



**“LA CONSTITUCIÓN GREMIAL DE LAS FUERZAS POLICIALES Y
PENITENCIARIAS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS”**

Carrera: Abogacía

Alumno: Juan Carlos Juárez

Legajo: VABG63242

DNI: 14.882.088

Fecha de entrega: 04/07/2021

Tutor: Nicolas Cocca

Año 2021

Tema: Derecho laboral

Autos: “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asoc. Sindicales”

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fecha de la sentencia: 03 de diciembre del 2020

SUMARIO: I. Introducción. - **II.** Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. - **III.** Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia. - **IV.** Antecedentes legales, doctrinarios y jurisprudenciales: “derechos sindicales”. - **V.** Postura del autor. – **VI.** Conclusiones finales. – **VII.** Listado de bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En la presente nota a fallo se abordará el pronunciamiento de la CSJN referente a la libertad sindical del personal policial y penitenciario (derecho a la organización sindical). En ese contexto, el problema jurídico del caso gira alrededor de la validez constitucional de la Resolución N° 818/2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que denegó la constitución gremial de las fuerzas policiales y penitenciarias de la Provincia de Entre Ríos.

En el fallo que nos ocupa existe un problema jurídico relativo a “los problemas axiológicos”, puesto que, el conflicto jurídico se muestra entre: *a)* la regla de derecho expresada en los arts. 16 inc. 9, Ley N° 5654 y 15 inc. 1, Ley N° 5797. Fundamentado a su vez, en normas constitucionales (arts. 14 y 14 bis) e internacionales (art. 75 inc. 22, CN; art. 9 del Convenio OIT 87, art. 5 del Convenio OIT 98, art. 16, inc. 3 de la CADH, art. 22 del PIDCP y el art. 8 del PIDESC) que prohíbe al personal policial y penitenciario asociarse con fines gremiales; y *b)* el “principio general de la libertad sindical” afirmado en la normativa constitucional (arts. 14, 14 bis, 19, 28 y 75 inc. 22, CN), como también en el art. 9 del Convenio 87 de la OIT, arts. 22 y 28 de la DADDH, art. 16, inc. 3 de la CADH, art. 8 inc. 2 de la PIDESC y art. 22 de la PIDCP. En definitiva, se garantiza el principio constitucional de la libertad sindical del personal policial y penitenciario (derecho a la organización sindical).

La importancia del fallo radica en la interpretación restrictiva que realiza la CSJN en lo concerniente al derecho a asociarse con fines gremiales que tienen todas las personas en el marco de la normativa nacional e internacional. En definitiva, se decreta la

prohibición de asociarse con fines gremiales tanto al personal policial como al personal penitenciario según el derecho vigente de la Provincia de Entre Ríos (derecho local) e igualmente, las normativas constitucionales e internacionales que aseveran que las fuerzas de seguridad (policías, penitenciaros, armada, gendarmería, etc.) tienen un conjunto de prohibiciones, deberes y responsabilidades relativos al status jurídico que ocupan en la comunidad.

II. PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Las fuerzas de seguridad, particularmente, el personal policial y penitenciario de la Provincia de Entre Ríos se agrupó (reunión de personas) con el fin de reclamar derechos acordados en las leyes provinciales y nacionales referentes a su actividad. Para ello, formaron la llamada “Asociación Profesional Policial y Penitenciaria”, con el objetivo de que los represente en reclamos futuros al Estado. Seguidamente, dicha Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos solicitó la inscripción gremial al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

En ese contexto, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación dictó la Resolución N° 818/2014 que denegó dicho requerimiento de asociación gremial (sindicalización) en la Provincia de Entre Ríos. A continuación, la Asociación Profesional Policial y Penitenciaria presentó un recurso de apelación contra la resolución que denegaba la constitución de organización sincicial y le impedía la inscripción gremial, pues, se consideró que la Resolución N° 818/2014 no respetaba el “principio general de la libertad sindical”.

Debido a ello, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo resolvió dejar sin efecto la Resolución N° 818/2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que había denegado la inscripción gremial solicitada por la Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos. En virtud de ello, la Cámara sostuvo que los Estados no están obligados por el derecho internacional de derechos humanos a admitir la sindicalización de las fuerzas armadas y de seguridad. Sin embargo, acorde a los arts. 14, 28 y 19 de la Constitución Nacional y demás normativas internacionales, no podía ser negado a los trabajadores policiales y penitenciaros el derecho a la organización sindical. Por lo tanto, se ordenó al Ministerio inscribir a la peticionante como organización sindical con las restricciones que estime apropiadas para

salvaguardar la seguridad nacional, el orden público y la protección de los derechos y libertades.

En contra de esa decisión judicial el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social interpuso recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación con fundamento en el art. 14 de la ley 48 y, también señaló que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo se había apartado del derecho vigente, lo cual su sentencia sería arbitraria y contradictoria a los postulados constitucionales e internacionales. Con posterioridad a la concesión del recurso extraordinario, la CSJN requirió a la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos que informe sobre los alcances de la legislación vigente en el ámbito provincial en materia de sindicalización de los agentes policiales y penitenciarios. Al contestar dicho informe, la Fiscalía apuntó que la normativa local prohibía la agremiación del personal policial y penitenciario. Como resultado, la CSJN decidió declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada. Por ello, se confirmó la Resolución N° 818/2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; con costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida. Para terminar, se decretó que se devuelvan las actuaciones al tribunal de origen.

