



UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

LIBERTAD SINDICAL DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD, UN DILEMA NO RESUELTO: UN ANALISIS DEL FALLO “SIPOBA C/ MINISTERIO DE TRABAJO S/LEY DE ASOCIACIONES SINDICALES”

NOTA A FALLO

Autor: Carlos Daniel Linsalata

D.N.I: 21.909525

Legajo: VABG58677

Prof. Director: César Daniel Baena

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021

Tema: Libertad sindical de las fuerzas de seguridad, un dilema no resuelto: Un análisis del fallo: “SIPOBA C/ MINISTERIO DE TRABAJO S/LEY DE ASOCIACIONES SINDICALES”

Fallo: Fallo de la CSJ 909/2010 (46-S)/CS1 “RECURSO DE HECHO Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ley de asociaciones sindicales. Fecha 11 de Abril de 2017.-

Sumario: 1. Introducción.- 2. Premisa fáctica e historia procesal.- 3. Fundamentos del tribunal.- 4. Análisis crítico del fallo.- 4.1 Libertad sindical en la Constitución Nacional y Excepcionalidad.- 4.2 Exclusión en leyes nacionales y provinciales.- 4.3 Postura del autor.- 5. Conclusión.- 6. Referencias bibliográficas.- 6.1 Legislación.- 6.2 Doctrina.- 6.3 Jurisprudencia.- 6.4 Información de organismos internacionales.- Anexo: Fallo Completo.

1. Introducción

A continuación se realizará un análisis del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en el caso caratulado “**Recurso de hecho por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de asociaciones sindicales**”, en el que con fecha 11 de Abril del año 2017, en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), se expidió por primera vez en la cuestión si era factible o no, que la Fuerzas Policiales posean el derecho a sindicalizarse, en resolución al recurso de hecho interpuesto por el sindicato policial buenos aires (SIPOBA).

La sentencia de marras trata la aceptación de sindicación o agremiación de los integrantes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a los fines de ejercer legítimamente el derecho de crear su propio sindicato, ajustándose a lo plasmado en nuestra carta magna en el Art 14 Bis, asimismo veremos su vinculación con el convenio 87 y 98 de la O.I.T y las normativas del derecho Argentino establecido principalmente en la Ley 23.551 de asociaciones sindicales.

Se llega a instancia de la CSJN, debido a que el mismo les fue rechazado por ante la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

Se analizaran y criticaremos las razones por las cuales les fue vedada a las Fuerzas Armadas y de Seguridad la constitución y reconocimiento de sus sindicatos, asimismo como la legitimidad de estas decisiones limitativas.

“La Constitución y sus intérpretes juegan un papel relevante en mantener la vigencia de ese principio corrigiendo los resultados de la decisión política mayoritaria cuando ellos lo afecten de modo grave” (Dworkin, 1997)

2. Premisa fáctica e historia procesal

El reclamo tuvo su génesis entre los años 2001 y 2010, donde se hicieron visibles manifestaciones espontáneas por parte de los integrantes de las fuerzas policiales en casi todas las provincias de Argentina. Los trabajadores, solicitaban en general mejoras salariales, y medios logísticos de seguridad para desarrollar las tareas policiales. A partir de estos reclamos surgió la necesidad de legitimarlos, creando sus propios sindicatos y agremiarse de acuerdo a lo plasmado en el Art 14 bis de nuestra Constitución Nacional y la ley 23.551. Es así que el Sindicato Policía de Buenos Aires (SIPOBA) realiza diversas manifestaciones, remarcando el déficit general para cumplir sus funciones. Estas deficiencias –según los que se movilizaron a las distintas protestas-, dificultan de manera sensible la seguridad, poniendo en riesgo al propio personal policial y a la ciudadanía, imposibilitando un efectivo cumplimiento de sus deberes. Esta situación tuvo una fuerte repercusión mediática, lo que alertó políticamente, debiendo tomar cartas en el asunto a los diversos ministros de seguridad de las fuerzas, lo que era tomado como una acción de indisciplina e incumplimiento reglamentario. Recordemos que por ley la los trabajadores policiales tienen vedado este derecho y podrían ser sancionados y hasta incluso exonerados por no cumplirlos. Esta situación hace que los integrantes de la policía de la provincia de Buenos Aires, inicien formalmente la constitución de una organización sindical que les permita defender sus derechos e intereses como trabajadores del estado y así poder legitimar sus reclamos.

Es oportuno destacar un informe realizado sobre “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que dice en el punto 93: "También en cuanto los derechos del personal de las fuerzas policiales, es imprescindible referirse al ejercicio de la libertad sindical. En este sentido, los Estados Miembros deben garantizar al personal que integra las fuerzas policiales derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional. El ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios policiales debe desarrollarse manteniendo una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros respecto a toda la población bajo su jurisdicción en el marco del Derecho

Internacional de los Derechos Humanos. El logro de ese equilibrio determina que la actividad sindical de los funcionarios y funcionarias policiales puede someterse a algunas limitaciones o restricciones que no rigen para otros trabajadores de la actividad pública o privada, propias de una institución sometida a reglas específicas de disciplina y jerarquía y a las necesidades de una sociedad democrática, como se desarrollará oportunamente en este informe al analizar el derecho a la libertad de asociación en su relación con la política pública sobre seguridad ciudadana” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 31 de Diciembre 2009).

El Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA), eleva el recurso de apelación por ante la Cámara Nacional V del Trabajo (CNAT) “Sindicato de la Policía de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de creación de Asoc. Sindicales” la que fue emitida en Octubre de 2010, La Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, confirma la resolución Ministerial 169/98 por ese entonces dictada por el Ministro en funciones Dr. Antonio Erman Gonzales, el 10 de marzo de 1998 que rechaza la solicitud de simple inscripción gremial del (SIPOBA), en términos de la Ley 23.551 prohibiendo a las Fuerzas de Seguridad ejercer el derecho de sindicalización por ser en su esencia estructuras de orden verticalista y de un régimen disciplinario particular, quedando fuera de lo contemplado por la ley antes mentada. Asimismo hace mención que no existe en particular ningún tipo de normativa que haga referencia al mentado derecho para este tipo de instituciones, por el contrario

Se presenta el recurso de hecho por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para decidir sobre su procedencia ya que una ley provincial estaría restringiendo y negando un derecho constitucional

El 11 de Abril de 2017 la CSJN se expide al respecto, negando la inscripción ay derecho de sindicación a los miembros de la policía de la Provincia de Buenos Aires, resultando el Fallo de análisis,

3. Fundamentos del tribunal

La mayoría de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (C.S.J.N) sustentó su decisión justificando que si los constituyentes, hubieran querido otorgar los derechos a sindicalizarse a los miembros de las fuerzas de seguridad en el Art 14 bis, lo habrían hecho

expresamente y no lo hicieron. También sustenta el decisorio mencionando que en el debate abierto en el Congreso Nacional año 1957, se excluye a los funcionarios públicos que ejercen algún tipo de autoridad de este derecho. Es así que la CSJN toma para su fundamento lo expresado por el convencional Dr. Carlos A Bravo: “Los trabajadores de los servicios públicos, en la inteligencia de los miembros integrantes de la comisión, gozan del derecho de huelga, y solo están excluidos, siguiendo los pasos de la OIT, los funcionarios públicos depositarios de cierta parte de la autoridad pública, y no los agentes administrativos o ejecutivos que disfrutan de un simple contrato de derecho privado.” (Diario de sesiones convención constituyente, 21 de Octubre 1957).

En otra línea de fundamentación de esta negatoria se mencionó en su resolución a lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y se alude también a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T) en la que Argentina suscribe. En el que los países firmantes tienen la libertad de otorgar o no este derecho de acuerdo a su legislación, respetando el principio de soberanía.

Esta decisión argumentativa tiene en cuenta que el punto 2 del Art 9° del convenio 87 de la O.I.T (1948) y el punto 2 del Art 9° del Convenio 98 de la O.I.T (1949) a los que la misma resolución alude dice que: “En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los/las trabajadoras y trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación”, todo ello de acuerdo al párrafo 8° del Art 19 de la Constitución de la O.I.T.

La decisión de la C.S.J.N realizó una interpretación amplia y optó por restringir un derecho constitucional de un grupo de trabajadores fundamentando no poner en riesgo los derechos de una mayoría, al verse en riesgo la seguridad y paz social de la población “La influencia sobre las directrices de las decisiones de orden político es acumulativa, y un trato igual para los individuos no es necesariamente parte de una estrategia responsable encaminada al logro de una meta colectiva” (Dworkin, 1997). Este fundamento es claramente anacrónico y extemporal, siguiendo lineamientos de las normativas que oportunamente dictó un gobierno de facto, en el que las Fuerzas Armadas y de Seguridad, no tenían derecho a ningún tipo de reclamo

gremial, e incluso hasta el día de hoy es mal visto o que atenta contra la disciplina y el mando, en un sistema de organización jerárquica y piramidal.

Otro fundamento de nuestro tribunal superior es que legislación nacional, ha regulado la cuestión, impidiendo la sindicalización y manifestaciones específicas de derechos sindicales mediante disposiciones legales expresas. La CSJN hace referencia concretamente a la ley 23.544 (1988), la que ratifica el convenio 154 de la OIT, específicamente lo relativo a la negociación colectiva (1981), donde se excluye a los miembros de las Fuerzas Armadas y Seguridad. Pero la CSJN no hace una interpretación completa ignorando el resto de la norma, a saber:

(...) en tanto que, en el ámbito de la administración pública, se hará efectivo [se refiere a la negociación colectiva] en oportunidad de entrar en vigencia la nueva legislación que regulará el desempeño de la función pública, en la cual se fijaran las modalidades particulares para la aplicación del aludido convenio (...) Es así que la Corte Suprema niega este derecho al personal policial, haciendo una interpretación parcial, y amparada la decisión en nuestro sistema federal a que cada provincia disponga libremente de permitir o no la sindicalización a los miembros de sus policías, respetando el sistema federal de gobierno.

4. Análisis crítico del fallo

4.1. Libertad sindical en la Constitución Nacional y Excepcionalidad

Para decidir la negatoria a la formación de agrupaciones gremiales a los integrantes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la Cámara Nacional del Trabajo señaló que había que contemplar excepciones a la regla general de la libertad de agremiación, en el voto del ministro Dr. Juan Carlos Fernández Madrid, quien afirmó que: “No hay legislación interna que regule la posibilidad de sindicación y de ejercicio de los demás derechos vinculados a ella por parte de las fuerzas de seguridad. Además considero que cuerpos que responden a un orden vertical y están creados para proteger la seguridad del país y de las personas no pueden asimilarse a los dependientes comunes a los que refiere la ley 23.551, por lo que entiendo que la misma no es aplicable” (Fallo CNT Sala V). Lo volcado por el Dr. Juan Carlos Fernández Madrid, no está correctamente fundamentando ya que la falta de legislación, en este caso, no genera una inconsistencia normativa ya que es un derecho propio claramente consagrado en la Constitución Nacional, y la ley que lo regula es la ley 23.551, ley, que el Juez excluye al personal de las fuerzas de seguridad argumentando que debe responder a un orden vertical y que protege la

seguridad del país, sin fundamentar que razones desestabilizaría un reclamo legítimo y legal ese orden jerárquico o pondría en riesgo la seguridad del país. Por el contrario la ausencia de un sindicato, esconde las realidades y problemáticas institucionales de una fuerza civil armada, democrática cuyo orden jerárquico e institucional no se tendría que ver afectado por ejercer este derecho.

La mayoría de los miembros de la CSJN, adhieren a este fundamento de la CNT, y refuerzan esta idea diciendo: “Es claro entonces que, si los constituyentes hubieran querido otorgar en el art 14 bis derechos sindicales a los miembros de la fuerza policial, lo habrían hecho expresamente. Y no lo hicieron. Más aún, los excluyeron del derecho de huelga, que era el derecho sindical por excelencia” (Fallo CSJ, 2017). La exclusión del derecho de huelga o limitaciones de algunos derechos no debería implicar una prohibición absoluta del ejercicio de un derecho.

Lo que la CSJN ignora es que los constituyentes del año 1957 se refirieron a limitar el derecho de huelga, y no al de conformar sindicatos. Sin dudas el derecho a Huelga es sustancial y fundamental en el ejercicio de los derechos gremiales, pero la mayoría de los miembros de la CSJN toma la limitación de un derecho – el de huelga- y lo hace extensivo al derecho a agremiarse y conformar un sindicato, que fue lo reclamado originariamente.

En cuanto a los tratados internacionales podemos mencionar una nutrida y coincidente lista donde le es reconocido al trabajador el derecho a agremiarse. Así, podemos mencionar: el Art 22 del Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Art 8 Pacto Internacional Derechos Políticos, Económicos, Sociales y Culturales (PIDPESC); y el Art 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificados por nuestro país en la Ley 23.313. Pero en contracara a esto los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en particular el Art 9, del Convenio 87 y el Art 5.1 del Convenio 98, otorgan a cada país firmante, libertad para decidir discrecionalmente el reconocimiento de sindicación a y hasta qué punto las garantías sindicales son aplicables o no a su Policía y a Fuerzas Armadas. Al respecto la CSJN, se refirió de esta manera “La legislación nacional si ha regulado la cuestión impidiendo la sindicalización y las manifestaciones específicas de derechos sindicales mediante disposiciones legales expresas.” (Fallo CSJN, 2017), una muestra de ello es la sanción de la ley 21.965 del año 1979, que se prohibió expresamente a la Policía Federal, cualquier tipo de actividad gremial. (Art 9° inc f).

