



**“El derecho humano a la libre asociación gremial frente a las limitaciones derivadas de la naturaleza del trabajo”**

**Alumna:** Díaz Zaworotny, Débora Elizabeth

Modelo de caso

**Legajo:** VABG97291

**DNI:** 36.854.379

**Tutora:** Cola, María Soledad

**El tema seleccionado:** Derechos DESCA

**Indicación del fallo seleccionado:** Corte Suprema de Justicia de la Nación 22/04/21  
“Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”

Entregable N°4

Año 2024

**SUMARIO:** 1- Introducción - 2- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal - 3- Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia 4- Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales 5- Comentario del fallo 6- Conclusión 7- Listado de revisión bibliográfica.

## **1- Introducción**

El presente caso reviste una indudable trascendencia jurídica al afrontar una temática de notable impacto en el ámbito de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Concretamente, la decisión adoptada por el Máximo Tribunal de la Nación (CSJN) se erige como un antecedente específico en materia de libertad de asociación sindical, derecho humano fundamental consagrado tanto en la Ley Suprema (art. 14 bis) como en diversos instrumentos internacionales dotados de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22).

La mentada trascendencia del pronunciamiento radica en que el mismo plantea la compleja y controversial cuestión atinente al alcance y límites del derecho de sindicación respecto de colectivos históricamente postergados en su ejercicio, como lo son los agentes de las fuerzas de seguridad provinciales. De esta forma, el decisorio sienta un precedente ineludible respecto de la operatividad de este derecho social básico frente a las restricciones legales que pesan sobre dichos grupos de trabajadores.

En consecuencia, el precedente “Sindicato de Policías y Penitenciaros de la Provincia de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales” sometido a estudio supone un valioso aporte en pos de precisar los contornos de la libertad sindical, influyendo de forma directa en jurisprudencia sobreviniente vinculada al derecho de asociación gremial libre.

El problema jurídico que subyace en este fallo de la Corte Suprema es principalmente de naturaleza axiológica. Ello así por cuanto la cuestión debatida gira en torno a la ponderación de principios en tensión.

En efecto, el caso enfrenta, por un lado, el derecho de asociación sindical en su faz individual y colectiva, reconocido como derecho humano básico en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y numerosos instrumentos internacionales con jerarquía

constitucional (art. 75 inc. 22). Por otro lado, se invocan razones de orden público y Seguridad para justificar las restricciones legales a la sindicalización de las fuerzas policiales y penitenciarias.

Nino (1989) sostiene que los conflictos entre principios constitucionales no se resuelven mediante la aplicación de criterios formales, sino que exigen una ponderación axiológica que atienda al peso relativo de cada principio en las circunstancias concretas del caso. Frente a una colisión, el intérprete debe evaluar la importancia de los valores en juego, el grado de afectación que sufrirían con las distintas soluciones y su proximidad con los ideales fundamentales del ordenamiento, buscando optimizar su realización armónica. Solo cuando ello no sea posible, deberá determinar qué principio prevalece en el supuesto específico, procurando que el sacrificio del otro sea el menor posible.

## **2- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal**

El Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires (SINOPE) solicitó al Ministerio de Trabajo que se le otorgue la inscripción gremial en los términos de la ley 23.551 de asociaciones sindicales. El Ministerio de Trabajo, mediante la resolución 1183/2012, rechazó el pedido del sindicato.

Ante esa negativa, el SINOPE apeló la decisión ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. La Sala X de dicha Cámara confirmó lo resuelto por el Ministerio de Trabajo, rechazando la inscripción gremial solicitada.

Para así decidir, la Cámara sostuvo que ciertas normas internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (mencionando el art. 16.3 de la Convención Americana de DDHH, el art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) permiten restringir la sindicalización de los integrantes de las fuerzas de seguridad. También citó una previsión similar del Convenio 87 de la OIT (art. 9) y una decisión del Comité de Libertad Sindical de la OIT en ese sentido.

Agregó la Cámara que no correspondía asimilar al sindicato a las asociaciones de trabajadores de la ley 23.551, porque pretendía representar a "funcionarios públicos" que integran el Estado, poseen el monopolio de la fuerza y deben garantizar la seguridad. Si

bien notó que la legislación argentina no regula la sindicalización policial, concluyó que ello no contradice los instrumentos internacionales.