III. ANÁLISIS DE LA *RATIO DECIDENDI* EN LA SENTENCIA

La CSJN afirmó la validez constitucional de la Resolución N° 818/2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que denegó la constitución gremial de las fuerzas policiales y penitenciarias de la Provincia de Entre Ríos. La decisión final fue resuelta por mayoría en los votos de los Dres. Carlos Rosenkrantz, Elena Highton de Nolasco y Ricardo Lorenzetti, en cambio, votaron en disidencia los Dres. Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti.

Las razones para decidir de tal forma por los Dres. Rosenkrantz, Highton de Nolasco y Lorenzetti son las siguientes: en primer lugar, el recurso extraordinario es admisible toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación de normas jurídicas federales. Se marco que la cuestión debatida en autos es análoga al fallo “Sindicato Policial Buenos Aires”¹, al respecto se sostuvo que:

¹ CSJN: “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales” (11/04/2017)

el artículo 14 bis de la Constitución Nacional no consagra en favor del personal policial el derecho a constituir un sindicato, diversas normas de jerarquía constitucional sí consagran dicho derecho (artículo 8° del PIDESC; artículo 22 del PIDCP; artículo 16 de la CADH; artículo 8° del Protocolo de San Salvador). Todas estas normas, no obstante, y en consonancia con los demás tratados internacionales con jerarquía constitucional, condicionan el derecho a la sindicalización a que los estados signatarios de los tratados en cuestión no hayan adoptado medidas restrictivas al respecto (artículo 8°, inciso 2, PIDESC; 22, inciso 2, PIDCP; 8°, inciso 2, del Protocolo de San Salvador) o no hayan prohibido la sindicalización (artículo 16, incisos 2 y 3, CADH). (Considerando 6°)

En segundo lugar, los jueces expresaron que el informe de la Fiscalía de Estado de Entre Ríos había descripto que el Reglamento General de Policía establece que constituye falta grave “la interposición de recursos, reclamos o quejas en forma colectiva” (art. 161 inc. 9, Ley N° 5654). La misma conclusión tiene que llevarse a cabo con respecto al personal penitenciario, es decir, no pueden sindicalizarse (art. 15 inc. 1, Ley N° 5797), ya que actúan en defensa de los intereses colectivos, son entes con personalidad diferenciada. En tercer lugar, se señaló que el servicio penitenciario de la Provincia de Entre Ríos pertenece, al igual que la policía provincial (arts. 1 y 2, Ley N° 5654), a la “rama activa de Seguridad” (art. 1 de la Ley N° 5797). Para cerrar, se entendió que en la Provincia de Entre Ríos tanto el personal penitenciario como el policial tienen deberes y prohibiciones estrictamente análogos entre sí, de esta forma, la interpretación debe ser restrictiva. Se concluyó que la prohibición de asociarse con fines gremiales es aplicable tanto al personal policial como al personal penitenciario acorde a las normativas vigentes de la Provincia de Entre Ríos. Sin perjuicio de que “dicha normativa pueda modificarse o derogarse en el futuro, la peticionante no puede constituirse hoy como una entidad sindical” (Considerando 11°).

En cambio, el Dr. Maqueda voto en disidencia fundamentando que de lo informado por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos no se desprende la existencia de disposición legal alguna que en forma expresa le prohíba al personal policial y penitenciario de dicha provincia asociarse con fines gremiales. Al mismo tiempo, entendió que no se puede otorgar tal alcance a las normativas legales, puesto que, tal prohibición no debe verse como un obstáculo decisivo para que el personal policial y penitenciario pueda crear una asociación. Asimismo, ratificó la sentencia apelada.

Del mismo modo, también en disidencia el Dr. Rosatti, quien se limitó a expresar que las cuestiones planteadas son análogas a las causas “*Sindicato Policial Buenos*

Aires”² y “*Rearte y otro*”³, por lo tanto, en razón de brevedad se remite a ello y declara procedente el recurso y confirma la sentencia apelada. En consecuencia, sostuvo que el art. 14 bis recepta el derecho de los trabajadores a asociarse en instituciones sindicales, cuyo ejercicio solo puede ser reglamentado al efecto de cumplir con los requisitos básicos que habiliten la inscripción de la asociación en un registro especial y, los derechos y garantías reconocidos a las asociaciones gremiales únicamente pueden ser restringidos para salvaguardar el orden y promover el bienestar general. Se concluyó que las normas constitucionales e internacionales de derecho humanos (art. 75 inc. 22, CN) regulan que las restricciones al ejercicio de los derechos sindicales de los miembros de las fuerzas seguridad deben ser decididas mediante una ley formal. Lo dicho es concordante con lo indicado en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.⁴