En este sentido la CSJN coloca las leyes provinciales por encima de nuestra CN. “¿Por qué no toma en cuenta la CSJN lo que claramente dice el Art 14 Bis de nuestra carta magna, donde el derecho de agremiarse es amplio y resulta ajustarse a ciertos pasajes limitativos y denegatorios?” (Afarian, 2018)

4.2. Exclusión en leyes nacionales y provinciales

Es hasta aquí notable, que el fundamento más sólido del fallo de la CSJN, tiene dos causales que actúan como ariete en la resolución adoptada, el primero es que las fuerzas policiales son una excepción en cuanto al hecho de ser beneficiario del derecho consagrado en el Art 14 bis de nuestra carta magna, lo que no está expresamente dicho, pero el más alto tribunal optó por una interpretación de excepción para estos trabajadores de la norma jurídica. Los policías no podrían sindicalizarse ni agremiarse. Como segundo causal es la consideración y valoración de las leyes provinciales, respetando el sistema federal de gobierno en base a los dicho en los convenios y tratados internacionales en el que Argentina es firmante, así es plasmado en el considerando del fallo: “ El Congreso tiene facultades para aprobar convenios internacionales relativos al derecho de sindicalización.....Sin perjuicio de ello, es claro que las provincias pueden establecer restricciones o prohibir la actividad sindical para los miembros de fuerzas de policías locales pues, como ha dicho esta Corte desde antiguo, las cuestiones vinculadas a las relaciones de empleo público provincia forman parte de las autonomías locales que pueden regular dichas relaciones.”

Es así que la CSJN, deja a las provincias esa libertad respetando el sistema federal, teniendo en cuenta que la ley 13.982 de la Provincia de Buenos Aires y el decreto 1050/09 dispone que “el personal policial no podrá en ninguna forma participar en actividades políticas, o gremiales, ni asistir a lugares o participar de reuniones que comprometan la dignidad o el decoro de la función policial”. Esto deja leer entre líneas que el tribunal considera acertado lo dispuesto en el decreto provincial y coloca al mismo nivel una actividad gremial ó política, a la de participar de una reunión que comprometa la dignidad y el decoro de la función policial. Como si el reclamo laboral, la defensa de derechos fuera una actividad indigna o indecorosa.

En este fallo la mayoría del tribunal, jerarquiza a nivel Constitucional legislaciones provinciales, con una sentencia defectuosa y un claro error jurídico. “Quizás en todos los

sistemas jurídicos nuestro juez estará violando normas jurídicas que exigen llevar a cabo interpretaciones correctas del derecho válido. No obstante estas normas también serían violadas si el Juez interpretara el derecho válido de manera incorrecta, creyendo y argumentando, sin embargo, que su interpretación es correcta.” (Alexy, 2008)

Es notable como los diversos autores y especialistas en derecho laboral coinciden en los “olvidos” o “errores” de los miembros de la CSJN en la bibliografía de referencia el Dr. Capón Filas hace unos interrogantes que permiten reflexionar acerca de este fallo que resultan muy útiles para desarrollar una postura: “Entonces, cabe preguntar lo siguiente: en la Argentina, ¿estamos viendo mal o estamos atrasados? La inclusión social, ¿conviene a todo el mundo menos a los policías y a las fuerzas de seguridad?, ¿Por qué? Porque si van a incluir a todos los trabajadores, no los incluimos a los policías y las fuerzas de seguridad, también les estamos dando clases de derechos humanos y les negamos la sindicalización y la negociación colectiva. Esa traba lógica es muy complicada de entender”. (Capón Filas, 2017)

4.3 Postura del autor

El 17 de Abril del 2017, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, le negó al policía la posibilidad de agremiarse y reclamar mediante los sistemas constitucionales y democráticos que corresponden. A partir de una atenta lectura se pueden identificar conclusiones y decisiones contradictorias de relevancia por parte del tribunal. El policía por su condición de tal, se lo excluye como trabajador y tiene prohibido agremiarse y exponer o manifestar abiertamente sus reclamos, mediante la conformación de los respectivos gremios y sindicatos. Esta situación de ilegitimidad, deja expuestos a los miembros de las fuerzas de seguridad, a ser sancionados gravemente e incluso exonerados, de acuerdo a la legislación y reglamentación de cada Provincia.

En este caso donde hay una colisión de derechos “fundamentales” es pertinente destacar la distinción entre “reglas” y “principios” jurídicos, mucho se ha escrito a favor de la distinción o tomar los conceptos como un todo, autores como A. Arri y Pietro Sanchis lo analizan perfectamente, pero para dar luz sobre este axioma tomemos como referencia lo que expresa el autor Alexy sobre la distinción entre principios y reglas: "constituye la base de la fundamentación iusfundamental y es una clave para la solución de problemas centrales de la

dogmática de los derechos fundamentales. Sin ella, no puede existir una teoría adecuada de los límites, ni una teoría satisfactoria de la colisión y tampoco una teoría suficiente acerca del papel que juegan los derechos fundamentales en el sistema jurídico" (Alexy, 2008)

Es por ello que a continuación visualizaremos las normas y principios que colisionan en este caso de manera de poder hacer una crítica acertada a la decisión de la mayoría, como bien menciona el filósofo y jurista Dr. Cianciardo: "si podemos identificar y diferenciar claramente una norma o regla de un principio, podremos darle la precedencia que corresponda al haber una colisión entre ellas" (J.Cianciardo, 2003).

En primer lugar abordaremos el problema que surge a raíz de la errónea interpretación que hace la Corte respecto al Art 14 Bis de la Constitución Nacional, en el considerando 9° del fallo, dice que la "Constitución" ha excluido a ciertos grupos de trabajadores de este derecho, - Constituir organizaciones gremiales-, así sucede con los miembros de la fuerza policial. Fundamentalmente por la opinión del convencional Bravo.

Lo que la Corte no advierte es que los convencionales se referían al derecho a huelga, que es el derecho sindical por antonomasia, y por carecer de este derecho o limitarlo, no significa que los trabajadores de las fuerzas de seguridad, deban perder los demás derechos plasmados en el Art 14 Bis de nuestra carta magna. Cabe destacar que el planteo del recurso es el de conformar un gremio y sindicalizar libremente a la Policía de la Provincia de Buenos Aires y no el derecho a huelga, el cual puede ser restringido, limitado y hasta prohibido reglamentariamente.

En consideración al fundamento que alude a los Convenios 87 y 98 de la O.I.T, la propia Constitución de la O.I.T dice que: "los convenios no menoscabaran la leyes, sentencias, costumbres o acuerdos que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos garantizados en dichos convenios, (Párrafo 8, Art 19, Constitución de la O.I.T). En este sentido claramente el Art 14 Bis de la Constitución Nacional permite la conformación de sindicatos libres y democráticos por la simple inscripción, en un sentido amplio y no limita taxativamente a los miembros de las Fuerzas Policiales. En el mismo sentido en un pasaje de la resolución menciona que si se hubiera querido otorgar esos derechos lo habrían hecho expresamente, poniendo por encima de lo plasmado efectivamente por la Constitución Nacional, los dichos de los constituyentes. Siendo que la cláusula fue abierta, amplia y colectiva a todos los trabajadores.

Si recurrimos al ejercicio de la lógica deóntica, y analizamos si la normativa aplicada es la correcta mediante una técnica científica podríamos arribar en base a la bibliografía propuesta los autores Alchurrón y Bulygin, desarrollan un método científico que mediante un cuadro de valoración de premisas, cataloga las premisas normativas en fuertes, premisa débiles, y en consecuencia dando resultados de prohibiciones, obligaciones, y regulaciones. “ (Alchurrón - Bulygin, 2012). Haciendo un relevamiento de las normativas en juego en este fallo y colocándolas en el cuadro comparativo obtenemos como resultado que la premisa fuerte y fundamentada en nuestra Constitución Nacional no es neutralizada por las otras premisas, lo que avala también un enfoque científico y el error de apreciación de la Corte.

En primer lugar y haciendo un minucioso análisis a las normativas partiendo de la Convención Constituyente de 1957, leyes nacionales, provinciales y de los instrumentos internacionales que refieren a los “derechos humanos laborales” lleva a consideración que la exclusión o la restricción de los derechos sindicales de los policías requiere de una norma legal expresa.

Así las cosas, y siendo que la única norma legal vigente solo limita, la aplicación de un régimen de negociación colectiva, sin vedar la posibilidad de organizar sindicatos, y afiliarse al de su elección para la promoción y protección de sus intereses, pudiendo los trabajadores policiales ejercer sus derechos, teniendo en cuenta que, al ser funcionarios armados y con responsabilidad y autoridad pública, se pueden imponer algunas medidas restrictivas mediante una clara normativa que aborde los protocolos o limitaciones respecto a la huelga, convenios colectivos o distintas situaciones que potencialmente pueda afectar intereses relativos al conjunto de los ciudadanos y ejercer estos derechos sin alterar el bien común y la paz social.

El policía no pierde su condición de trabajador, “no existe una ley que sustraiga a los agentes de seguridad de las disposiciones de la ley 23.551” (Maqueda, 2017) Queda claro que excepcionar sin una ley en contrario y privar de un derecho a un trabajador, teniendo en cuenta el principio de legalidad y reserva, es violatorio al Art 19 de nuestra Constitución Nacional. Asimismo distinguir a los trabajadores por la función que cumplen viola el principio de Igualdad.

Si se analiza el Convenio 151 de la OIT (1978), deja en manos del legislador nacional determinar hasta qué punto serán aplicables las garantías suscriptas en dicho convenio. En este caso los legisladores nacionales, no tomaron postura alguna, delegando a las provincias las determinaciones al respecto.

Por lo tanto considero desacertada la opinión de la mayoría de la corte, coincidiendo con el decisorio de la disidencia del Dr. Don Horacio Rosatti, apuntando a dos de los dieciséis puntos de los considerandos que claramente expone diciendo: “Es menester recordar que la sindicalización no se agota en el ejercicio de los tres derechos constitucionalmente reconocidos por el art 14 bis - concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y arbitraje y el derecho de huelga-, susceptibles de reglamentación por ley, sino que abarca un amplio abanico de reivindicaciones factibles de ser ejercitadas democráticamente en un marco de participación y tolerancia.” (Fallo CSJN – en disidencia- Dr. Rosatti- , 2017)

Continuando en ese eje, si el derecho a la sindicalización de la fuerza de seguridad provincial surge directamente de la Constitución Nacional (Por lo que, no puede ser prohibido por una legislatura Provincial), los derechos emergentes de la sindicalización si pueden ser reglamentados y aun prohibidos por ley formal, atendiendo a las particulares características de la función policial. Recalco “derechos emergentes”, en este caso se podría reglamentar la huelga sin portar armas, uniforme, o elementos institucionales como móviles, y que sean desarrolladas sin perjuicio del servicio. No es menor que en este sentido es materia del legislador resolver esta cuestión, por ende es menester hacer saber a la legislatura de la Provincia de Buenos Aires, para que adopte las medidas pertinentes.

5. Conclusión

A diario millones de personas salen de sus casas para trabajar. Muchos de ellos lo hacen con un riesgo mayor sobre su integridad física. Los policías encabezan los ranking del mundo de las profesiones más riesgosas y más aún en Argentina, donde en lo que va del año 2021 tenemos una cifra record contabilizando veintidós policías muertos en enfrentamientos violentos.

El hecho de partir cada día de su casa, dejar a sus familias y poner en riesgo la vida al servicio de los demás, llena de honor y prestigio al policía, pero bien sabemos no es reconocido en nuestra sociedad, por el contrario hay una humillación y trato despectivo para con los ellos.

En la actualidad la profesión policial en Argentina no solo representa un riesgo a la integridad física, y poner en juego lo máspreciado por el ser humano que es la propia vida, con el aditamento, que ese riesgo de vida, es expuesto para proteger a un tercero. La certeza que esa muerte va a provocarse de manera violenta, producto de un enfrentamiento armado, o recibir

una puñalada letal (recordemos el caso reciente en Septiembre del 2020, donde cerca del museo MALBA en el barrio de Palermo, un hombre apuñala con una cuchilla de carnicería, provocando la muerte al Inspector Juan Pablo Roldan) causa un efecto psicológico de alerta permanente y gran tensión con la que convive a diario el funcionario policial, debiendo resolver en forma cotidiana situaciones de crisis, con escasos recursos, lo que causa un daño psicológico y sensación de desamparo muy particular y difícil de comprender.

Considero que el fallo en cuestión es una regresión en materia de derechos laborales y vulnera gravemente un derecho del trabajador, recordemos que la Corte en una gran cantidad de fallos que está consagrado y claramente establecido en nuestra Constitución Nacional, como es el de conformar libremente un sindicato. El máximo tribunal determinó la negatoria a un derecho fundamental, es fue muy preciso en ese sentido otorgándole a la persona del trabajador como “sujeto preferente de tutela constitucional” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, Sentencia V.967. XXXVIII.REX, 2004; Corte Suprema de Justicia de la Nación, Sentencia C.2605. XXXVIII, 2004; Corte Suprema de Justicia de la Nación, Sentencia A.1023. XLIII.RHE, 2010) Pero opuestamente a esto le dio supremacía a las leyes provinciales -de menor jerarquía-, que ya se habían expedido oportunamente al respecto.(Afarian, 2018)

La Corte Suprema de Justicia, toma algunos pasajes para fundamentar su decisión, y hasta “recurre a meras especulaciones del sentido que le dieron los convencionales constituyentes” (Afarian,2017), pasaron más de sesenta años, enmarcada esta postura en una época de gobierno de facto, en la cual se le daba a la policía un perfil militarizado, y no el de policía democrática, de proximidad con el ciudadano y de cuerpo civil armado que tiene hoy en día.

A mi entender, se podría haber encontrado una solución, restringiendo, regulando o limitando las actividades sindicales para el personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, sin llegar a negar completamente en su totalidad un derecho tan básico y fundamental. A trasmano de la evolución mundial en que todos los países medianamente prósperos y democráticos tienen sus policías sindicalizadas.