Contra el fallo de Cámara, el sindicato interpuso recurso extraordinario federal, que le fue denegado, motivando la queja ante la Corte Suprema. En su recurso, el SINOPE argumentó que el fallo era arbitrario porque, si bien los tratados internacionales facultan a los estados a restringir la asociación sindical de las fuerzas de seguridad, en el caso no existe una norma que prohíba la organización sindical libre y democrática que garantiza el art. 14 bis de la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos.

La Corte Suprema, por mayoría, resolvió confirmar la sentencia apelada que había rechazado la inscripción gremial del sindicato con la disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti.

### **3- Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación circunscribe todos los argumentos del caso en determinar si los agentes policiales y penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires que pretende representar el Sindicato de Policías y Penitenciarios (SINOPE) tienen o no derecho a sindicalizarse.

Se comienza por indicar que la ley provincial 13.982, reglamentada por el decreto 1050/2009, veda a los policías bonaerenses participar en actividades gremiales. En forma similar, el decreto-ley 9578/1980 prohíbe a los agentes del servicio penitenciario formular peticiones o reclamos colectivos, conducta que de configurarse puede acarrear sanción (arts. 47, 92 y 94).

Consiguientemente la CSJN indica que la controversia resulta análoga a la examinada en sus precedentes "Sindicato Policial Buenos Aires" (Fallos 340:437) y "Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad" (Fallos 343:1841). Remitiéndose a los fundamentos y conclusiones de esos fallos, la Corte, por mayoría, resuelve: a) Hacer lugar a la queja del sindicato; b) Declarar procedente el recurso extraordinario; y c) Confirmar la sentencia apelada que había rechazado otorgar la inscripción gremial al SINOPE. Impone las costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida.

En disidencia conjunta, los jueces Maqueda y Rosatti, remitiéndose a lo que sostuvieron en las disidencias de los precedentes citados, proponen: a) Hacer lugar a la queja; b) Declarar procedente el recurso extraordinario; y c) Dejar sin efecto la sentencia apelada que había negado la inscripción gremial. Imponen las costas y disponen devolver los autos al tribunal de origen para que dicte un nuevo pronunciamiento conforme a lo resuelto.

Es decir que para la mayoría de la Corte las restricciones legales a la sindicalización de policías y penitenciarios provinciales resultan válidas, mientras que para la minoría configuran una limitación irrazonable al derecho constitucional de asociación gremial, resolviendo así la cuestión relacionada con la problemática axiológica.

#### **4- Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales**

El fallo "Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación presentó un problema jurídico axiológico, el cual fue con gran precisión resuelto, sin embargo, en este marco, resulta importante definir y profundizar en determinados conceptos jurídicos.

Para Gómez y Gutiérrez Piñero (2019) la sindicalización de las fuerzas policiales en Argentina es un tema controvertido y complejo. A pesar de que los tratados internacionales de derechos humanos reconocen el derecho a la libertad sindical, en la práctica, los policías enfrentan una situación laboral precaria y son considerados unos de los empleados públicos más precarizados.

En primer lugar, la sentencia hace referencia a la libertad de asociación sindical, derecho humano fundamental consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (Const., 1994, art.14 bis ).

Según Ralón (2012), por libertad sindical se entiende el derecho reconocido por algunas Constituciones y algunos arreglos jurídicos contemporáneos, que garantiza a los trabajadores la posibilidad de asociarse libremente en gremios, sindicatos u organizaciones profesionales, de modo que el colectivo esté en condiciones de defender

sus intereses. La libre afiliación conforme a las ideas o a la percepción política propia es condición esencial para que exista libertad sindical.

Asimismo, diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional reconocen este derecho (Const., 1994, art. 75 inc. 22), como el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

No obstante lo dicho, es importante remarcar que tanto los policías como penitenciarios no pueden sindicalizarse, la sindicalización podría derivar en el ejercicio del derecho a huelga, lo cual pondría en riesgo la seguridad pública dada la naturaleza esencial de las tareas de seguridad que realizan las fuerzas policiales y penitenciarias (Hassan, 2021). La organización jerárquica, vertical y disciplinada de estas fuerzas es considerada indispensable para el mantenimiento del orden interno.

Ante esta colisión de derechos y principios constitucionales, es preciso acudir a antecedentes en la materia, en este sentido es propicio invocar la sentencia del 22/10/2010, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en "Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asoc. Sindicales", en donde por mayoría, confirmó la resolución del Ministerio de Trabajo que había rechazado el pedido de inscripción gremial del Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA).

