarrollar actividades sindicales; peticionar ante las autoridades y empleadores y, participar de la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegido y postular candidatos (Bolseo, 2021).

Otra normativa que aparece en la Argentina es el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que establece que los derechos de sindicalización abarcan a todos los trabajadores, sin ningún tipo de discriminación ni distinción sobre la ocupación que estos tengan. Es decir, no se limita a ningún trabajador por el tipo de trabajo que esté realizando, por lo cual tienen derecho a constituirse de manera libre. Esto deja claro que es un principio fundamental el asegurar el libre e irrestricto acceso a los trabajadores a la actividad gremial, toda vez que a partir de allí estos podrán asumir la plena y legítima representación de sus compañeros, sea en la empresa como delegados o en la propia entidad (Golcman, 2019).

Considerando a Recupero (2020), si bien el derecho a la libertad sindical se encuentra sustituido en la Constitución, el mismo puede ser reglamentado mediante la razonabilidad. El mero reconocimiento en la Carta Magna no implica que este derecho sea absoluto, como muchos otros. A veces se deben considerar condiciones específicas de los trabajadores. El mero ejemplo es el trabajo que realizan las fuerzas policiales, que son dependientes del Estado, por lo cual en algunas provincias este derecho a la asociación sindical se encuentra vedado.

Respecto a la Jurisprudencia, se pueden encontrar sentimientos encontrados. El aporte que realiza la CSJN en el caso “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo” (CSJN, 342:2236, 2019) se debatió sobre la libertad sindical de estos trabajadores dependientes del Estado. Aquí la Corte dijo que los trabajadores tienen el deber de agremiarse y es un derecho de raigambre constitucional. Igualmente, en “Pellicori, Liliana Silvia c/ Colegio Público de Abogados de la Capital Federal s/Amparo”

(CSJN 334:1387, 2011) se dispone la importancia que posee la libertad de sindicalización y se demuestra que es discriminatorio un despido por activismo gremial.

Desde la otra mirada la CSJN “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de asociaciones Sindicales” (CSJN, 340:437, 2017) se rechaza la pretensión del Sindicato Policial de Buenos Aires a fin de que se otorgue la inscripción gremial respecto la Ley 23.551 de asociaciones sindicales, toda vez que el art. 14 bis de la CN no ha sido consagrado a favor de un grupo de trabajadores. Pero en el caso de la fuerza policial, por ser empleo público, se los ha excluido de ese derecho.

De igual manera, no parece haber argumentos suficientes como para excluir a la policía y las fuerzas armadas el derecho de sindicalizarse. Cuando se decide de esta manera se está vedando el un derecho humano, desconociendo a los policías y militares como personas humanas que poseen dignidad y como ciudadanos. Se afirma que la omisión de regular del legislador no tiene que ser interpretada como una prohibición de un derecho constitucionalmente consagrado. Si bien los Convenios de la OIT prevén que la legislación interna es la que determinará hasta qué punto se aplica el derecho sindical en las fuerzas de policía y armadas, el Estado Argentino a nivel nacional no ha reformulado reserva alguna al ratificarlos (Tapiero, 2019).

En síntesis, la libertad sindical como derecho humano, es reconocido por la legislación constitucional, internacional y legal. Tiene dos expresiones: una individual y otra colectiva y, también positiva y negativa. En su aspecto individual se pone al sujeto persona, trabajador o empleador, como titular ésta. En su expresión positiva constituye el derecho de cada persona de conformar asociaciones sindicales para la defensa de sus derechos e intereses. En cambio, en su expresión negativa el aspecto individual de la libertad sindical, implica que la persona no se pueda afiliarse a una organización sindical.

Ahora bien, en su aspecto colectivo, la libertad sindical comprende el derecho que tiene la institución a existir como sujeto de derecho y a regirse en forma autónoma e independiente del Estado. En su expresión positiva abarca el derecho del sindicato para autogobernarse, dictar estatutos, ejercer la autonomía interna o derecho a elegir sus dirigentes e integrar organizaciones. En su aspecto negativo supone el derecho de las

asociaciones sindicales a no afiliarse o desafiliarse a las organizaciones de grados superiores o a las de carácter internacional (Marconetto, 2012).

V. Postura de la autora

El fundamento del tribunal a quo, al emitir su sentencia, no resulta consistente por considerar que una ley provincial no puede entrar en contraposición con una ley de índole federal, con aval de incontables tratados internacionales de jerarquía constitucional, convenios internacionales, pactos, etc.

El derecho a la sindicalización, junto a la negociación colectiva, ha sido reconocido como uno de los derechos humanos. Así ha sido reconocido con la creación en 1919 de la OIT, organismo especializado de las Naciones Unidas, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Me adhiero a la disidencia del Dr. Rosatti al sostener que se debe revocar la sentencia apelada y plantear la posibilidad de que las fuerzas policiales puedan agremiarse. Pero no solo esto, sino que el Congreso debe legislar de manera íntegra y a nivel nacional sobre el derecho a sindicalizarse de estos trabajadores. Esto daría una correcta aplicación de la Constitución Nacional y los Tratados y Convenios Internacionales en los cuales la Argentina se ha adherido.