Hoy los avances tecnológicos nos permiten obtener registros fílmicos de muchas situaciones de enfrentamiento, que acercan a la sociedad el riesgo permanente y el aumento del nivel de violencia en los hechos delictivos que azotan a nuestra sociedad, pese a todo, el policía no es acompañado adecuadamente desde el ámbito político ni social. Producto de la

desconfianza fomentaba por algunos casos de falta de profesionalismo y una construcción y prejuicio social del perfil de la policía en Argentina, más aun, el de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Sin ir lejos cuatro portadas de la revista Noticias, “ dos de ellas Maldita Policía, Policía Salvaje y el País del apriete, en relación a las protestas en Puente 12 por parte de la Policía Bonaerense” aunque no es menester de este trabajo analizar cuestiones sociológicas y profesionales en cuanto a la función policial, es importante enmarcarla para comprender el retroceso que genera este fallo que prohibió a los miembros de la policía de la provincia de Buenos Aires, el libre ejercicio de sindicarse, imposibilitando a los trabajadores policiales del derecho constitucional y legítimo de hacerlo, retrasando y postergando en el tiempo un cambio que es inminente en la nueva visión de las policías democráticas del mundo. Esto deja al calor de las injusticias no escuchadas, una olla de presión y un dilema no resuelto.

6 Referencias Bibliográficas

6.1 Legislación

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (7 de Noviembre 1969) San José de Costa Rica.

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación N° 87. (9 de Julio de 1948). San Francisco, Estados Unidos de América.

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva N° 98.
(01 de Julio de 1949) Ginebra.

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública N° 151.
(27 de Junio 1978). Ginebra. Registrado bajo la Ley 23.328

Convenio sobre la negociación colectiva N° 154. (03 de Junio 1981). Ginebra.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (09 de Mayo de 1986). Opinión consultiva OC6/86. San José de Costa Rica.

Constitución de la Nación Argentina. (1853). Reformada en 1994.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (10 de Noviembre de 1959). Ley N° 14. 932.
Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (01 de Marzo de 1984). Ley N° 23.054.
(Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica)
Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (17 de Abril de 1986). Ley 23.313 (Pactos
Internacionales Derechos Económicos Sociales y Culturales de Derechos Civiles.- Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (03 de Julio de 1986). Ley 23.328. (Derecho
de sindicación - Convenio 151) . Complementado por Decreto P.E.N N°1246/1986. Buenos
Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (22 de Diciembre de 1987). Ley 23.544.
(Ratifica
Convenio 154 O.I.T – Fomento Negociación Colectiva). Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (23 de Marzo de 1988). Ley 23.551. (Régimen
de Asociaciones Sindicales). Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (19 de Junio de 1996). Ley 24.658. (Protocolo
de San Salvador). Buenos Aires.

Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. (9 de Marzo de 2009). Ley N° 13.982. La
Plata.

6.2 Doctrina

Afarian, J. (2018) Constitucionalidad de la sindicación de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales en Argentina. Microjuris. Argentina.

Alchourrón, C.E y Bulygin, E. (1991) Análisis lógico y derecho. AR: Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Alexy, Robert. (2008) El concepto y naturaleza del derecho. AR: Marcial Pons. Madrid-Barcelona - Buenos Aires.

Capón Filas, R. (2017) Marco Jurídico para la creación de sindicatos policiales en Argentina. Microjuris . Argentina.

Cianciardo, J (2003) Principios y reglas: una aproximación desde los criterios de distinción

Dworkin, R (1977) Los derechos en serio. AR: Ariel. Barcelona.

6.3 Jurisprudencia

Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, (22 de Octubre de 2010) Sentencia Definitiva Nro. 72667 “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de Asoc. Sindicales” [Oscar Zas, Juan Carlos Fernández Madrid, María C. García Margalejo]

Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala II. (18 de Diciembre de 2013) “Ministerio de Trabajo c/Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de agosto s/ ley de Asoc. Sindicales”.. Expediente N° 63413/2013.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (07 de Septiembre de 2004). Sentencia C.2605. XXXVIII.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (14 de Septiembre de 2004). Sentencia V.967. XXXVIII.REX.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (07 de Diciembre de 2010). Sentencia A.1023. XLIII.RHE.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (30 de Diciembre de 2014). Sentencia G.774. XLVII.RHE.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (19 de Febrero de 2015). Sentencia C.1468. XLVII.RHE.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (07 de Junio de 2016). Sentencia C.O.93 XLIX.RHE

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (11 de Abril de 2017) Fallo CSJ (46-S)/CS1”Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s /ley de asociaciones sindicales” [Ricardo Luis Lorenzetti, Elena Hilton de Nolasco, Horacio Rosatti, Juan Carlos Maqueda, Carlos F Roserkrantz] Sentencia S.909.XLVI.RHE.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (24 de Abril de 2018). Sentencia R.9. L.RHE

6.4 Informes de Organismos Internacionales

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (31 de Diciembre 2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. San José de Costa Rica.

7. ANEXO: RESOLUCION CSJN (FALLO)

CSJ 909/2010 (46-S)/CS1 RECURSO DE HECHO Sindicato Policial Buenos Aires el Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales.

Buenos Aires, 11 de Abril de 2017.-

1-. Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales", para decidir sobre su procedencia.

Considerando: 1º) Que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, por mayoría, confirmó la resolución ministerial 169/98 que había rechazado la solicitud del Sindicato Policial Buenos Aires para que se le otorgue la simple inscripción gremial en los términos de la ley 23.551 de asociaciones sindicales (fs. 587/624 de los autos principales) .

Para decidir de ese modo la cámara señaló que, en el caso de la policía, había que contemplar excepciones a la regla general de la libertad de agremiación. Así, en primer lugar, sostuvo que los Convenios OIT 87 y 98 habían dispuesto consideraren forma especial la situación particular de estas fuerzas y que, en la práctica, nuestro país no les había reconocido el derecho a la sindicalización. A ello debía agregarse -sostuvo- que diversos tratados internacionales de jerarquía constitucional (La Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH-, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC-, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP-) permiten la restricción de estos derechos y aun su privación, solución que está en línea también con lo sostenido por el Comité de Libertad Sindical. En segundo lugar, la cámara afirmó que, en consonancia con la normativa citada, ninguna ley había conferido expresamente ese derecho al personal de la policía e incluso que la ley 25.344 lo había dejado al margen de la posibilidad de intervenir en negociaciones colectivas. Por último, la cámara sostuvo que los miembros de esas fuerzas están organizados en un orden vertical destinado a proteger la seguridad del país y de las personas, por lo que no pueden asimilarse a los dependientes comunes a los que se refiere la ley 23.551.

2º) Que contra tal decisión el Sindicato Policial Buenos Aires dedujo el recurso extraordinario (fs. 626/631 vta.) cuya denegación dio origen a la queja en examen.

En el recurso extraordinario el recurrente fundó la crítica a la decisión de la cámara en que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece, sin formular diferenciaciones, el derecho de todo trabajador a crear una organización sindical, y que las normas internacionales que poseen jerarquía constitucional prevén el derecho a asociarse y a fundar sindicatos sin interferencia de los poderes públicos. Sostuvo que, dentro de ese marco de "operatividad fuerte" del derecho a constituir un sindicato, solo sería admisible una excepción ante una disposición legal clara cuyo contenido se juzgara razonable en los términos del artículo 28 de la Constitución. Agregó que no existe una ley que sustraiga a los agentes de las fuerzas de seguridad de las disposiciones de la ley 23.551 o que afecte o condicione genéricamente su derecho a formar una entidad sindical. Aclaró también que, frente a esta omisión, debe prevalecer lo dispuesto por las garantías constitucionales, en especial, si se tiene en cuenta el principio de legalidad y reserva que surge del artículo 19 de la Constitución. Sostuvo que el eventual vacío normativo y la alegada laguna no pueden ser interpretados como una prohibición. Señaló también que el artículo 9 del Convenio 87 de la OIT establece una delegación al legislador nacional para que adecue la aplicabilidad de los principios de libertad sindical a las fuerzas policiales, circunstancia que debe ser entendida como una facultad para adaptar el ordenamiento garantista a la actividad específica y atípica, y que no deja de ser una iniciativa análoga a la del artículo 28 de la Constitución ya mencionado. Enfatizó además que, según el propio fallo, lo único que el legislador nacional ha entendido necesario prohibir mediante la reserva expresa al Convenio 154 de la OIT ha sido la posibilidad de concertar convenios colectivos entre el Estado y los trabajadores de la seguridad pública (policías). Asimismo expresó que, en todo caso, la ausencia de norma legal que contemple los derechos de los policías no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales vulnerados. Finalmente, concluyó que lo resuelto viola la garantía constitucional de igualdad porque el hecho de que se desempeñen en tareas de seguridad no desvirtuaría la calidad de trabajadores de los policías.

3°) Que, con arreglo a lo establecido en la acordada 30/2007, el Tribunal llamó a audiencia pública de carácter informativo, la que tuvo lugar el 13 de agosto de 2015. Allí las representaciones letradas de cada una de las partes fueron interrogadas sobre diversos aspectos de la controversia (fs. 150/159 de la queja).

4°) Que con posterioridad a dicha audiencia el Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires efectuó una presentación espontánea en la que expresó cuál es la posición de la provincia sobre el alcance de la legislación local respecto del derecho a la sindicalización reclamado por la parte actora. Esa presentación fue agregada al expediente a título informativo y este Tribunal requirió luego al Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires que la ratificase o rectificase. El Fiscal contestó el requerimiento expresando la posición de la provincia sobre el alcance de la ley provincial 13.982 y la parte actora evacuó el traslado pertinente. En este último escrito la actora planteó la inconstitucionalidad de la ley provincial. Su argumentos centrales fueron, en apretada síntesis, que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra el derecho a la sindicalización para todos los trabajadores sin distinción, que las restricciones contenidas en los tratados internacionales no pueden interpretarse como afectando ese derecho, que este tampoco puede negarse a menos que haya una regla que lo impida en los términos del artículo 19 de la Constitución Nacional, y que una norma local no puede restringirlo porque se trata de facultades del Congreso consagradas en el artículo 75, inciso 12, de nuestra Constitución.

5°) Que el presente recurso es admisible toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación de 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 se circunscribe a establecer si la parte actora tiene un derecho colectivo a constituirse en una organización sindical. En ese sentido, la primera cuestión que esta Corte debe abordar es si, como sostiene la actora, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional estatuye ese derecho.

7°) Que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional dispone 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. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad en el empleo".

8°) Que la Constitución sin duda requiere que toda organización sindical que se constituya respete los postulados de la libertad y de la democracia, lo que a su vez determina, tal como lo ha sostenido esta Corte (Fallos: 331:2499), que los trabajadores tengan el derecho a

afiliarse, desafiliarse o no afiliarse a la organización sindical que escojan. Sin embargo, en el marco del principio de razonabilidad, las leyes pueden establecer requisitos específicos para formar un sindicato. Pueden regular, entre otras cosas, desde la cantidad de afiliados que debe reunir hasta las condiciones que debe satisfacer el estatuto respectivo. Por ende, lo establecido en el artículo 14 bis no implica que todo grupo de trabajadores tenga un derecho incondicionado a formar un sindicato.

9º) Que la Constitución no solo no consagra en favor de todo grupo de trabajadores un derecho incondicionado a constituir un sindicato sino que ha excluido a ciertos grupos de trabajadores de ese derecho. Así sucede con los miembros de la fuerza policial.

Ello es claro si se consideran las discusiones que tuvieron lugar en el seno de la Convención Constituyente del año 1957. El Convencional Pérez Taboada preguntó específicamente al Convencional Bravo, miembro de la Comisión Redactora, si los miembros de la policía tenían derecho de huelga según el artículo 14 bis que se estaba por aprobar. Y el Convencional Bravo contestó que no. Sostuvo que "en el informe general del lunes [refiriéndose al día en que se discutió el alcance del proyecto del artículo 14 bis en su redacción definitiva] se expresó que los empleados de gestión del Estado que no tienen funciones especiales, que no son funcionarios, estaban comprendidos dentro del derecho de huelga" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Año 1957, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1958, T. 11, pág. 1458, aclaración agregada). En el informe del lunes el Convencional Bravo había sostenido, por su parte, que "están excluidos [del derecho de huelga], siguiendo los pasos de lo aconsejado por la OIT, los funcionarios públicos depositarios de cierta parte de la autoridad pública" (Ibídem, pág. 1228, énfasis y aclaración añadidos).

Conviene resaltar que la huelga era para los "convencionales el derecho sindical por antonomasia y el principal reclamo obrero. El Convencional Bravo, por ejemplo, al presentar la propuesta del texto del segundo párrafo del artículo 14 bis, dedicó casi todo su discurso al derecho de huelga (Ibídem, pág. 1227 Y siguientes). Por esa razón también, al debatir en particular cada parte del segundo párrafo del artículo 14 bis y cada uno de los derechos allí mencionados, la Convención discutió primero el derecho de huelga y recién después el resto de los derechos y garantías colectivos (Ibídem, pág. 1461 Y siguientes). De manera que la exclusión del derecho de huelga muestra que, para los Convencionales, los miembros de la policía no contaban como trabajadores con derechos sindicales a los fines del artículo 14 bis.

Ello queda ratificado si se considera el contexto internacional en el que la norma fue dictada. En el sistema internacional de protección al trabajador existente al tiempo de la reforma tampoco se consideraba a los miembros de la policía como trabajadores con derechos sindicales. La Confederación Internacional del Trabajo, por ejemplo, adoptó en 1948 (y la Argentina ratificaría ese Convenio unos años después) el Convenio 87 de la OIT. El artículo 9º de este Convenio disponía que "la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio". En 1956, un año antes de la reforma, la Argentina había ratificado el Convenio 98 de la OIT de derechos sindicales y negociación colectiva. Este Convenio disponía también que los derechos sindicales no se extendían necesariamente a los miembros de la policía y otorgaba discreción a cada país para resolver al respecto.

Como se ve, ambos convenios distinguían, tal como lo hicieron los Convencionales, entre trabajadores con derechos sindicales, por un lado, y funcionarios de autoridad del Estado, por el otro. Es claro entonces que, si los Convencionales hubieran querido otorgar en el artículo 14 bis derechos sindicales a los miembros de la fuerza policial, lo habrían hecho expresamente. Y no lo hicieron. Más aun, los excluyeron del derecho de huelga, que era el derecho sindical por excelencia.