El voto mayoritario consideró que, si bien los convenios internacionales de derechos humanos contemplan el derecho de libertad sindical, los mismos permiten establecer restricciones para las fuerzas armadas y policiales, dejando a la legislación nacional la determinación del alcance de las garantías sindicales para dichas fuerzas. Destacó que en Argentina no existe una ley que habilite la sindicalización policial, por lo que no corresponde otorgar la inscripción gremial solicitada.

Es imprescindible recurrir al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 05/06/2020 en la causa "Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación" que, por mayoría, confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba que había rechazado la acción de amparo promovida por Adriana Sandra Rearte y la Asociación Civil Clínica Jurídica de Interés Público Córdoba, con el objeto de que se autorice al personal del servicio penitenciario provincial a ejercer el derecho de asociación sindical.

La Corte consideró 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 de derechos humanos está sujeto a las restricciones o prohibiciones que surjan de una ley formal que, en virtud de la distribución de competencias, corresponde dictar al legislador provincial.

En disidencia, el juez Rosatti sostuvo que el derecho del personal penitenciario a constituir una asociación sindical resulta de la aplicación directa del art. 14 bis de la Constitución Nacional, sin que sea necesaria intermediación normativa sino la mera inscripción en un registro especial, por lo que declaró la inconstitucionalidad del art. 19, inc. 10 de la ley provincial 8231 en cuanto prohíbe el derecho a la libre asociación. Sin perjuicio de ello, reconoció que los derechos emergentes de la sindicalización sí pueden ser reglamentados y aun prohibidos por ley formal, atendiendo a las peculiares características de la actividad.

En el fallo "Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales", la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 11/04/2017 determinó que la Constitución Nacional no consagra un derecho incondicionado a constituir un sindicato para todo grupo de trabajadores, habiendo excluido a ciertos grupos como los miembros de la fuerza policial. Además, estableció que es constitucionalmente admisible que las provincias restrinjan o prohíban la sindicalización de los miembros de sus fuerzas policiales mediante leyes locales

La Corte señaló que los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional deben entenderse complementarios de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución. En este marco, el derecho a sindicalizarse de los miembros de la policía está sujeto a las restricciones o prohibiciones que surjan de la normativa interna, aún después de adoptados dichos tratados. La exigencia de un régimen legal específico para el goce de los derechos sindicales de las fuerzas de seguridad no resulta violatoria de la igualdad

Según Furtado Duarte (2024), la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina ha establecido en las dos causas relevantes citadas que si bien el artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra un derecho general a la sindicalización, este puede ser restringido cuando se trata de personal policial.

La primera causa en la que la Corte Suprema sentó este criterio fue "Sindicato Policial de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales", con fallo del 11 de abril de 2017. En esta sentencia, la Corte sostuvo que las fuentes del texto constitucional, la historia legislativa y la normativa nacional comparada corroboran que es constitucionalmente admisible la restricción o prohibición de la sindicalización de los miembros de las fuerzas de policía provinciales si es dispuesta por una ley local.

Posteriormente, la Corte Suprema reiteró esta posición en la causa "Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo: recurso de apelación", con sentencia del 13 de agosto de 2020. En este fallo, la Corte señaló que el reconocimiento del derecho de sindicación 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 (Furtado Duarte, 2024).

Así las cosas, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina ha determinado que, a pesar del reconocimiento general del derecho de sindicalización en la Constitución Nacional, este puede ser válidamente limitado o incluso suprimido para el personal policial por leyes provinciales.

## **5- Comentario del fallo**

Entiendo que, a pesar de que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y diversos tratados internacionales de derechos humanos reconocen el derecho a la libertad de asociación sindical, considero que el mismo puede ser objeto de restricciones razonables cuando estén en juego otros bienes jurídicos de relevancia constitucional, como lo son el orden público y la seguridad.

En el precedente analizado, se advierte una tensión entre el derecho de sindicación y las particularidades propias de las fuerzas de seguridad. Coincido con Gómez y Gutiérrez Piñero (2019) cuando señalan que, a pesar del reconocimiento del derecho a la libertad sindical, en la práctica los policías enfrentan una situación laboral precaria y son considerados unos de los empleados públicos más precarizados. No obstante, entiendo que la organización vertical, jerárquica y disciplinada propia de estas fuerzas justifica un tratamiento diferenciado en materia sindical.