IV. ANTECEDENTES LEGALES, DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES: “DERECHOS SINDICALES”

El ordenamiento jurídico argentino consagra el derecho a toda persona de formar y constituir una organización sindical en el marco de los arts. 14, 14 bis, 19, 28 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional (Quiroga Lavié, 2009); con el fin defender sus derechos y equilibrar las desigualdades que existen en las relaciones laborales, por lo tanto, existe pleno reconocimiento constitucional al derecho a agruparse para formar un sindicato libre y democrático (Grisolia, 2012). De esta forma, expresamente el art. 14 bis de la CN ha establecido que “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”. De acuerdo con María Angelina Gelli (2004) la disposición constitucional del art. 14 bis determina que:

La Constitución Nacional reconoce a los trabajadores de cualquier gremio o actividad el derecho a formar asociaciones sindicales; ingresaren ellas; participar en su conducción; y renunciar al sindicato sin consecuencia alguna para la estabilidad en su empleo, o para aspirar a otro trabajo (...) la libertad de agremiación importa el derecho de afiliarse al sindicato que se prefiera o no afiliarse a ninguno [pues] a agremiación coactiva no puede cohonestarse con supuestas razones de interés público. (p. 122)

² CSJN: “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales” (11/04/2017)

³ CSJN: “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación” (13/08/2020)

⁴ Confr. CSJN: “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación” (13/08/2020)

Como se puede observar, la normativa constitucional no prohíbe la sindicalización de las fuerzas de seguridad pública, por el contrario, asegura la sindicalización libre y democrática de las personas (arts. 14, 14 bis, 19, 28 y 75 inc. 22, CN), entre ellos, policías, penitenciarios, etc. (Badeni, 2006; De Diego, 2011). Al respecto, se ha sostenido que el art. 14 bis de la Constitución Nacional no consagra en favor del personal policial y penitenciario el derecho a constituir un sindicato, sin embargo, distintas normas internacionales de jerarquía constitucional sí reconocen dicho derecho (arts. 22 y 28 de la DADDH⁵, art. 16, inc. 3 de la CADH⁶, art. 8 inc. 2 de la PIDESC⁷ y art. 22 de la PIDCP⁸). Al mismo tiempo, también lo hace el art. 9 del Convenio 87 de la OIT⁹ (García, 2014; Etala, 2014; Basaure Miranda, 2018).

En relación a la legislación de la Provincia de Entre Ríos encontramos, por un lado, la Ley N° 5654 de Reglamento General de Policía (Entre Ríos) y, por otro lado, la Ley N° 5797 de Servicio Penitenciario (Entre Ríos). Al respecto, se puede observar que ambas normativas son similares y que actúan en defensa de los intereses colectivos de la sociedad, y particularmente se instaura que constituye “falta grave”, tanto para los miembros de la policía y penitenciario la “interposición de recursos, reclamos o quejas en forma colectiva” (art. 161 inc. 9, Ley N° 5654; art. 15 inc. 1, Ley N° 5797). De estas normativas algunos concluyen que son entes con personalidad diferenciada (por ejemplo: están excluidos del derecho a huelga, etc.) y que no pueden constituir un sindicato, lo que implicaría que cualquier gremio vinculado a la actividad no puede ser inscripto en el registro correspondiente (Grisolia & Ahuad, 2009; Sagües, 2007). Ahora bien, solamente es una interpretación, ya que expresamente no se ha prohibido la sindicalización, al contrario, actualmente se pregona el “principio general de la libertad sindical” lo que garantiza la libertad sindical del personal policial y penitenciario, como cualquier grupo de personas que quiera formar un sindicato por actividad profesional o económica para defender los intereses de los trabajadores y equilibrar las relaciones laborales (derecho a la organización sindical) en Argentina (Afarian, 2018; Basaure Miranda, 2018; Gallino, 2015).

⁵ Conf. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Arts. 22 y 28

⁶ Conf. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. inc. 3

⁷ Conf. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 8 inc. 2

⁸ Conf. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Art. 22

⁹ Conf. Convenio N° 87 de la OIT. Art. 9

En este sentido, es relevante el art. 2 del Convenio N° 87 de la OIT que señala: “los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”. Sobre el alcance de la constitucionalización del derecho a constituir un sindicato por actividad en el sector público y, lo que correspondería la autorización de la sindicalización de las fuerzas de seguridad pública (policías, prefectura, militares, gendarmería, y también penitenciarios) y su inscripción en un registro, ha expresado con razón el autor Isaac Marcelo Basaure Miranda (2018) que:

los integrantes de las fuerzas policiales son considerados trabajadores, así lo dispone el art. 14 bis de la CN (que en ningún momento señala su exclusión), la jurisprudencia de la CSJN (...) y el art. 2 del Convenio 87 de la OIT ratificado por Argentina mediante ley N° 14. 932. En consecuencia, el personal policial es sujeto de derecho susceptible de ser protegido, no solo por el ordenamiento jurídico nacional, sino también internacional, lo cual incluye a los tratados internacionales ratificados por Argentina. (p. 185)