En suma, las convicciones de los Convencionales tal como fueron expresadas por la Comisión Redactora, cuya relevancia para establecer el contenido del artículo 14 bis ha sido destacada por esta Corte (Fallos: 327: 3753), es reveladora de que dicho artículo no concedía a los miembros de la policía el derecho pretendido por la actora.

10º) Que, por lo anterior y contrariamente a lo sostenido por la actora, los miembros de la policía no tienen un derecho constitucional a constituir un sindicato. Tampoco es cierto, contra lo que ha aducido la actora, que la legislación nacional no haya regulado específicamente la situación de los miembros de las fuerzas policiales. La legislación nacional sí ha regulado la cuestión impidiendo la sindicalización y las manifestaciones específicas de derechos sindicales mediante disposiciones legales expresas.

Así, en 1979 se sancionó la ley 21.965, que prohibió expresamente a la Policía Federal cualquier tipo de actividad gremial (artículo 9º, inciso f).

En 1986 la ley 23.328 ratificó el Convenio 151 de la OIT sobre "Protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la

Administración Pública" y dos años después la ley 23.544 ratificó el Convenio 154 de la OIT de negociaciones colectivas. Estos dos convenios condicionaban a lo que dispusieran los Estados nacionales la posibilidad de que los miembros de las fuerzas policiales formen un sindicato y participen en negociaciones colectivas, reafirmando así el principio sustentado por los Convenios 87 y 98 de la OIT, también suscriptos por la Argentina, según el cual los miembros de la policía no eran trabajadores con los mismos derechos colectivos que todos los demás.

Particularmente revelador del estatus de dichos trabajadores en el derecho argentino es el mensaje de elevación de la ley 23.544 que ratificó el Convenio 154 de la OIT, que concedía a los empleados públicos el derecho a participar en negociaciones colectivas. Allí se dijo que la ratificación del Convenio "producirá la tan ansiada y definitiva equiparación del trabajador público con el privado. Con la aprobación de este proyecto daríamos cumplimiento a las sugerencias emanadas del Convenio 151" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 16° Reunión, Continuación de la 8° Sesión Ordinaria, 24 y 25 de junio de 1987, pág. 2077) agregándose, y esto es lo relevante, que la "ratificación se propone con la reserva de que sus disposiciones no serán de aplicación para los integrantes de las fuerzas armadas y de seguridad" (Ibídem, énfasis agregado).

En el debate de la ley, el diputado González ratificó que los miembros de la policía no podían ejercer derechos sindicales. Expresó así que "La reserva que efectúa el artículo 2° con relación a las fuerzas armadas y de seguridad [esto es, la reserva para que las disposiciones del Convenio que autorizaba la negociación colectiva no se apliquen a las fuerzas armadas y de seguridad] es concordante con lo que dispone el artículo 9° del convenio 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación ...A su vez, esta disposición es concordante con el inciso 2) del artículo 1° del convenio que estamos ratificando, que dice así: 'La legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía'" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 20° Reunión, Continuación de la 8° Sesión Ordinaria, 1° de julio de 1987, pág. 2285, énfasis y aclaración agregados)

Por último, en el año 2013 se introdujo por la ley 26.884 la última modificación legislativa a la ley 21.965, cuyo artículo 9°, inciso f, prohíbe expresamente -según se dijo- a la Policía Federal cualquier tipo de actividad gremial. Esa prohibición, entonces, si bien tiene su origen en un gobierno antidemocrático (el autodenominado "proceso de reorganización

nacional"), fue dejada intacta por los gobiernos constitucionales desde la restauración de la democracia.

11) Que los textos de las normas citadas y las circunstancias históricas descriptas con anterioridad muestran que la afirmación de la actora, según la cual la cuestión no está regulada por la legislación nacional, es incorrecta. El Congreso de la Nación, representante democrático de la voluntad popular, de modo uniforme impidió, mediante reservas a los convenios internacionales y la sanción de leyes, la sindicalización de la Policía Federal. Ello muestra que el Congreso siempre entendió - entendimiento que perdura hasta hoy- que los Convencionales de 1957 no consagraron en modo alguno en el artículo 14 bis un derecho a la sindicalización de los miembros de la policía.

12) Que es también oportuno recordar que en el año 2003 la parte actora sometió a consideración del Comité de Libertad Sindical de la OIT un reclamo en el que cuestionó exactamente la misma decisión de la autoridad administrativa que denegó su pedido de inscripción sindical.

El principal argumento en dicha denuncia fue que, a su entender, la negativa a proceder a la inscripción del sindicato violaba las disposiciones del artículo 14 bis de nuestra Constitución. El Comité respondió el pedido con la recomendación "al Consejo de Administración [para] que decida que este caso no requiere un examen más detenido (Caso número 2240, Informe número 332 (Argentina): Queja contra el Gobierno de Argentina presentada por el Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA) y la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP). Ver:

<http://white.lim.i10.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/sindi/casos/arg/arg200305.htm1>; véase también el informe 335, caso número 2325, reseñado en La Libertad Sindical, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006, párr. 224)

La recomendación del Comité de Libertad Sindical, más allá de la relevancia jurídica que se le asigne, sugiere que para los organismos internacionales encargados de la protección de los derechos sindicales, la Argentina no violó el derecho a la sindicalización de los miembros de la policía.

13) Que, en síntesis, la manera en que el artículo 14 bis fue introducido en la Constitución Nacional por la reforma de 1957 y el proceder uniforme e inequívoco del Estado durante más de sesenta años y hasta el día de hoy (todo ello congruente con la regulación a nivel

internacional en los Convenios de la OIT y la opinión de los organismos especializados), son consideraciones que, en conjunto, muestran que los miembros de la policía no tienen un derecho constitucional a constituir un sindicato. El reclamo de la actora no puede, por ende, ser atendido en base a lo que nuestra Constitución dispone en su artículo 14 bis. Ello es así más allá del mérito político del reclamo, de la opinión personal que se tenga al respecto o del cambio de convicciones que la sociedad pueda experimentar acerca de qué sería deseable.

14) Que dada la reforma constitucional de 1994 y en virtud de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución, a los efectos de determinar si la actora tiene un derecho a constituir un sindicato es preciso examinar también el contenido de los tratados internacionales. - 12-CSJ 909/2010 (46-SI/CS1 RECURSO DE HECHO Sindicato Policial Buenos Aires el Ministerio de Trabajo si ley de asociaciones sindicales.

El derecho de los miembros de la policía a sindicalizarse fue reconocido por el artículo 8° PIDESC, el artículo 22 PIDCP, el artículo 16 CADH y el artículo 8° del Protocolo de San Salvador. Todos ellos, no obstante y en consonancia con los demás tratados internacionales con jerarquía constitucional, condicionaron el derecho a la sindicalización a que los Estados signatarios de los tratados en cuestión no hubiesen adoptado medidas restrictivas al respecto (artículos 80, inciso 2, PIDESC; 22, inciso 2, PIDCP; 8°, inciso 2, del Protocolo de San Salvador) o no prohibiesen la sindicalización (artículo 16, incisos 2 y 3, CADH)

En otras palabras, de acuerdo al derecho vigente aun 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.

15) Que es preciso por ello considerar la legislación interna. El Congreso tiene facultades para aprobar convenios internacionales relativos al derecho de sindicalización, así como competencia para dictar leyes que establezcan las condiciones para fundar un sindicato en ejercicio de su facultad reglamentaria del artículo 14 bis de nuestra Constitución. Todas las normas dictadas en ejercicio de dicha competencia tienen alcance nacional. La autoridad administrativa que otorga o deniega la inscripción pertenece también a la jurisdicción federal. Sin perjuicio de ello, es claro que las provincias pueden establecer restricciones o prohibir la actividad sindical para los miembros de las fuerzas de policía locales pues, como ha dicho esta Corte desde antiguo, las cuestiones vinculadas a las relaciones de empleo público provincial

forman parte de las autonomías locales que pueden regular dichas relaciones (Fallos: 325:250 y 887; 328:2483; 330:5267, entre otros).

16) Que, como consecuencia de lo dicho, si la actora pretende constituir un sindicato con miembros de la policía de la Provincia de Buenos Aires es necesario examinar, para decidir la suerte de su reclamo, la legislación de dicha provincia.

17) Que la ley 13.982 de la Provincia de Buenos Aires dispone que los miembros de la policía no pueden "desarrollar actividades lucrativas o de cualquier otro tipo incompatibles con el desempeño de las funciones policiales" (artículo 12).

En los fundamentos del proyecto de ley que remitiera el Poder Ejecutivo provincial a la Legislatura de la provincia se destaca de modo enfático que la policía tiene objetivos específicos que justifican someter a su personal a un régimen unificado especial. Se dice así que "[T]odo el personal comprendido en el sistema de seguridad debe ser alcanzado, de la rigurosidad del poder jerárquico, la disciplina y la impreterible prestación eficiente de la actividad de seguridad (con gravitación excluyente sobre cualquier interés individual o sectorial) por un estatuto que abastezca las exigencias nacidas de tal situación y establezca deberes y derechos para la seguridad en la relación entre [los] agentes y el estado".

De modo coincidente con lo expresado en los fundamentos del proyecto, al reglamentar la ley provincial 13.982, el decreto 1050/09 específicamente dispuso que "el personal policial no podrá en ninguna forma participar en actividades políticas, o gremiales, ni asistir a lugares o participar de reuniones que comprometan la dignidad o el decoro de la función policial" (artículo 42, inciso b, énfasis añadido). El mismo decreto prohíbe también "acatar decisiones de asociaciones gremiales o profesionales contrarias a la prestación normal de los servicios que le corresponden a la misión de la Policía, sea ostensible o encubiertamente" (artículo 205, inciso m, énfasis agregado).

No hay duda alguna, entonces, acerca de que la Provincia de Buenos Aires ha prohibido que los miembros de la policía provincial gocen de derechos sindicales.

18) Que, en función de las consideraciones anteriores relativas a cómo nuestro país ha regulado la situación de la policía, esa prohibición no es manifiestamente inconstitucional.

19) Que, además, la legislación local satisface la exigencia contenida en el artículo 30 CADH según la cual las restricciones al ejercicio de los derechos consagradas por la Convención deben ser establecidas por ley.

Según la Opinión Consultiva 6/86 emitida por la CIDH, la expresión "ley" debe ser entendida en el sentido de ley formal. Cualquiera sea la relevancia que se asigne a dicha opinión, lo cierto es que la exigencia de "ley formal" es satisfecha si un decreto reglamentario se limita a especificar una disposición contenida en la ley reglamentada. La reglamentación de una ley, como lo tiene decidido esta Corte, puede "establecer condiciones , requisitos , limitaciones o distinciones que se ajustan al espíritu de la norma reglamentada y sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, por lo cual ...se convierte en parte integrante de la ley reglamentada y, en consecuencia, ostenta la misma validez y eficacia que ésta (Fallos: 330: 2255) ", ("Sindicato de Obreros de Estaciones de Servicios, Garages y Playas de Estacionamiento del Chaco"; Fallos: 338: 1444) .Por otro lado, de acuerdo con la misma Opinión Consultiva 6/86 de la CIDH, la exigencia de "ley formal" no implica que toda restricción debe ser impuesta por una ley aprobada por una legislatura provincial o por un congreso nacional pues expresamente admite que las restricciones sean impuestas no por leyes sino por otras normas delegadas. Así, la Opinión Consultiva sostiene que la delegación "no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención".

Esto es lo que sucede en el caso de autos. Mediante la ley 13.982 la Provincia de Buenos Aires ha prohibido a los miembros de la policía provincial actividades incompatibles con la función policial y su decreto reglamentario ha especificado el alcance de dicha prohibición al establecer que la sindicalización es una de las actividades incompatibles con la función policial. - 16-CSJ 909/2010 (46-S)/CS1 RECURSO DE HECHO Sindicato Policial Buenos Aires el Ministerio de Trabajo si ley de asociaciones sindicales.

20°) Que no solo es el caso que la legislación local no es manifiestamente inconstitucional sino que en el pleito no se ha presentado razón atendible alguna para entenderlo de otro modo. Por un lado, no se advierte (y la actora no lo ha siquiera insinuado) que el decreto reglamentario de la ley provincial, al especificar que las actividades gremiales están incluidas dentro de la prohibición establecida por la ley por ser incompatible con la función policial, se haya apartado de la intención del legislador o haya alterado el espíritu de la norma reglamentada.

Por otro lado, no se ha acercado ninguna razón para pensar tampoco que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, al consagrar el derecho de agremiación y la libertad sindical en su artículo 39 inciso segundo, deba ser entendida de una manera diferente a como dicha garantía es entendida por todos los actores relevantes a nivel nacional, ni para pensar que deba ser entendida como consagrando un derecho que la Constitución Nacional no consagra.

Ello es particularmente relevante si se considera que, como lo ha sostenido esta Corte, el vínculo entre el Estado y los funcionarios policiales es una relación de especial sujeción que justifica algunas restricciones (Fallos: 319: 3040), lo que crea una presunción de validez de las limitaciones impuestas a quienes se desempeñen en la policía. Además, esta presunción de validez es especialmente fuerte en el caso, pues todos los Tratados de protección del trabajo ratificados por la Argentina permiten que nuestro país restrinja o prohíba la sindicalización de las fuerzas policiales.

21) Que de lo dicho se desprende que, si bien el artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra un derecho general a la sindicalización, no impide que dicho derecho sea restringido cuando se trata de personal policial. Las fuentes del texto y la historia legislativa lo corroboran, así como la normativa nacional. En el derecho comparado existen diversas legislaciones que aceptan en distintos grados, o prohíben, la sindicalización policial, lo cual demuestra claramente que no hay una fuente internacional expresa al respecto. Además, la normativa local ha prohibido válidamente la sindicalización de los miembros de la policía provincial. En definitiva, es constitucionalmente admisible la restricción o la prohibición de la sindicalización de los miembros de las fuerzas de policía provinciales si ella es dispuesta por una ley local. Por ende, es preciso concluir que la parte actora carece del derecho a obtener la inscripción que pretende. Por esa razón la decisión de la cámara, que confirmó la resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (autoridad de aplicación de la ley 23.551) que rechazó el pedido de inscripción, debe ser confirmada.