En este sentido, adhiero al criterio sentado por la Corte Suprema en los precedentes "Sindicato Policial Buenos Aires" y "Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad", que avalan la validez constitucional de las limitaciones a la sindicalización policial dispuestas legalmente por las provincias. Tal como lo hicieron los artículos 92 y 94 del decreto-ley 9578/1980 en el caso de los agentes penitenciarios bonaerenses.

Por otro lado, si bien Ralón (2012) sostiene que la libre afiliación conforme a las ideas o a la percepción política propia es condición esencial para que exista libertad sindical, considero que en el caso de las fuerzas de seguridad esta libertad puede ser restringida en aras de proteger otros valores constitucionales. Como afirma Furtado Duarte (2024), la jurisprudencia de la Corte Suprema ha determinado que, a pesar del reconocimiento general del derecho de sindicalización, este puede ser válidamente limitado o suprimido para el personal policial por leyes provinciales.

Por esto es que personalmente estimo que la decisión adoptada por el Máximo Tribunal en el fallo comentado resulta ajustada a derecho, al ponderar adecuadamente el derecho de libre asociación gremial con las particularidades que reviste la actividad policial y penitenciaria. La naturaleza esencial de las tareas de seguridad que realizan estas fuerzas justifica la imposición de ciertas restricciones a la sindicalización, mientras resulten razonables para resguardar el orden público.

## **6- Conclusión**

La cuestión debatida plantea una tensión entre el derecho de sindicación, reconocido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en tratados internacionales de derechos humanos, y las restricciones legales impuestas a la sindicalización policial y penitenciaria por razones de orden público y seguridad.

La CSJN en su ratio establece la validez constitucional de las limitaciones a la libertad sindical de los agentes policiales y penitenciarios bonaerenses establecidas en las leyes provinciales. Para resolver esta cuestión, la Corte Suprema, por mayoría, se remite a los fundamentos y conclusiones de sus precedentes "Sindicato Policial Buenos Aires" y "Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad", confirmando la sentencia apelada que había rechazado otorgar la inscripción gremial al sindicato recurrente.

En disidencia, los jueces Maqueda y Rosatti proponen dejar sin efecto la sentencia apelada, considerando que las restricciones legales a la sindicalización de las fuerzas de seguridad configuran una limitación irrazonable al derecho constitucional de asociación gremial.

Personalmente, adhiero a la postura adoptada por la mayoría de la Corte Suprema, entendiendo que, si bien el derecho a la libertad de asociación sindical reviste jerarquía constitucional, el mismo puede ser objeto de reglamentaciones razonables cuando estén en juego otros bienes jurídicos de relevancia, como lo son el orden público y la seguridad. La naturaleza esencial de las tareas que realizan las fuerzas policiales y penitenciarias justifica un tratamiento diferenciado en materia sindical, admitiéndose constitucionalmente la imposición de ciertas restricciones a la sindicalización de estos colectivos por parte de las provincias.

## **7- Listado de revisión bibliográfica**

### **Jurisprudencia**

CSJN 22/04/21 "Sindicato de Policías y Penitenciaros de la Provincia de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales"

CSJN 05/06/2020 "Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación"

CSJN 11/04/2017 ""Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales"

CNAT 22/10/2010, "Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asoc. Sindicales"

### **Legislación**

Ley nº 24.430 (1994). Constitución Nacional. Honorable Congreso de la Nación Argentina. (BO 03/01/1995).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC]. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

### **Doctrina**

Furtado Duarte, B. (2024). El derecho de huelga de los miembros de las fuerzas policiales en el ordenamiento jurídico uruguayo: una perspectiva desde los derechos humanos. *Revista de Derecho*, (29), e3414.

Gómez, I. A., & Gutiérrez Piñero, K. T. (2019). Sobre la "inconstitucionalidad" del sindicato policial [Trabajo académico]. Seminario sobre Aportaciones Teóricas Recientes, Derecho Penal I, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Universidad Nacional de La Pampa, Santa Rosa, Argentina.

Hassan, N. C. (2021). La sindicalización de las fuerzas de seguridad y el sistema penitenciario. Un análisis acerca de su procedencia. Trabajo Final de Grado, Universidad Siglo 21, Córdoba, Argentina.

Nino, C. S. (1989). *Ética y derechos humanos*. Astrea.

Ralón, G. (2012). Sobre la libertad y el modelo sindical argentino (1943-2011): un recorrido histórico para ilustrar el debate. II Congreso Nacional de Relaciones Laborales ACILTRHA / I Congreso Internacional de Integración Laboral Regional de América Latina UITEC, Buenos Aires.