En efecto, ante la ausencia de una ley expresa que desempeñe las limitaciones se tiene que garantizar la libertad sindical al cuerpo policial que emerge del art. 14 bis CN; aunque con las limitaciones que establece el bloque legal argentino, tales como: la prohibición de practicar el derecho de huelga (Basaure Miranda, 2018). Por otro lado, para Afarian (2018) la Organización de las Naciones Unidas “recomienda la sindicación de fuerzas de seguridad para una mayor profesionalización y como medio para evitar la conflictividad en este sentido, buscando canales de diálogo y resolución de disputas” (p. 129). Existe muchas razones para no desconocer el derecho de asociación a las fuerzas de seguridad pública, exclusivamente para la evitación de conflicto sociales y desprestigio de los miembros de las fuerzas de seguridad (Gallino, 2015), pues, las asociaciones sindicales cumplen un importante rol en la defensa de los derechos laborales y el reconocimiento gremial llevaría a mejorar las instituciones de la seguridad pública, ya que por ejemplo “se procura un cuerpo policial con mejores condiciones laborales equivale a contar con un cuerpo de seguridad más eficaz” (Afarian, 2018, p. 129).

En Argentina, la CSJN en el fallo “*B.R.E.*”¹⁰ del año 1996, ha reconocido que los integrantes de las fuerzas policiales son estimados trabajadores que desempeñan una labor importante en la seguridad de la población, pues, defienden el interés público, por lo tanto, tienen derecho a constituir un sindicato con los alcances que las leyes les acuerden, así lo

¹⁰ CSJN: “*B.R.E. c/Policia Federal Argentina s/Amparo*” (17/12/1996)

instala el art. 14 bis de la CN que en ningún momento rotula su exclusión de tal derecho constitucional. Solamente quedan excluidos del “derecho a huelga”, debido a los antecedentes parlamentarios del año 1957, que así lo demuestran en la redacción final del texto 14 bis de la Constitución Nacional.¹¹ Posteriormente, en diferentes fallos la CSJN¹² (en el voto de la mayoría de sus miembros) consideró que las fuerzas policiales y penitenciarias no tienen derecho a la sindicalización, por lo tanto, se tiene que denegar siempre -como lo ha hecho el Ministerio de Trabajo las últimas épocas- la inscripción en un registro especial. Se concluyó a raíz de la interpretación restrictiva que merece el derecho de sindicación de las fuerzas policiales, se fundamentó en la Convención Nacional Constituyente de 1957 y su contexto internacional, la legislación nacional y los convenios de la OIT, las opiniones de los órganos de la OIT, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos (art. 14 bis en función del art. 75 inc. 22, CN), y las leyes provinciales que específicamente vedan el derecho de sindicación. En una “posición en minoría” en la jurisprudencia de la CSJN se puede advertir una interpretación amplia y contrario a lo antes mencionado, ha afirmado en el fallo “*Rearte y otro*”¹³ el juez Rosatti que:

prohibir al personal penitenciario en actividad la posibilidad de agremiarse, o efectuar proselitismo sindical o político en el ámbito de la institución (...) no quebranta la letra ni la intención de las normas convencionales e internacionales, y que la ley 23.551 resulta inaplicable por haber sido excluidas las fuerzas de seguridad del derecho a la sindicalización con sustento en los Convenios 87, 98, 151 y 154 de acuerdo a las leyes de ratificación respectiva, disposiciones estas de rango superior (Considerando 2º).

Por último, se tiene que destacar que los magistrados Rosatti y Maqueda en los últimos años (fallos: “*Rossi*”¹⁴; “*Sindicato Policial Buenos Aires*”¹⁵; y “*Rearte y otro*”¹⁶) han pregonado que las fuerzas policiales y penitenciarias tienen derecho a la sindicalización (principio de libertad sindical), por ende, tienen derecho las personas que

¹¹ Conf. CSJN: “B.R.E. c/Policía Federal Argentina s/Amparo” (17/12/1996); “*Rossi Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina s/ Sumarísimo*” (09/12/2009); y “*Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales*” (11/04/2017)

¹² Conf. CSJN: “*Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales*” (11/04/2017); “*Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación*” (13/08/2020); y “*Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asoc. sindicales*” (03/12/2020)

¹³ Conf. CSJN: “*Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación*” (13/08/2020)

¹⁴ Conf. CSJN: “*Rossi Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina s/ Sumarísimo*” (09/12/2009)

¹⁵ Conf. CSJN: “*Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales*” (11/04/2017)

¹⁶ Conf. CSJN: “*Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación*” (13/08/2020)

la integran a formar un gremio que los represente en razón de su actividad, así su inscripción tiene que ser autorizada en el registro respectivo a su jurisdicción, pues, no existe ninguna cláusula constitucional que lo prohíba. Es decir, la exégesis del art. 14 bis del CN reconoce el modelo sindical argentino como libre y democrático, con la sola inscripción en un registro especial.