Por ello, y habiendo dictaminado la señora Procuradora General de la Nación, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de La Nación agregase queja al principal, hágase saber, y oportunamente, remítase.

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

Considerando:

1°) Que, por mayoría, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la resolución ministerial que había rechazado la solicitud formulada por el Sindicato Policial de Buenos Aires para que se le otorgara la simple inscripción gremial en los términos de la ley 23.551 de asociaciones profesionales (fs. 587/624 de los autos principales, a cuya foliatura se aludirá en lo sucesivo).

Para conformar la mayoría, la jueza García Margalejo sostuvo, en síntesis, que: a) el Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos admiten restricciones legales al ejercicio del derecho de sindicación para los miembros de las fuerzas armadas y de la policía; b) "teniendo en cuenta la especial naturaleza no solo de la organización sino de las funciones de los efectivos policiales..., su situación no es asimilable sin más a las de los trabajadores previstos en la normativa general (ley 23.551 y sus reglamentaciones"; c) al ratificar el Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre fomento de la negociación colectiva, la ley 23.544 formuló la reserva de que en nuestro país el convenio no sería aplicable a las fuerzas armadas y de seguridad; d) "dicho convenio ...contiene una redacción similar al art. 9 del convenio ...87 [sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación] ...que restringe las garantías previstas en cuanto a la policía y [las] fuerzas armadas, dejando a la legislación y a la práctica nacionales que determinen hasta qué punto le serán aplicables tales garantías (art. 1, punto 1, convenio 154); e) "la vía aquí intentada para el reconocimiento del derecho que se pretende no es la adecuada ya que compete a los otros poderes del Estado ...la puesta en práctica de la normativa que, en todo caso, consideren pertinente ; f) "siendo claro ...que ninguna normativa nacional ha previsto .el otorgamiento de los derechos ...citados a la concreta situación de las fuerzas militares y policiales, ...y...que la única mención específica respecto de tal situación resulta ser la citada ley 23.544 que, precisamente, deja al margen de la negociación colectiva a los integrantes de dichas fuerzas ..., se concluye que ha sido -hasta el momento- la voluntad de las autoridades calificadas para ello ...excluir a aquel personal de conformidad con las previsiones de los tratados y pactos internacionales citados ; y g) "al dejar los convenios de la O.I.T. ...87 Y 98 [sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva] expresamente establecido que es la legislación nacional la que 'deberá determinar' hasta qué

punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas ..., ponen en claro ...que los derechos del tipo de los allí considerados deberán ser objeto de una legislación especial -nacional- en cuanto respecta a esas fuerzas .

A esas consideraciones se adhirió el juez Fernández Madrid agregando que: a) como "esta materia ...puede ...afectar...una de las funciones que el Estado se reserva en forma exclusiva debe ser tratada con extrema prudencia; b) "no hay legislación interna que regule la posibilidad de sindicación y de ejercicio de los demás derechos vinculados a ella por parte de las fuerzas de seguridad"; c) "cuerpos que responden a un orden vertical y están creados para proteger la seguridad del país y de las personas no pueden asimilarse a los dependientes comunes a los que refiere la ley 23.551, por lo que ...la misma no es aplicable"; y d) "el Comité de Libertad Sindical, cuya doctrina debe ser tenida en cuenta en atención a que ha sido dictada con fundamento en el Convenio ...87, ha interpretado que ...del mismo se infiere que ...la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo [la] intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio, o sea, implícitamente, que los Estados que hubieran ratificado el Convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esta categoría de personas".

En disidencia, el juez Zas sostuvo que: a) por el contrario, la recta interpretación de los preceptos de derecho interno e internacional que conforman el "bloque de constitucionalidad" y de otros instrumentos internacionales que aluden a "los derechos humanos laborales" lleva a considerar "que la exclusión o la restricción de los derechos sindicales de los policías requiere una norma legal expresa"; b) como "la única norma legal vigente en tal sentido ...se limita a excluir la aplicación de un régimen de negociación colectiva sin vedar el derecho de los policías a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección para la protección y promoción de sus intereses, corresponde desestimar el argumento de la autoridad de aplicación basado en la ausencia de norma legal que contemple los derechos sindicales de los policías"; y c) en consecuencia, cabe dejar sin efecto la resolución ministerial y "ordenar a la autoridad de aplicación la inscripción gremial del Sindicato ...y la publicación pertinente", quedando en claro que "La entidad recurrente gozará de los derechos sindicales con las restricciones establecidas en...la ley 23.544 en materia de negociación colectiva, en la normativa pertinente en materia de

huelga, y en el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 31/12/2009".

2°) Que contra tal decisión el Sindicato Policial Buenos Aires dedujo el recurso extraordinario (fs. 626/631 vta.) cuya denegación dio origen a la queja en examen.

En el remedio federal el recurrente cuestiona los argumentos de la cámara alegando que: a) el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece, sin diferenciación, el derecho de todo trabajador a crear una organización sindical, y las normas internacionales que poseen jerarquía constitucional prevén el derecho a asociarse y a fundar sindicatos sin interferencia de los poderes públicos; b) dentro de ese marco de "operatividad fuerte" solo sería admisible una excepción ante una disposición legal clara cuyo contenido se juzgara razonable como limitación al ejercicio en los términos del artículo 28 de la Constitución Nacional; c) como lo reconoció expresamente la autoridad administrativa, no existe una ley que sustraiga a los agentes de las fuerzas de seguridad de las disposiciones de la ley 23.551 o que afecte o condicione genéricamente su derecho a formar una entidad sindical; d) frente a esta omisión lo coherente es hacer prevalecer lo dispuesto por las garantías constitucionales, en especial, si se tiene en cuenta el principio de legalidad y reserva que surge del artículo 19 de la Constitución Nacional; el eventual vacío normativo y la alegada laguna no pueden ser interpretados como una prohibición; e) el artículo 9° del Convenio 87 establece una delegación al legislador nacional para que adecue la aplicabilidad de los principios de libertad sindical a las fuerzas armadas y a la policía, pero esta circunstancia debe ser entendida como una facultad para adaptar el ordenamiento garantista a la actividad específica y atípica, y no deja de ser una iniciativa análoga a la del artículo 28 de la Constitución Nacional ya mencionado; f) además, según el propio fallo, lo único que el legislador nacional ha entendido necesario prohibir ha sido la posibilidad de los convenios colectivos entre el Estado y los trabajadores de la seguridad pública (policías); g) en todo caso, la ausencia de norma legal que contemple los derechos de los policías no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales vulnerados; y h) por otra parte, lo resuelto viola la garantía constitucional de igualdad porque el hecho de que se desempeñen en tareas de seguridad no desvirtúa la calidad de trabajadores de los policías.

3°) Que si bien el recurrente no cumplió con el recaudo impuesto por el artículo 2° del reglamento aprobado por la acordada 4/2007, circunstancia que fue tenida en cuenta por el a qua

para denegar la apelación federal (fs. 632), esta Corte estima que tal incumplimiento no constituye un obstáculo insalvable para la admisibilidad de la pretensión recursiva (artículo 11 del reglamento citado).

Por otra parte, el recurso es formalmente procedente toda vez que está en tela de juicio la interpretación de normas de índole federal y la decisión impugnada es contraria al derecho que el apelante fundó en ellas (artículo 14, inciso 30, de la ley 48)

En la tarea de esclarecer la interpretación de tal tipo de normas el Tribunal no se encuentra limitado por los argumentos del apelante o del a qua sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto en disputa de acuerdo con el alcance que rectamente les otorgue (Fallos: 307:1457; 308:647; 311:2688; 312:2254; 323:1491, entre muchos otros).

4°) Que, ciertamente, los Convenios 87 y 98 de la OIT (celebrados en 1948 y en 1949) dejaron expresamente establecido que era la legislación nacional la que debía determinar hasta qué punto resultaban aplicables a las fuerzas armadas y a la policía las garantías del derecho de sindicación en ellos previstas (artículos 9.1 y 5.1, respectivamente).

Es por tal motivo que, en alusión al primero de dichos Convenios, el Comité de Libertad Sindical ha dicho que "no cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo, intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio, o sea, implícitamente, que los Estados que hubieren ratificado el Convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esas categorías de personas" (Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, año 2006, párrafo 224). y , en el mismo sentido, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que el artículo 9° del Convenio 87 fue perfectamente explícito al disponer que el principio general de que los trabajadores gozan del derecho de sindicación reconoce una excepción en el caso de los miembros de la policía y de las fuerzas armadas (Libertad sindical y negociación colectiva, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 81a reunión, 1994, párrafo 55)

Cabe acotar que el mismo criterio fue adoptado en el Convenio 151 de la OIT, de 1978, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, ya que el artículo 1.3 también dejó en manos del legislador nacional determinar hasta qué punto serían aplicables a los miembros de

los cuerpos de seguridad las garantías previstas en el Convenio, entre las cuales figuran las atinentes a la protección del derecho de sindicación de los artículos 4° Y 5° (cfr. La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 102a reunión, 2013, párrafo 67).

5°) Que en la causa Asociación Trabajadores del Estado (Fallos: 331: 2499) esta Corte señaló que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional -incorporado por la reforma de 1957- resultó no solo un temprano continuador de los documentos internacionales que lo precedieron (tales como los Convenios 87 y 98 de la OIT) al dar cabida a los impulsos del constitucionalismo social desplegados a escala universal en la primera mitad del -27-siglo xx, sino que también se erigió, con no menor significación, como norma anticipatoria de los que le seguirían al establecer una precisa y definitoria impronta: "organización sindical libre y democrática".

Con todo, en el artículo 14 bis no se incluyó ningún precepto que contemple la peculiar situación de las fuerzas armadas y policiales. Y lo cierto es que, aunque con referencia a otras cuestiones, a la hora de establecer los alcances del derecho de sindicación reconocido por esa norma constitucional el Tribunal tuvo en cuenta la doctrina elaborada en torno a las disposiciones del Convenio 87 de la OIT, de lo cual es claro ejemplo la sentencia recaída en el caso Outón (Fallos: 267:215).

6°) Que, como también lo puso de relieve la sentencia de Fallos: 331:2499, corresponde tener en cuenta que el proceso de establecer marcados ámbitos de libertad sindical fue continuado por varios documentos internacionales ulteriores. Entre ellos figuran tratados de derechos humanos que, como se verá, tienen capital importancia para la solución de este caso.

En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), de 1969, adoptaron un criterio distinto al de los Convenios 87 y 98 de la OIT al momento de regular esta materia. En concreto, coincidieron en otorgarle a la libertad de asociación con fines sindicales el carácter de regla general aplicable, incluso, en el ámbito de los cuerpos de seguridad, aunque dejando abierta la posibilidad de someter a restricciones legales el ejercicio de tal derecho por los miembros de las fuerzas armadas o de la policía (cfr. artículos. 8.2, 22.2 Y 16.2 Y 3, respectivamente).

Vale decir, que, según estos Pactos que -a partir de la reforma de 1994- tienen jerarquía constitucional y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías reconocidos por el texto de la Constitución Nacional (cfr. artículo 75, inciso 22), la regla general es la de la libertad de asociación con fines sindicales; y dicha libertad solo puede ser restringida en el caso de los cuerpos de seguridad -y aun suprimida, según lo expresa el Pacto de San José de Costa Rica- mediante una ley en el sentido formal de este término.

Al respecto, cabe recordar que el artículo 30 de la Convención Americana claramente dispone que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades que ella reconoce "...no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas ...". Y que acerca de esta disposición la Corte Interamericana de Derechos Humanos -cuya opinión debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales (Fallos: 336:1024, considerando 8°)_ ha precisado que: "...las leyes a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención" (CIDH, Opinión Consultiva OC-6/86, La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9-5-1986, párrafo 35).

En el contexto aludido, un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que constituye un criterio jurídico valioso para la implementación, interpretación y ordenación valorativa de las cláusulas de la Convención Americana (Fallos: 336:1024, considerando 7°), ha señalado que -como regla- pesa sobre los Estados la obligación de "...garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial ..."; y que, en todo caso, la libertad de asociación y la libertad sindical de los miembros de las fuerzas policiales pueden ser limitadas o restringidas por el derecho interno con arreglo al principio de legalidad. En cuanto a esto último, la Comisión, después de reconocer que, en principio, la imposición por ley de tales restricciones no vulnera lo establecido en el Convenio 87 y en los Pactos, también ha dicho que "...el tema debiera ser abordado a partir de una correcta armonización y ponderación de los diferentes derechos que se encuentran involucrados, dentro de los criterios de interpretación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y las elaboraciones de los

organismos especializados ..." (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párrafos 202, 203 y 232, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009).

Por lo demás, a idénticas conclusiones lleva el examen de las disposiciones -de jerarquía supra legal- del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 1988, cuyo artículo 8° consagra el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos pero deja en claro que los miembros de las fuerzas armadas y de la policía estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley, y cuyo artículo 5° precisa que los Estados partes solo podrán establecer restricciones y limitaciones al ejercicio de los derechos establecidos en el Protocolo mediante leyes.

7°) Que los preceptos internacionales mencionados en el considerando anterior habilitan al legislador para establecer una prohibición total o parcial del ejercicio de derechos gremiales en el ámbito de la policía. Es decir, para incluir este tipo de restricciones en el cuerpo normativo que establece los derechos, obligaciones y prohibiciones inherentes a la especial relación de empleo público que el personal de la fuerza policial mantiene con el Estado.

A este respecto es necesario recordar que las relaciones de naturaleza administrativa, como son las que comprenden asuntos de empleo público como el involucrado en autos, constituyen cuestiones propias de las autoridades locales, regladas por el derecho público provincial (doctrina de Fallos: 325:250 y 887; 328:2483; 330:5267, entre otros). En efecto, mediante los artículos 121 Y 122 de la Constitución Nacional las provincias se han reservado la facultad de darse sus propias instituciones y de regirse por ellas, razón por la cual es competencia del legislador local reglaren todos sus aspectos las relaciones jurídicas de empleo público provincial; a lo que se suma la circunstancia de que en el caso especial de las fuerzas policiales está en juego la regulación de instituciones que son esenciales para que los Estados locales puedan cumplir con sus cometidos propios en materia de seguridad interior (cfr., también, artículo 50 de la ley 24.059)

De ello se sigue que en el ámbito de las provincias el legislador competente a tal fin es el local.