Se considera que no garantizar este derecho humano, en un punto resulta discriminatorio. En concurrencia con el juez Rosatti, es manifiesta la inconstitucionalidad de la ley provincial, dado que el derecho a la sindicalización surge de manera taxativa de la Constitución Nacional por lo que no puede ser prohibido sino tan solo pasible de reglamentación habilitante por parte de la legislación local.

Se considera que la CSJN sentencio de manera correcta, concluyendo de igual forma que esta corte, teniendo en cuenta la prevalencia del art. 14 bis que emana de nuestra carta magna por sobre la legislación provincial señalando 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. El derecho invocado por las actoras encuentra su base no solo en la consagración del

artículo 14 bis de la Constitución Nacional sino también en la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

VI. Conclusión

En esta nota a fallo se ha trabajado una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con autos “Rearte, Adriana Sandra y otro C/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Amparo – recurso de apelación” (CSJN, 343:767, 2020), que confirma la sentencia de primera instancia, rechazando la inconstitucionalidad del art. 19 inc. 10 de la Ley 8.231. Dicho artículo veda la posibilidad de agremiarse que tienen los agentes penitenciarios de la provincia, si se considera el art. 14 bis de la CN (Const., 1994, art. 14 bis).

Asimismo, la CSJN resuelve el problema jurídico y determina que la norma provincial es constitucional, porque las provincias tienen autonomía para dictar este tipo de medidas. Sostienen que los policías están regidos por el empleo público y, por ende, es constitucional que la provincia pueda limitar este derecho.

Sin desacreditar la decisión de los Jueces de la Corte, resulta extraño que una Ley provincial sea asquerosa a la CN. Se sostiene que la parte minoritaria (Dr. Rosatti) sostiene que la Ley provincial es inconstitucional porque es ajena al art. 14 bis de la CN y a los numerosos tratados y convenios estipulados por nuestro país. Por consiguiente, debería legislarse de manera íntegra el derecho a la sindicalización de estos trabajadores que si bien están catalogados como un empleo público, no dejan de tener los mismos derechos que los trabajadores privados. Es por esto que debería determinarse la oportunidad de asociarse sindicalmente.

VII. Referencias

Legislación

- Ley 24.430. Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Boletín Oficial, Buenos Aires.
- Ley 23.551. Asociaciones Sindicales. Honorable Congreso de la Nación. Boletín Oficial, Buenos Aires.
- Ley 8.231. Servicio Penitenciario. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba. Boletín Oficial. Córdoba.

Doctrina

- Bolseo, H. H. (2021) Libertad sindical y no discriminación en tiempos del neoliberalismo. 2da parte. Recuperado de Microjuris MJ-DOC-15819-AR || MJD15819
- Golcman, M. F. (2019). Protección de la libertad sindical y calificación del vínculo. Cita online: L.L. AR/DOC/ 3017/2019
- Mansueti, H. R. (2010) Los modelos normativos de la libertad sindical en el MERCOSUR y sus ordenamientos internos. Recuperado de Microjuris MJ-DOC-4997-AR || MJD4997
- Marconetto, M. T. (2012) La libertad sindical en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Recuperado de: Rubinzal Culzoni RC-D-3941-2012.
- Organización Internacional del Trabajo (2016) Libertad Sindical. Recuperado de: <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/freedom-of-association/lang--es/index.htm>
- Pérez Talamonti, S. M. (2012) Estado de apariencia de libertad sindical: es necesario el libre ingreso de los trabajadores a las instituciones sindicales. Recuperado de: MJ-DOC-5671-AR
- Recupero, M. A. (2020). Sindicalización de las fuerzas de seguridad: fuentes legales de reconocimiento y limitación. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/marcos-agustin-recupero-sindicalizacion-fuerzas-seguridad-fuentes-legales-reconocimiento-limitacion-dacf200191-2020-09-15/123456789-0abc-defg1910-02fcanirtcod?q=fecha-rango%3A%5B20200403%20TO%2020201001%5D&o=12&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%5B>

5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=192

- Tapiero, D. Y (2019). Sindicalización de las Fuerzas Armadas y de la Policía. Recuperado de Rubinzal Culzoni RC-D-2129/2019

Jurisprudencia

- C.S.J.N. “Outon, Carlos José y otros” Fallo: 267:215 (1967).
- C.S.J.N. “Pellicori, Liliana Silvia c/ Colegio Público de Abogados de la Capital Federal s/Amparo” Fallo: 334:1387 (2011).
- C.S.J.N. “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de asociaciones sindicales” Fallo: 340:437 (2017).
- C.S.J.N. Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo” Fallo: 342:2236 (2019).
- C.S.J.N. “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo – recurso de apelación”. Fallo: 343:767 (2020).