V. POSTURA DEL AUTOR

Una de las cuestiones más debatidas y relevantes en la actualidad en Argentina se presenta en la permisión y/o autorización de la sindicalización de las fuerzas de seguridad pública (policías, prefectura, militares, gendarmería, y también penitenciarios). En este sentido, resulta trascendental la decisión judicial que ha adoptado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en este caso concreto y que indiscutiblemente sienta doctrina y jurisprudencia al respecto. A título personal, se entiende que es errónea la apreciación y ponderación que efectúa la CSJN (voto mayoritario), ya que se tenía que declarar la inconstitucionalidad de la Resolución N° 818/2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que denegó la constitución gremial de las fuerzas policiales y penitenciarias en la Provincia de Entre Ríos.

Este problema axiológico que muestra el fallo y que ha sido objeto de estudio, permite inferir que el “principio general de la libertad sindical” permite y autoriza la constitución gremial de las fuerzas policiales y penitenciarias de la Provincia de Entre Ríos. En consecuencia, la regla de derecho que se ha querido hacer valer debería haber sido “derrotada”, conforme la valoración y garantía que se desprende de las normativas constitucionales e internacionales (arts. 14, 14 bis, 19, 28 y 75 inc. 22, CN) que disponen el pleno ejercicio del derecho a la organización sindical libre y democrática de todas las personas que habitan en nuestro país, esto implica que no se le puede denegar y prohibir la sindicalización a los miembros del personal policial y penitenciario (derecho a la organización sindical). Al mismo tiempo, este mandado también surge de la lectura del art. 9 del Convenio 87 de la OIT, y particularmente, de los arts. 22 y 28 de la DADDH, art. 16, inc. 3 de la CADH, art. 8 inc. 2 de la PIDESC y art. 22 de la PIDCP.

Considero correcta la interpretación que hace Rosatti y Maqueda de las disposiciones legales que se están debatiendo en el caso concreto. Principalmente, porque prohibir al personal policial y penitenciario en actividad la posibilidad de agremiarse, o efectuar proselitismo sindical o político en el ámbito de la institución” no transgrede la

letra ni la intención de las normas convencionales e internacionales. Por lo tanto, no existen razones legales para excluir a las fuerzas de seguridad pública del derecho a la sindicalización con sustento en los Convenios de la OIT. Al respecto, el art. 14 bis de la CN no prohíbe la organización sindical del personal de seguridad, por el contrario, lo garantiza para una eficaz función social. Así, el derecho de los trabajadores a asociarse en instituciones sindicales, cuyo ejercicio solo puede ser reglamentado al efecto de cumplir con los requisitos básicos que habiliten la inscripción de la asociación en un registro especial. En consecuencia, siguiendo a Rosatti entiendo que toda norma infraconstitucional que prohíba el ejercicio de tal derecho deviene manifiestamente inconstitucional para el derecho argentino.

VI. CONCLUSIONES FINALES

En el trabajo se ha mostrado que la CSJN ha realizado una interpretación restrictiva del derecho a asociarse con fines gremiales que tienen todas las personas, en el marco de la normativa nacional e internacional. Bajo esa tesis (voto de la mayoría) se confirmó la validez constitucional de la Resolución N° 818/2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que denegó la constitución gremial de las fuerzas policiales y penitenciarias de la Provincia de Entre Ríos. En definitiva, se decreta la prohibición de asociarse con fines gremiales al personal policial y penitenciario conforme el derecho vigente de la Provincia de Entre Ríos (derecho local), debido al conjunto de prohibiciones, deberes y responsabilidades relativos al status jurídico que ocupan en la comunidad. Al mismo tiempo, se ha expuesto en los votos de la disidencia que la solución al caso concreto no se ajusta a derecho, ya sea porque no existe una ley formal que prohíba el derecho a la sindicalización policial y penitencia (Maqueda), o bien si existiera, sería inconstitucional (Rosatti).

VII. LISTADO DE BIBLIOGRAFÍA

A) DOCTRINA:

- Afarian, J. R. (2018). Constitucionalidad de la Sindicación de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Policiales en Argentina: a Propósito de la Sentencia “SIPOBA c/. Ministerio de Trabajo. Publicado en la *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, N° 19, Buenos Aires, pp. 113-132. Recuperado de: <https://doi.org/10.24215/18522971e042>
- Badeni, G. (2006). *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I, 1° ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires: La Ley.
- Basaure Miranda, I. M. (2018). ¿Es Posible la Sindicalización de las Fuerzas Policiales en Argentina? Publicado en la *Revista Prudentia Iuris*, N° 86, UCA,

Buenos Aires, pp. 169-189. Recuperado de:
<https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/2638>

- De Diego, J. A. (2011). *Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 8° ed., Buenos Aires: La Ley.
- Etala, C. A. (2014). La Democracia Sindical. Publicado en *La Ley*, Cita Online: AR/DOC/665/2014, Buenos Aires.
- Gallino, G. E. (2015). La Protesta Policial de Diciembre de 2013 en Argentina. Un Análisis de su Dinámica y sus Dimensiones Estructurales, en Alfonsín, J. (et al.), *Seguridad Pública, Violencias y Sistema Penal*, 1° ed., Temperley: Tren en Movimiento.
- García, H. O. (2014). El Derecho del Trabajo: Conceptos, Instituciones y Tendencias. Publicado en *La Ley*, Cita Online: AR/DOC/3207/2014, Buenos Aires.
- García, H. O. (2014). Sindicalización en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Publicado en *La Ley*, Cita Online: AR/DOC/265/2014, Buenos Aires.
- Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. 2° ed., Buenos Aires: La Ley.
- Grisolia, J. A. (2012). *Manual de Derecho Laboral*, 8° ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Grisolia, J. A. & Ahuad, E. J. (2009). *Ley de Contrato de Trabajo Comentada*, 2° ed., Buenos Aires: Ed. Estudio S.A.
- Quiroga Lavié, H. (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. Tomo I y II, 2° ed., 2° ed. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Sagües, N. P. (2007). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