8°) Que lo expresado en los dos considerandos anteriores resulta decisivo pues no se ha invocado la existencia de precepto legal alguno, emanado de la legislatura bonaerense, que

expresamente niegue a los policías de dicha provincia la posibilidad de ejercer el derecho de asociarse con fines gremiales.

Esta Corte no deja de advertir que el artículo 12, inciso e, de la ley provincial 13.982 prohíbe al personal de las fuerzas policiales bonaerenses "Desarrollar actividades lucrativas o de cualquier otro tipo incompatibles con el desempeño de las funciones policiales". Sin embargo, no corresponde atribuirle a las disposiciones de la ley 13.982 un alcance mayor al que surge de lo expresado por el Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires en la presentación que efectuó a fs. 185/194 vta. de esta queja. Interpretando esas disposiciones del derecho local, el Fiscal simplemente sostuvo que la ley consagra para el personal de la policía bonaerense un estatuto particular caracterizado por "principios de disciplina y subordinación que lo diferencian sustancialmente de los demás agentes públicos".

Es indudable que ese régimen jerárquico y disciplinario especial comporta una restricción legal explícita al ejercicio de ciertos derechos derivados de la libertad sindical, ya que es manifiestamente incompatible con la participación del personal policial en medidas de acción directa. Pero la mera existencia de tal régimen en modo alguno puede considerarse como una restricción absoluta de la libertad de asociación con fines gremiales (restricción que, con tal alcance, solo podría surgir de una disposición clara y específica de la ley). El propio Fiscal de Estado admite que "la Provincia de Buenos Aires reconoce -a quienes integran la fuerza policial- derechos a asociarse con fines útiles o en defensa de intereses comunes", y no puede olvidarse que la libertad de asociación en materia laboral comporta, justamente, un medio para la defensa de intereses y el logro de fines comunes de un grupo o colectivo de trabajadores (cfr. Fallos: 331:2499, considerando 6°).

La conclusión precedente no se ve afectada por la circunstancia de que el artículo 42 de la reglamentación de la ley 13.982, aprobada por el decreto provincial 1050/09, disponga que "serán consideradas actividades incompatibles con el desempeño de la función policial las siguientes: ...b) ...participar en actividades ...gremiales"; y que el artículo 205, inciso m, de dicha reglamentación califique como "falta grave" al hecho de "Acatar decisiones de asociaciones gremiales o profesionales contrarias a la prestación normal de los servicios que le corresponden a la misión de la Policía, sea ostensible o encubiertamente". Al respecto, cabe recordar que, según las pautas que emergen de las normas de rango supra legal reseñadas en el considerando 6° de

este voto, las restricciones al derecho de asociarse con fines gremiales solo pueden provenir de una "ley formal", no de un decreto.

9°) Que, en suma, es irrelevante el señalamiento de la cámara acerca de la ausencia de una "legislación interna que regule la posibilidad de sindicación y de ejercicio de los demás derechos vinculados a ella por parte de las fuerzas de seguridad", pues el derecho invocado por la parte actora encuentra fundamento en los tratados sobre derechos humanos mencionados, y, ante la falta de una restricción legal explícita, debe considerarse plenamente exigible.

10°) Que, en virtud de la trascendencia del caso y de la conmoción provocada en varias provincias por acontecimientos de gran repercusión que fueron de conocimiento público, resulta conveniente precisar qué alcances tiene este reconocimiento del derecho de sindicación a los miembros de la policía en lo que atañe a la posibilidad de ejercer otros derechos inherentes o intrínsecamente ligados a la libertad sindical.

En primer lugar, corresponde señalar que el Tribunal se ve ante la imposibilidad de efectuar consideraciones sobre el derecho a la negociación colectiva porque el sindicato demandante no formuló objeción alguna a la conclusión coincidente de los tres jueces de la cámara de que la ley 23.544 dejó al margen de la negociación colectiva a los miembros de las fuerzas policiales.

Por otra parte, en cuanto a las medidas de acción gremial corresponde tener en cuenta que: a) según ha quedado expuesto, los Pactos y el Protocolo citados en el considerando 6° de este voto admiten, para el caso de los miembros de los cuerpos de seguridad, la imposición de restricciones legales al ejercicio de derechos inherentes a la libertad de asociación con fines sindicales como lo es el derecho de huelga (expresamente mencionado por el artículo 8.1. a del PIDESC y por el artículo 8.1.b del Protocolo de San Salvador); y b) en este caso, esas restricciones legales explícitas existen pues los integrantes de los cuerpos de seguridad bonaerenses están sometidos a un régimen jerárquico y disciplinario que es absolutamente incompatible con la participación en medidas de acción directa.

Al respecto, cabe tener presente que en el ya mencionado Informe sobre Seguridad Ciudadana la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también puntualizó que: "...El ejercicio del derecho de huelga y algunas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, en el marco de las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y a los

efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de garantía y protección de los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana ...". Ello, amén de señalar que: "...Cuando se trata de integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado, los derechos de asociación y reunión deben ejercerse teniendo en cuenta que, por la misma naturaleza de los cometidos profesionales asignados a estos funcionarios, éstos portan armas de fuego. En consecuencia, cualquier tipo de expresión o modalidad de ejercicio del derecho de reunión debe tener como marco la expresa prohibición de participar en estas actividades portando cualquier tipo de armamento. Se recuerda que los estándares internacionales establecen la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas. En forma complementaria, y como criterio orientador, ...los integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado no deben participar en reuniones o manifestaciones que tengan como objetivo la reivindicación de sus derechos profesionales haciendo uso de su uniforme reglamentario. Esta afirmación se basa en la apreciación del valor simbólico que el uniforme y los distintivos de la fuerza pública tienen hacia la población ..." (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párrafos 204 y 232) .

11°) Que la circunstancia de que una asociación profesional de policías tenga vedado el ejercicio de los derechos de negociación colectiva y de huelga, y que deba atenerse a ciertas pautas restrictivas para ejercer el derecho de convocar a reuniones o manifestaciones, no debe verse como un obstáculo decisivo para que dicha asociación pueda cumplir un rol significativo en la defensa y promoción de los derechos e intereses profesionales, económicos y sociales de ese colectivo de trabajadores. El examen de lo que acontece en España con la Guardia Civil da clara muestra de tales posibilidades.

Cabe recordar que el artículo 28.1 de la Constitución Española consagra el derecho de los trabajadores a sindicarse libremente, con la salvedad de que la ley puede limitar o exceptuar del ejercicio de este derecho a las fuerzas armadas y demás cuerpos sometidos a disciplina militar. Dado que la Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar, aunque cumple funciones básicamente policiales, la Ley Orgánica 11/2007 impide a sus miembros ejercer el derecho de sindicación (artículo 11). Tal circunstancia los diferencia de la situación de los miembros de la Policía Nacional, instituto armado de naturaleza civil, que sí tienen derecho a constituir organizaciones sindicales (artículo 8° de la Ley Orgánica 9/2015).

No obstante la limitación expuesta, los guardias civiles cuentan con la facultad de constituir libremente asociaciones "para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales". La negociación colectiva, la huelga y las demás medidas de acción sindical directa están excluidas del ámbito de actuación de estas asociaciones profesionales. Sin embargo, tienen el derecho de "realizar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con sus fines a las autoridades competentes", de "asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados" y "representarlos legítimamente ante los órganos competentes de las Administraciones Públicas en materias que afecten al ámbito profesional", y de promover candidaturas para la elección de miembros de los órganos de participación o de representación que actúen en el ámbito de la Guardia Civil y de los órganos de representación, gobierno y dirección de los entes asistenciales que amparen al personal de dicho cuerpo. Incluso, aquellas asociaciones profesionales que la ley considera suficientemente representativas deben "ser informadas y consultadas en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten a las condiciones profesionales de los miembros de la Institución"; y sus representantes gozan de amplias facilidades (acceso a los cuarteles e instalaciones, horas mensuales y permisos) para desarrollar actividades relacionadas con su condición (cfr. artículos 9º, 38 y 41 a 45 de la Ley Orgánica 11/2007).

Más aun, en el desarrollo de sus actividades encaminadas a la promoción de intereses profesionales, cualquiera de las asociaciones mencionadas puede convocar a los guardias civiles a ejercer el derecho de asistir a manifestaciones o reuniones previsto en el artículo 8º de la Ley Orgánica 11/2007. Y recientemente la justicia española ha tenido la oportunidad de aclarar que si bien las convocatorias a reunirse o manifestarse no pueden asumir el carácter de medidas de acción gremial directa o de promoción de un conflicto colectivo (dado que, como se dijo, la negociación colectiva y la huelga están excluidas del ámbito de actuación de las asociaciones profesionales que agrupan a los guardias civiles), tal limitación en modo alguno implica que en las reuniones o manifestaciones convocadas no puedan plantearse reivindicaciones de carácter profesional, social o económico, las cuales están amparadas como contenido mínimo de los derechos de asociación y de reunión y manifestación legalmente reconocidos, máxime si se trata de su ejercicio por una asociación profesional (cfr. sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada el 6 de noviembre de 2015 en el procedimiento de derecho de reunión nº 738/2015, firme en razón del fallo del Tribunal Supremo de fecha 24 de marzo de 2017 que

desestimó el recurso de casación en interés de la ley planteado por la Administración General del Estado).

Por ello, y oída la señora Procuradora General de la Nación, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada debiendo remitirse el expediente al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase. / JUAN CARLOS MAQUEDA -//-

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

Considerando:

1º) Que, por mayoría, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la resolución ministerial que había rechazado la solicitud formulada por el Sindicato Policial Buenos Aires para que se le otorgara la simple inscripción gremial en los términos de la ley 23.551 de asociaciones profesionales (fs. 587/624 de los autos principales, a cuya foliatura se aludirá en lo sucesivo)

2º) Que contra tal decisión el Sindicato Policial Buenos Aires dedujo el recurso extraordinario (fs. 626/631 vta.) cuya denegación dio origen a la queja en examen.

En el remedio federal el recurrente plantea que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece, sin diferenciación, el derecho de todo trabajador a crear una organización sindical, y que las normas internacionales que poseen jerarquía constitucional prevén el derecho a asociarse y a fundar sindicatos sin interferencia de los poderes públicos.

Sostiene que dentro de ese marco de "operatividad fuerte" solo sería admisible una excepción ante una disposición legal clara, cuyo contenido se juzgara razonable como limitación al ejercicio del derecho en los términos del artículo 28 de la Constitución Nacional.

Agrega que, como lo reconoció expresamente la autoridad administrativa, no existe una ley que sustraiga a los agentes de las fuerzas de seguridad de las disposiciones de la ley 23.551 o que afecte o condicione genéricamente su derecho a formar una entidad sindical. Aclara que, frente a esta omisión, lo coherente es hacer prevalecer lo dispuesto por las garantías constitucionales, en especial si se tiene en cuenta el principio de legalidad y reserva que surge del artículo 19 de la Constitución Nacional, por lo que el eventual vacío normativo y la alegada laguna no pueden ser interpretados como una prohibición.

Señala que el artículo 9° del Convenio 87 de la OIT establece una delegación al legislador nacional para que adecue la aplicabilidad de los principios de libertad sindical a las fuerzas armadas y a la policía, que esta circunstancia debe ser entendida como una facultad para adaptar el ordenamiento garantista a la actividad específica y atípica, y que no deja de ser una iniciativa análoga a la del artículo 28 de la Constitución Nacional; enfatiza que además, según el propio fallo, lo único que el legislador nacional ha entendido necesario prohibir ha sido la posibilidad de celebrar convenios colectivos entre el Estado y los trabajadores de la seguridad pública (policías); asimismo expresa que, en todo caso, la ausencia de norma legal que contemple los derechos de los policías no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales vulnerados.

Finalmente, concluye que lo resuelto por la Cámara viola la garantía constitucional de igualdad, porque el hecho de que se desempeñen en tareas de seguridad no desvirtúa la calidad de trabajadores de los policías.

3°) Que, con arreglo a lo establecido en la acordada 30/2007, el Tribunal llamó a audiencia pública de carácter informativo en la presente causa, la que tuvo lugar el 13 de agosto de 2015 y en la cual las representaciones letradas de cada una de las partes fueron interrogadas sobre diversos aspectos de la controversia, según da cuenta el acta y el instrumento incorporado al expediente.

4°) Que el presente recurso es formalmente procedente toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación de normas de índole "federal en las que el apelante fundó su derecho, siendo la decisión impugnada contraria a su pretensión (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48), recordando este Tribunal que en la tarea de esclarecer los preceptos controvertidos no se encuentra limitado por los argumentos del apelante o del a qua sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto en disputa de acuerdo con el alcance que rectamente les otorgue a dichas prescripciones (Fallos: 307:1457; 308:647; 311:2688; 312:2254; 323:1491, entre muchos otros).

5°) Que, yendo al fondo de la cuestión en debate, corresponde afirmar inicialmente que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional regula distintas aristas del tema gremial: por un lado define un 'modelo sindical' y por otro le asigna a los gremios determinados 'derechos' para el ejercicio de su noble función.

Respecto del 'modelo sindical', la Constitución Nacional opta explícitamente por el modelo 'libre' (en el sentido de 'no concentrado' o 'no monopolístico', pudiendo haber más de un sindicato por actividad), 'democrático' (lo que significa que la actividad debe estar guiada por prácticas deliberativas y participativas) y 'desburocratizado' (asegurando el reconocimiento a las asociaciones de trabajadores "por la simple inscripción en un registro especial"). Este 'modelo' ha sido reconocido por la Corte en las causas Asociación Trabajadores del Estado (Fallos: 331:2499), Rossi, Adriana María (Fallos: 332:2715) y CSJ 143/2012 (48-N)/CS1 Nueva Organización de Trabajadores Estatales el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados si amparo, del 24 de noviembre de 2015.