B) LEGISLACIÓN:

- Constitución Nacional
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Convenio N° 87 de la OIT
- Convenio N° 98 de la OIT
- Convenio N° 154 de la OIT
- Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales.
- Ley N° 5654 de Reglamento General de Policía (Entre Ríos)
- Ley N° 5797 de Servicio Penitenciario (Entre Ríos)

C) JURISPRUDENCIA:

- CSJN: “B.R.E. c/Policía Federal Argentina s/Amparo” (17/12/1996)
- CSJN: “Rossi Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina s/ Sumarísimo” (09/12/2009)
- CSJN: “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales” (11/04/2017)
- CSJN: “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación” (13/08/2020)
- CSJN: “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asoc. sindicales” (03/12/2020)



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 3 de Diciembre de 2020

Vistos los autos: "Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asoci. sindicales".

Considerando:

1°) Que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo dejó sin efecto la resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que había denegado la inscripción gremial solicitada por la Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos.

Para así resolver, la cámara sostuvo que los estados nacionales no estaban obligados por el derecho internacional de derechos humanos a admitir la sindicalización de las fuerzas armadas y de seguridad (artículo 9 del Convenio 87 de la OIT, artículos 22 y 28 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), artículo 16, inciso 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 8°, inciso 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)). La cámara señaló, sin embargo, que de dicha conclusión indisputable no se podía desprender que el orden jurídico interno estaba obligado a no admitir o a excluir de la capacidad de sindicalización a estas personas humanas. En ese sentido, sostuvo que, de acuerdo a los artículos 14, 28 y 19 de la Constitución Nacional, no podía ser negado a los trabajadores

policiales el derecho a la organización sindical sin regla legal que impidiese, con carácter general, la organización sindical de estos grupos. Aclaró que no controvertía dicha afirmación la invocación de razones de seguridad nacional, orden público o la protección de los derechos y libertades ajenos ni el hecho de que las fuerzas armadas estuvieran organizadas verticalmente. La cámara concluyó que la denegatoria de la inscripción gremial debía ser dejada sin efecto y ordenó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a inscribir a la peticionante como organización sindical "con las restricciones que considere adecuadas para salvaguardar 'la seguridad nacional, el orden público o la protección de los derechos y libertades ajenos'".

2°) Que contra esa decisión el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social interpuso recurso extraordinario.

El recurrente sostuvo, en síntesis, que el recurso era procedente en los términos del artículo 14, inciso 3 de la ley 48 en la medida en que, de la correcta inteligencia de la normativa aplicable (artículo 9° del Convenio OIT 87, artículo 5° del Convenio OIT 98, artículo 16, inc. 3 de la CADH, artículo 22 del PIDCP y el artículo 8° del PIDESC), se desprendía que no se había previsto un principio general de libre sindicalización del personal de las fuerzas armadas y de la policía y que, por ello, el Estado Nacional podía denegar la inscripción gremial. Según adujo, solo una ley de la Nación puede determinar el alcance de las garantías previstas en el Convenio OIT 98 y en los tratados internacionales en lo que se refiere a su



Corte Suprema de Justicia de la Nación

aplicación a las fuerzas armadas y a la policía, encontrándose por ello inhabilitado el Poder Judicial para expedirse sobre la materia. En ese sentido, sostuvo que el tribunal se había excedido en sus facultades jurisdiccionales pues los efectos de lo decidido exhibían vocación legislativa.

Por otro lado, el recurrente afirmó que la cámara se había apartado de las previsiones de la ley 23.551 en la medida en que las atribuciones esenciales de las asociaciones sindicales estaban vedadas. Así, sostuvo que la cámara ignoró el artículo 2° de la ley 25.344, por el que la República Argentina formuló una reserva al Convenio OIT 154 en lo que respecta a las fuerzas armadas y de seguridad, lo que demostraría la voluntad de excluir a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad de la negociación colectiva y, por ende, los privaría de una atribución esencial de las entidades sindicales. Además, el recurrente sostuvo que resultaba descabellado pensar que los miembros de estas fuerzas tenían derecho a huelga, lo que constituye otra facultad que hace a la esencia de la sindicalización. Afirmó también que el régimen del personal policial tenía particularidades propias que lo hacían incompatible con la libre sindicalización del personal policial. Señaló que los artículos 14 y 14 bis de la Constitución Nacional exigen, para que los derechos allí consagrados se tornen operativos en el caso de las fuerzas de seguridad, una ley expresa que pondere y armonice esos derechos con los restantes

valores jurídicos y derechos en juego, como sucede con el derecho de huelga.

Finalmente, la recurrente denunció, con sustento en la doctrina de la arbitrariedad, que se había configurado una violación al debido proceso legal, que la sentencia estaba inadecuadamente fundada y que se había afectado la división de poderes.

3°) Que el recurso fue concedido únicamente con fundamento en el artículo 14 de la ley 48 (fs. 191 de los autos principales), sin que la recurrente haya interpuesto queja por los aspectos de su impugnación que fueron denegados.

4°) Que con posterioridad a la concesión del recurso extraordinario, este Tribunal requirió a la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos que informase sobre los alcances de la legislación vigente en el ámbito provincial en materia de sindicalización de los agentes policiales y penitenciarios y, en su caso, que manifestase lo que entendiera apropiado a los fines de la resolución de la controversia. Al contestar dicho informe, la Fiscalía señaló, en lo que interesa, que de la normativa local se desprendía que la agremiación del personal policial y penitenciario estaba prohibida (fs. 236/241). De dicho informe se corrió traslado a la demandada y a la actora (fs. 244/250 vta., 251/252, respectivamente).

5°) Que el recurso extraordinario es admisible toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

normas de índole federal en las que el apelante fundó su derecho y la decisión impugnada ha sido contraria a su pretensión (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48).

6°) Que la cuestión debatida en autos es análoga a la resuelta por la Corte en Fallos: 340:437 ("Sindicato Policial Buenos Aires").

En dicho precedente, el Tribunal sentó la doctrina según la cual, si bien el artículo 14 bis de la Constitución Nacional no consagra en favor del personal policial el derecho a constituir un sindicato, diversas normas de jerarquía constitucional sí consagran dicho derecho (artículo 8° del PIDESC; artículo 22 del PIDCP; artículo 16 de la CADH; artículo 8° del Protocolo de San Salvador). Todas estas normas, no obstante y en consonancia con los demás tratados internacionales con jerarquía constitucional, condicionan el derecho a la sindicalización a que los estados signatarios de los tratados en cuestión no hayan adoptado medidas restrictivas al respecto (artículo 8°, inciso 2, PIDESC; 22, inciso 2, PIDCP; 8°, inciso 2, del Protocolo de San Salvador) o no hayan prohibido la sindicalización (artículo 16, incisos 2 y 3, CADH). En otras palabras, de acuerdo al derecho vigente aún después de adoptados los tratados mencionados precedentemente, el derecho a sindicalizarse de los miembros de la policía está sujeto a las restricciones o a la prohibición que surjan de la normativa interna. En el caso de las policías provinciales, tratándose de

relaciones de empleo público local, son las provincias las que pueden establecer las restricciones o la prohibición.

7°) Que, respecto del personal policial, según surge de lo informado por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos (fs. 236/241), el Reglamento General de Policía establece que constituye falta grave "la interposición de recursos, reclamos o quejas en forma colectiva" (artículo 161, inciso 9, de la ley 5654).

En la medida en que toda entidad sindical es una asociación constituida en defensa de los intereses de los trabajadores que tiene garantizado constitucionalmente concertar convenios colectivos de trabajo, el derecho a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga (artículo 14 bis de la Constitución Nacional, artículo 2° y concordantes de la ley 23.551), es evidente que se trata de un ente con personalidad diferenciada que actúa en defensa de intereses colectivos. Por consiguiente, no hay duda alguna de que la normativa local, al prohibir cualquier tipo de "recurso, reclamo o quejas en forma colectiva", ha proscripto al personal policial asociarse con fines gremiales.

8°) Que a la misma conclusión debe llegarse respecto del personal penitenciario. La normativa que regula al personal penitenciario en la Provincia de Entre Ríos contiene, según informa el Fiscal de Estado, una disposición casi idéntica a la del personal policial. Según la ley 5797, dicho personal tiene



Corte Suprema de Justicia de la Nación

proscripto "formular peticiones, quejas o reclamos en forma colectiva" (artículo 15, inciso 1).

9°) Que este Tribunal no desconoce que la doctrina de "Sindicato Policial" (Fallos: 340:437) fue elaborada teniendo en miras al personal policial, no al personal penitenciario. En ambos supuestos, sin embargo, se trata de miembros de fuerzas de seguridad estatales cuya organización, actividades y estatutos legales exhiben una clara similitud.

En efecto, el servicio penitenciario de la Provincia de Entre Ríos pertenece, al igual que la policía provincial (artículos 1° y 2° de la ley 5654), a la "rama activa de Seguridad" (artículo 1° de la ley 5797). Por otro lado, las funciones asignadas al personal penitenciario son también las de seguridad y defensa (artículo 9° y le competen las "facultades y atribuciones correspondientes a su calidad de depositario de la fuerza pública" (artículo 10). En esa línea, la ley local establece que el personal del servicio penitenciario "podrá hacer uso racional y adecuado de armas en circunstancias excepcionales de legítima defensa o ante el peligro inminente para la vida, la salud o la seguridad de sí, de agentes, de internos o terceros" (artículo 12). Además, el personal está sometido a un "estado penitenciario", es decir, a una situación jurídica que resulta de un conjunto de deberes, prohibiciones y derechos. Entre los deberes se destaca la pertenencia a un régimen jerárquico, la portación de armas y el sometimiento al régimen disciplinario (artículo 14 incisos a, b y d,

respectivamente). Esos deberes son estrictamente análogos a los impuestos al personal policial (artículos 9°, 15 y 11 inciso a de la ley 5654). Las prohibiciones aplicables al personal penitenciario son similares también a las del personal policial y entre ellas se encuentra –según se vio– la de presentar peticiones, quejas o reclamos en forma colectiva.