En cuanto a los 'derechos' otorgados por la Constitución Nacional a los sindicatos son los de concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y la huelga.

De modo que es factible desde el punto de vista lógico y jurídico distinguir, en el marco del citado artículo 14 bis: a) 'el derecho de los trabajadores a asociarse en instituciones sindicales' (final del primer párrafo); y b) 'los derechos y garantías reconocidos a tales asociaciones para la consecución de sus fines' (segundo párrafo).

6°) Que respecto del 'derecho de los trabajadores a asociarse en instituciones sindicales', consagrado en el final del primer párrafo del artículo 14 bis, cabe admitir inicialmente que cuando se lo proyecta a la hipótesis del personal de seguridad no confronta con valores constitucionales tales como la paz interior, la seguridad de las personas o el orden público.

El hecho de que la organización de las fuerzas de seguridad sea jerárquica y vertical no resulta un factor inhibitorio de la sindicación ni contradictorio con la deliberación democrática y participativa que debe preceder las decisiones y guiar la acción gremial. Ello así por los siguientes dos motivos: en primer lugar porque la jerarquía es propia de toda organización burocrática, sea esta militar, de seguridad o de otro tipo (Weber, Max, "Qué es la burocracia", ed. Tauro, pág. 5); y, en segundo lugar, porque la deliberación democrática interna en materia gremial no impide que el resultado de esa deliberación se vea plasmado en reivindicaciones unificadas, tal como es práctica en la realidad del mundo del trabajo.

En definitiva, el derecho de la demandante a ser reconocida como organización sindical resulta de la aplicación directa del artículo 14 bis, primer párrafo in fine, de la Constitución Nacional, sin que sea necesaria intermediación normativa alguna sino la mera inscripción en un registro especial.

7°) Que respecto de 'los derechos y garantías de las asociaciones sindicales', reconocidos en el segundo párrafo del artículo 14 bis, pueden (y deben) ser materia de legislación reglamentaria pues al proyectarse a una organización sindical relativa a las fuerzas de seguridad, deviene necesaria una adecuada articulación entre los intereses del sector y los de la sociedad toda, como ocurre con otras actividades (salud, provisión de agua potable, electricidad, etc.) que resultan igualmente importantes para garantizar la calidad de vida de la población.

8°) Que, en efecto, la actuación del legislador permitirá que la cuestión sea sometida a un debate político en el que se realice la ponderación de los valores constitucionales mencionados, componiendo los derechos involucrados mediante la adopción legal de los estándares que se estimen pertinentes en función de las razones prudenciales de oportunidad, mérito y conveniencia que ningún otro poder del Estado puede asumir.

Así lo ha entendido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), incorporado a nuestro orden jurídico con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional), que permite el establecimiento de restricciones al ejercicio de los derechos sindicales siempre que resulten necesarias en interés de la seguridad nacional, el orden público, o la protección de los derechos y libertades ajenos (artículo 80, acápite 1, incisos b y c). En el mismo sentido se pronunció el Comité de Libertad Sindical de la OIT, al señalar que "no cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio ..." (caso 2240, informe 332. "Queja contra el Gobierno de Argentina presentada por el Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA) y la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP)").

La exigencia de esta reglamentación legislativa ha sido destacada por varias presentaciones formuladas durante la audiencia pública celebrada en la presente causa, ocasión en la que las partes coincidieron en afirmar la necesidad de adoptar una ley específica que permita regular el ejercicio de los derechos de las asociaciones sindicales antes mencionadas, en particular en cuanto al derecho de huelga, negociación colectiva, etc.

9°) Que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos incorporados al orden jurídico argentino con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional) coincidieron en

consagrar la libertad de asociación con fines sindicales, exigiendo que las restricciones al ejercicio de tal derecho por los miembros de las fuerzas armadas o de la policía sean instrumentadas a través de una ley formal (cfr. artículos 8.2, 22.2 Y 16.3, respectivamente)

Lo dicho es concordante con lo expresado en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (celebrados en 1948 y 1949, respectivamente), al dejar establecido que era la legislación del Estado la que debía determinar hasta qué punto resultaban aplicables a las fuerzas armadas y a la policía las garantías del derecho de sindicación en ellos previstas (artículos 9.1 y 5.1, respectivamente). Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que -como regla- pesa sobre los Estados la obligación de "garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial ..."; y que, en todo caso, la libertad de asociación y la libertad sindical de los miembros de las fuerzas policiales pueden ser limitadas o restringidas por el derecho interno con arreglo al principio de legalidad. En cuanto a esto último, des- -47-pués de reconocer que, en principio, la imposición por ley de tales restricciones no vulnera lo establecido en el Convenio 87 y en los Pactos, la Comisión ha señalado que "...el tema debiera ser abordado a partir de una correcta armonización y ponderación de los diferentes derechos que se encuentran involucrados, dentro de los criterios de interpretación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y las elaboraciones de los organismos especializados ..." (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párrafos 202, 203 Y 232, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009)

A similar conclusión lleva el examen de las disposiciones -de jerarquía supra legal- del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 1988, cuyo artículo 8° consagra el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos pero deja en claro que los miembros de las fuerzas armadas y de la policía estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley, y cuyo artículo 5° precisa que los Estados partes solo podrán establecer restricciones y limitaciones al ejercicio de los derechos establecidos en el Protocolo mediante leyes.

10°) Que la exigencia de un régimen legal específico para el goce de los derechos inherentes a la sindicalización de las asociaciones de trabajadores de las fuerzas de seguridad no resulta atentatorio al derecho a la igualdad, si se realiza el ejercicio de comparar las distintas

actividades gremiales. En efecto, implica una aplicación específica de la tradicional doctrina de esta Corte conforme a la cual "no resulta afectado el principio de igualdad cuando se confiere un tratamiento diferente a personas que se encuentran en situaciones distintas" (Fallos: 293:26 y 235; 339:245, entre muchos otros).

11°) Que asumida la necesidad de reglamentar legislativamente los derechos reconocidos a los sindicatos que nuclean al personal de las fuerzas de seguridad, para evitar que su ejercicio confronte con intereses vitales de la población, el cuadrante del debate se desplaza hacia la identificación del sujeto habilitado para reglamentar.

En tal sentido, siendo nuestro régimen político de cuño federal (artículo 1° de la Constitución Nacional), corresponde -conforme a la fuerza de seguridad concernida- la actuación del Congreso de la Nación o de las legislaturas provinciales o, en su caso, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.), sujetos jurídicos de existencia necesaria en nuestra federación. En el caso específico de una provincia como la concernida en la presente causa, debe decirse que -como las otras provincias- mantiene, dentro de sus potestades no delegadas, la facultad de regular el diseño, la organización y las modalidades de prestación del servicio de seguridad en sus respectivas jurisdicciones (artículos 121, 122 Y cc. de la Constitución Nacional; doctrina de Fallos: 329:3065; 330:1135 -considerando 6°_, etc.)

12°) Que el análisis de la normativa bonaerense referida al tema permite concluir que el derecho a la sindicalización de las fuerzas de seguridad no se encuentra prohibido por una ley en sentido formal, prohibición que -de existir y conforme a lo dicho- devendría inconstitucional por violación del artículo 14 bis de la Carta Magna.

En efecto, el artículo 12, inciso e, de la ley provincial 13.982 establece que el personal tendrá, entre otras prohibiciones, la de "desarrollar actividades lucrativas o de cualquier otro tipo incompatibles con el desempeño de las funciones policiales", siendo evidente que el ejercicio del derecho de asociación no puede encuadrarse dentro de los citados impedimentos.

En cuanto al decreto 1050/09, dictado por el Poder Ejecutivo provincial, su propia naturaleza impide considerarlo como una ley en sentido formal, y -por lo tanto- no es posible concluir que constituya una previsión legislativa en los términos del artículo 8° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), conforme al cual el derecho de

los miembros de las fuerzas armadas y de la policía a organizar sindicatos estará sujeto a las limitaciones y restricciones que imponga la ley (vgr. artículo 5°).

13°) Que, asimismo, es menester recordar que la sindicalización no se agota con el ejercicio de los tres derechos constitucionalmente reconocidos por el artículo 14 bis (concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga), susceptibles de reglamentación por ley, sino que abarca un amplio abanico de reivindicaciones factibles de ser ejercitadas democráticamente en un marco de participación y tolerancia.

De modo que si -conforme a lo dicho- el derecho a la sindicalización de la fuerza de seguridad provincial surge directamente de la Constitución Nacional (por lo que no puede ser prohibido por una legislatura local), los derechos emergentes de la sindicalización sí pueden ser reglamentados y aun prohibidos por ley formal, atendiendo a las peculiares características de la actividad concernida, como ocurre con el derecho de huelga en países como Perú (artículo 42 de la Constitución de 1993), Chile (artículo 19, inciso 16, in fine de la Constitución de 2005) y Brasil (sentencia del Supremo Tribunal Federal del 5 de abril de 2017), por considerarlo incompatible con la protección de los derechos de terceros y la propia seguridad pública.

14°) Que la necesaria intervención del legislador en el ejercicio reglamentario de los derechos no puede ser suplida por el Poder Judicial. Esta Corte ha destacado desde antiguo que la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquellos deben adoptar (Fallos: 155:248; 272:231; 311:2553; 328:3573; 329:1675, 3089; 338:488; 339:1077, entre muchos otros), sin perjuicio del ejercicio a posteriori del control destinado a asegurar la razonabilidad de esos actos (artículo 28 de la Constitución Nacional) y a impedir que se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal (Fallos: 308:1848).

15°) Que, finalmente, en cuanto al agravio referido al derecho de negociación colectiva oportunamente planteado en esta causa, cuadra afirmar que la actora no ha refutado la apreciación coincidente de los tres miembros de la Cámara, por lo que no cabe a este Tribunal expedirse sobre el punto.

16) Que en mérito a lo hasta aquí expuesto, se concluye:

a) reconociendo, por aplicación directa del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el derecho de la demandante a sindicalizarse mediante la simple inscripción en el registro respectivo; y,

b) poniendo en conocimiento de la Legislatura bonaerense la exigencia de reglamentación del ejercicio de los derechos que emergen de la sindicalización, en el marco de la regulación del servicio de seguridad -artículos 121, 122 y cc. de la Constitución Nacional- con la amplitud de posibilidades descripta en el considerando 13.

Por ello, oída la señora Procuradora General de la Nación, se resuelve:

I.- Hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada, debiendo remitirse el expediente al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente.

II. Hacer saber a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires lo resuelto en el considerando 16 punto b) de la presente. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase.

Recurso de queja interpuesto por el Sindicato Policial Buenos Aires, representado por el señor Nicolás Alberto Masi, con el patrocinio letrado del Dr. Alberto José Lugones. Tribunal de origen: Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.



UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

LIBERTAD SINDICAL DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD, UN DILEMA NO RESUELTO: UN ANALISIS DEL FALLO “SIPOBA C/ MINISTERIO DE TRABAJO S/LEY DE ASOCIACIONES SINDICALES”

NOTA A FALLO

Autor: Carlos Daniel Linsalata

D.N.I: 21.909525

Legajo:

Prof. Director: César Daniel Baena

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021

Tema: Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad.

Fallo: Fallo de la CSJ 909/2010 (46-S)/CS1 “RECURSO DE HECHO Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ley de asociaciones sindicales. Fecha 11 de Abril de 2017.-

Sumario: 1. Introducción.- 2. Premisa fáctica e historia procesal.- 3. Fundamentos del tribunal.- 4. Análisis crítico del fallo.- 4.1 Libertad sindical en la Constitución Nacional y Excepcionalidad.- 4.2 Exclusión en leyes nacionales y provinciales.- 4.3 Postura del autor.- 5. Referencias bibliográficas.- 5.1 Legislación.- 5.2 Doctrina.- 5.3 Jurisprudencia.- 5.4 Información de organismos internacionales.- 6. Anexo: Fallo completo.

1. Introducción

A continuación se realizará un análisis del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en el caso caratulado “**Recurso de hecho por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de asociaciones sindicales**”, que con fecha 11 de Abril del año 2017, se expidió por primera vez en la cuestión si era factible o no, que la Fuerzas Policiales posean el derecho a sindicalizarse, en resolución al recurso de hecho interpuesto por el sindicato policial buenos aires (SIPOBA).

La sentencia de marras trata la sindicación o agremiación de los integrantes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a ejercer el derecho de crear su propio sindicato, ajustándose a lo plasmado en nuestra carta magna en el Art 14 Bis, su vinculación con el convenio 87 de la O.I.T y el derecho Argentino establecido en la Ley 23.551 de asociaciones sindicales.

Se llega a instancia de la CSJN, debido a que el mismo les fue rechazado por ante la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

Se analizaran y criticaremos las razones por las cuales les fue vedada a las Fuerzas Armadas y de Seguridad la constitución y reconocer sus sindicatos, asimismo como la legitimidad de estas decisiones limitativas.