10) Que este Tribunal no ignora que, ante denuncias y requerimientos articulados por diversas organizaciones locales e internacionales, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han distinguido, a los efectos del reconocimiento del derecho a agremiarse, entre la situación de la policía y las fuerzas armadas y la del personal de establecimientos penitenciarios. Estos organismos también han sostenido que las normas que permiten limitar o prohibir el derecho de asociarse sindicalmente son de interpretación restrictiva (entre otros, véanse los señalamientos formulados en los casos de Bostwana, Fiji, Ghana, Kasajistán en *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 101 Reunión, Informe III, Parte 1ª, págs. 87/88, 152/158, 166/167, 204/206, respectivamente; para el seguimiento posterior de estos casos, véase *Aplicación de las normas internacionales del Trabajo. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª reunión, 2019, Informe III,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Parte A, págs. 58, 152/158, 166/167, 204/206; véase también *Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, OIT, 5^a. ed. Revisada, 2006, párr. 223).

Las opiniones referidas, que tienen un valor significativo a la hora de interpretar los convenios de la OIT (Fallos: 332:2715, entre otros), se basan en dos ideas centrales. Por un lado, presuponen que, tratándose de normas de interpretación restrictiva, ante la duda no corresponde limitar o prohibir el derecho de asociarse sindicalmente. Por otro lado, trazan la distinción entre personal policial y personal penitenciario en base al examen de situaciones puntuales constatadas en países con diferentes regulaciones. Dicho examen es sensible a distintos factores. Así, por ejemplo, se tiene en cuenta si se concede al personal del servicio penitenciario el mismo estatus jurídico que al personal policial (*Aplicación de las normas...*, op. cit., pág. 58) o si el personal penitenciario cumple las mismas funciones que el policial (*Informe...*, op. cit. pág. 154; *Libertad sindical...*, op. cit., pág. 104). Estos puntos son determinantes porque, según se vio, en el caso de la Provincia de Entre Ríos tanto el personal penitenciario como el policial tienen deberes y prohibiciones estrictamente análogos entre sí. Además, las funciones asignadas a ambos son también similares. En consecuencia, si bien la interpretación debe ser restrictiva, en el caso no hay duda alguna acerca de que la

prohibición de asociarse con fines gremiales alcanza también al personal penitenciario.

11) Que, en definitiva, la prohibición de asociarse con fines gremiales es aplicable tanto al personal policial como al personal penitenciario según el derecho vigente en la Provincia de Entre Ríos. Por consiguiente, sin perjuicio de que dicha normativa pueda modificarse o derogarse en el futuro, la peticionante no puede constituirse hoy como una entidad sindical.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se confirma la resolución 818/2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (artículo 16 de la ley 48). Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida. Notifíquese y devuélvanse las actuaciones al tribunal de origen.

DISI-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

Que de lo informado a fs. 236/241 por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos no se desprende la existencia de disposición legal alguna que en forma expresa le prohíba al personal policial y penitenciario de dicha provincia asociarse con fines gremiales.

No puede otorgarse tal alcance a las disposiciones legales mencionadas en dicho informe que, con el claro fin de preservar la disciplina interna, prohíben las quejas o los reclamos grupales. Tal prohibición no debe verse como un obstáculo decisivo para que el personal policial y penitenciario pueda crear una asociación que, respetando la disciplina interna, cumpla un rol significativo en la defensa y promoción de los de los derechos e intereses profesionales, económicos y sociales de ese colectivo de trabajadores.

En consecuencia, los planteos del recurrente encuentran adecuada respuesta en lo expresado en el voto en disidencia del juez Maqueda en la causa "Sindicato Policial Buenos Aires" (Fallos: 340:437).

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Costas por su

-//-

-//-orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida.
Notifíquese y remítase.

DISI-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

Que las cuestiones propuestas en la apelación federal resultan sustancialmente análogas a las planteadas y resueltas en los precedentes "Sindicato Policial Buenos Aires" (Fallos: 340:437) y CSJ 808/2012 (48-R)/CS1 "Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación", sentencia del 13 de agosto de 2020, voto del juez Rosatti a cuyos fundamentos y conclusiones se remite en razón de brevedad.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida. Hágase saber y, oportunamente, remítase.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Recurso extraordinario interpuesto por el **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**, representado por la **Dra. Cecilia Adelfa Chas**.

Traslado contestado por **Ricardo Alfredo Raffo**, con el patrocinio del **Dr. Imanol Sánchez**.

Tribunal de origen: **Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo**.