Es por esa razón que se generó una colisión de derechos de jerarquía Constitucional, optando la mayoría del tribunal por la negatoria del ejercicio de este derecho, entendiendo que la

libre sindicalización podría afectar otros derechos como el orden, la seguridad y la paz social, así como optar por aceptar y dar cumplimiento a normativas internacionales provenientes de la Organización Internacional de Trabajo (O.I.T), resultando un problema axiológico en abstracto, debiendo resolver entre los valores positivos, cumpliendo en su resolución con los requisitos de justicia, equidad, seguridad y bien común “La Constitución y sus intérpretes juegan un papel relevante en mantener la vigencia de ese principio corrigiendo los resultados de la decisión política mayoritaria cuando ellos lo afecten de modo grave” (Dworkin, 1997)

2. Premisa fáctica e historia procesal

El reclamo tuvo su génesis a partir de diversos reclamos espontáneos por parte de las fuerzas policiales de las provincias de Córdoba, Buenos Aires, y fuerzas federales como la Prefectura Naval Argentina y Servicio Penitenciario Federal, a partir de estos reclamos es que el Sindicato Policía de Buenos Aires realiza diversas manifestaciones de protesta en reclamo de un aumento salarial y la provisión por parte del estado de equipamiento y logística, debido a que era obsoleta, dificultando de manera sensible la seguridad propia del personal y la posibilidad de servir a un tercero o la ciudadanía, poniendo en riesgo el cumplimiento efectivo de sus deberes. Esta situación tuvo una fuerte repercusión mediática, lo que puso en conocimiento político y social este reclamo, dando las bases para exigir formalmente constituir una organización sindical que les permita defender sus derechos e intereses como trabajadores del estado. En contraparte y como la otra cara de la misma moneda están las excepciones y negatorias a las que se deben sujetar las fuerzas policiales. Es oportuno destacar un informe realizado sobre “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que dice en el punto 93: “También en cuanto los derechos del personal de las fuerzas policiales, es imprescindible referirse al ejercicio de la libertad sindical. En este sentido, los Estados Miembros deben garantizar al personal que integra las fuerzas policiales derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional. El ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios policiales debe desarrollarse manteniendo una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros respecto a toda la población bajo su jurisdicción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El logro de ese equilibrio determina que la actividad sindical de los funcionarios y funcionarias policiales puede

someterse a algunas limitaciones o restricciones que no rigen para otros trabajadores de la actividad pública o privada, propias de una institución sometida a reglas específicas de disciplina y jerarquía y a las necesidades de una sociedad democrática, como se desarrollará oportunamente en este informe al analizar el derecho a la libertad de asociación en su relación con la política pública sobre seguridad ciudadana”

3. Fundamentos del tribunal

Para entender el contexto de resolución de la CSJN, recordemos que el Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA), interpuso un recurso extraordinario contra la sentencia de la cámara nacional V del Trabajo (CNAT) “Sindicato de la Policía de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de creación de Asoc. Sindicales” la que fue emitida en Octubre de 2010, dicho fallo, hace lugar y se fundamenta en la resolución ministerial 169/98, por ese entonces dictada por el Ministro en funciones Dr. Antonio Erman Gonzales, el 10 de marzo de 1998, donde se le prohíbe a las Fuerzas Armadas y de Seguridad ejercer el derecho de sindicalización por ser en su esencia estructuras de orden verticalista y de un régimen disciplinario particular, quedando fuera de lo contemplado por la Ley 23.551. Asimismo hace mención que no existe en particular ningún tipo de normativa que haga referencia al mentado derecho para este tipo de instituciones.

La mayoría de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (C.S.J) sustentó su decisión justificando que los convencionales si hubieron querido otorgar este derecho, lo habrían hecho taxativamente en la redacción de este el debate abierto en el Congreso Nacional año 1957 y si hubieran querido otorgar en el Art 14 bis derechos sindicales a los miembros de la fuerza policial, lo habrían hecho expresamente. Y no lo hicieron. Lo que la C.S.J ignora es que los constituyentes del año 1957 se refieren a limitar el derecho de huelga, y no al de conformar sindicatos, así lo manifestaba el convencional Dr. Carlos A Bravo: “Los trabajadores de los servicios públicos, en la inteligencia de los miembros integrantes de la comisión, gozan del derecho de huelga, y solo están excluidos, siguiendo los pasos de la OIT, los funcionarios públicos depositarios de cierta parte de la autoridad pública, y no los agentes administrativos o ejecutivos que disfrutaban de un simple contrato de derecho privado.” (Diario de sesiones convención constituyente, 21 de Octubre 1957). Sin dudas el derecho a Huelga es sustancial y fundamental en el ejercicio de los derechos gremiales, pero la mayoría de los miembros de la

C.S.J toma la limitación de un derecho – El de huelga- y lo hace extensivo al derecho a agremiarse y conformar un sindicato, que fue lo reclamado originariamente.

En otra línea de fundamentación de esta negatoria se mencionó en su resolución a lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y se alude también a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T) en la que Argentina suscribe. Pero esta decisión no tiene en cuenta que el punto 2 del Art 9° del convenio 87 de la O.I.T (1948) y el punto 2 del Art 9° del Convenio 98 de la O.I.T (1949) a los que la misma resolución alude dice que: “En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los/las trabajadoras y trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación” , todo ello de acuerdo al párrafo 8° del Art 19 de la Constitución de la O.I.T, ¿Por qué no toma en cuenta la C.S.J lo que claramente dice el Art 14 Bis de nuestra carta magna, donde el derecho de agremiarse es amplio y resulta ajustarse a ciertos pasajes limitativos y denegatorios?

La decisión de la C.S.J realizó una interpretación amplia y optó por restringir un derecho constitucional de un grupo de trabajadores para no poner en riesgo los derechos de una mayoría, al verse en riesgo la seguridad y paz social de la población “La influencia sobre las directrices de las decisiones de orden político es acumulativa, y un trato igual para los individuos no es necesariamente parte de una estrategia responsable encaminada al logro de una meta colectiva” (Dworkin, 1997). Este fundamento es claramente anacrónico y extemporal, siguiendo lineamientos de las normativas que oportunamente dictó un gobierno de facto, en el que las Fuerzas Armadas y de Seguridad, no tenían derecho a ningún tipo de reclamo gremial, e incluso hasta el día de hoy es mal visto o que atenta contra la disciplina y el mando, en un sistema de organización jerárquica y piramidal.

Otro fundamento de nuestro tribunal superior es que legislación nacional, ha regulado la cuestión, impidiendo la sindicalización y manifestaciones específicas de derechos sindicales mediante disposiciones legales expresas. La CSJN hace referencia concretamente a la ley 23.544 (1988), la que ratifica el convenio 154 de la OIT, específicamente lo relativo a la negociación

colectiva (1981), donde se excluye a los miembros de las Fuerzas Armadas y Seguridad. Pero la CSJN no hace una interpretación completa ignorando el resto de la norma, a saber:

(...) en tanto que, en el ámbito de la administración pública, se hará efectivo [se refiere a la negociación colectiva] en oportunidad de entrar en vigencia la nueva legislación que regulará el desempeño de la función pública, en la cual se fijaran las modalidades particulares para la aplicación del aludido convenio (...) Es así que la Corte Suprema niega este derecho al personal policial, haciendo una interpretación parcial, y amparada la decisión en nuestro sistema federal a que cada provincia disponga libremente de permitir o no la sindicalización a los miembros de sus policías, respetando el sistema federal de gobierno.

4. Análisis crítico del fallo

4.1. Libertad sindical en la Constitución Nacional y Excepcionalidad

Para decidir la negatoria a la formación de agrupaciones gremiales a los integrantes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la Cámara Nacional del Trabajo señaló que había que contemplar excepciones a la regla general de la libertad de agremiación, en el voto del ministro Dr. Juan Carlos Fernández Madrid, quien afirmó que: “No hay legislación interna que regule la posibilidad de sindicación y de ejercicio de los demás derechos vinculados a ella por parte de las fuerzas de seguridad. Además considero que cuerpos que responden a un orden vertical y están creados para proteger la seguridad del país y de las personas no pueden asimilarse a los dependientes comunes a los que refiere la ley 23.551, por lo que entiendo que la misma no es aplicable” (Fallo CNT Sala V). Lo volcado por el Dr. Juan Carlos Fernández Madrid, fundamentando la falta de legislación genera una inconsistencia normativa ya que es un derecho propio consagrado en la Constitución Nacional, y la ley que lo regula es la ley 23.551, ley, que el Juez excluye al personal de las fuerzas de seguridad argumentando que debe responder a un orden vertical y que protege la seguridad del país, sin fundamentar que razones desestabilizaría un reclamo legítimo y legal ese orden jerárquico o pondría en riesgo la seguridad del país. Por el contrario la ausencia de un sindicato, esconde las realidades y problemáticas institucionales de una fuerza civil armada, democrática cuyo orden jerárquico e institucional no se tendría que ver afectado por ejercer este derecho.

La mayoría de los miembros de la CSJN, adhieren a este fundamento de la CNT, y refuerzan esta idea diciendo: “Es claro entonces que, si los constituyentes hubieran querido

otorgar en el art 14 bis derechos sindicales a los miembros de la fuerza policial, lo habrían hecho expresamente. Y no lo hicieron. Más aún, los excluyeron del derecho de huelga, que era el derecho sindical por excelencia” (Fallo CSJ, 2017). La exclusión del derecho de huelga o limitaciones de algunos derechos no debería implicar una prohibición absoluta del ejercicio de un derecho.

En cuanto a los tratados internacionales podemos mencionar una nutrida y coincidente lista donde le es reconocido al trabajador el derecho a agremiarse. Así, podemos mencionar: el Art 22 del Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Art 8 Pacto Internacional Derechos Políticos, Económicos, Sociales y Culturales (PIDPESC); y el Art 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificados por nuestro país en la Ley 23.313. Pero en contracara a esto los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en particular el Art 9, del Convenio 87 y el Art 5.1 del Convenio 98, otorgan a cada país firmante, libertad para decidir discrecionalmente el reconocimiento de sindicación a y hasta qué punto las garantías sindicales son aplicables o no a su Policía y a Fuerzas Armadas. Al respecto la CSJN, se refirió de esta manera “La legislación nacional si ha regulado la cuestión impidiendo la sindicalización y las manifestaciones específicas de derechos sindicales mediante disposiciones legales expresas.” (Fallo CSJN, 2017), una muestra de ello es la sanción de la ley 21.965 del año 1979, que se prohibió expresamente a la Policía Federal, cualquier tipo de actividad gremial. (Art 9° inc f) .

4.2. Exclusión en leyes nacionales y provinciales

Es hasta aquí notable, que el fundamento más sólido del fallo de la CSJN, tiene dos causales que actúan como ariete en la resolución adoptada, el primero es que las fuerzas policiales son una excepción en cuanto al hecho de ser beneficiario del derecho consagrado en el Art 14 bis de nuestra carta magna, lo que no está expresamente dicho, pero el más alto tribunal optó por una interpretación de excepción para estos trabajadores de la norma jurídica. Los policías no podrían sindicalizarse ni agremiarse. Como segundo causal y no por ello menos consistente es la consideración por parte de la legislación interna, “ El Congreso tiene facultades para aprobar convenios internacionales relativos al derecho de sindicalización.....Sin perjuicio de ello, es claro que las provincias pueden establecer restricciones o prohibir la actividad sindical para los miembros de fuerzas de policías locales pues, como ha dicho esta Corte desde antiguo,

las cuestiones vinculadas a las relaciones de empleo público provincia forman parte de las autonomías locales que pueden regular dichas relaciones.”

Es así que la CSJN, deja a las provincias esa libertad respetando el sistema federal, teniendo en cuenta que la ley 13.982 de la Provincia de Buenos Aires y el decreto 1050/09 dispuso que “el personal policial no podrá en ninguna forma participar en actividades políticas, o gremiales, ni asistir a lugares o participar de reuniones que comprometan la dignidad o el decoro de la función policial”. Esto deja leer entre líneas que el tribunal considera acertado lo dispuesto en el decreto provincial que coloca al mismo nivel una actividad gremial ó política, a la de participar de una reunión que comprometa la dignidad y el decoro de la función policial. Como si el reclamo laboral, la defensa de derechos fuera una actividad indigna o indecorosa.

En este fallo la mayoría del tribunal, jerarquiza a nivel Constitucional legislaciones provinciales, con una sentencia defectuosa y un claro error jurídico. “Quizás en todos los sistemas jurídicos nuestro juez estará violando normas jurídicas que exigen llevar a cabo interpretaciones correctas del derecho válido. No obstante estas normas también serían violadas si el Juez interpretara el derecho válido de manera incorrecta, creyendo y argumentando, sin embargo, que su interpretación es correcta.” (Alexy, 2008)

4.3 Postura del autor

A continuación voy a ser muy crítico en mi postura, tratando de reflejar total honestidad, y aclarando que la misma es en el marco de desarrollo intelectual del presente trabajo, fundamentando con el poco conocimiento que ostenta un estudiante del derecho, esperando que no se entienda por irrespetuosa a tan prestigiosos juristas, pero si en total desacuerdo con la decisión mayoritaria, el cual fundamentaré a continuación.

A diario millones de personas salen de sus casas para trabajar. Muchos de ellos lo hacen con un riesgo mayor sobre su integridad física. Los policías encabezan los ranking del mundo de las profesiones más riesgosas y más aún en Argentina, donde en lo que va del año 2021 tenemos una cifra record contabilizando veintidós policías muertos en enfrentamientos violentos.

El hecho de partir cada día de su casa, dejar a sus familias y poner en riesgo la vida al servicio de los demás, llena de honor y prestigio al policía, pero bien sabemos no es reconocido en nuestra sociedad, por el contrario hay una humillación y trato despectivo para con los ellos.

En la actualidad la profesión policial en Argentina no solo representa un riesgo a la integridad física, y poner en juego lo más preciado por el ser humano que es la propia vida, con el aditamento, que ese riesgo de vida, es expuesto para proteger a un tercero. La certeza que esa muerte va a provocarse de manera violenta, producto de un enfrentamiento armado, o recibir una puñalada letal (recordemos el caso reciente en Septiembre del 2020, donde cerca del museo MALBA en el barrio de Palermo, un hombre apuñala con una cuchilla de carnicería, provocando la muerte al Inspector Juan Pablo Roldan) causa un efecto psicológico de alerta permanente y gran tensión con la que convive a diario el funcionario policial, debiendo resolver en forma cotidiana situaciones de crisis, con escasos recursos, lo que causa un daño psicológico y sensación de desamparo muy particular y difícil de comprender.

Hoy la tecnología permite obtener registros fílmicos de muchas situaciones de enfrentamiento, que acercan a la sociedad el riesgo permanente y el aumento del nivel de violencia en los hechos delictivos que azotan a nuestra sociedad, pese a todo, el policía no es acompañado adecuadamente desde el ámbito político ni social. No es menester de este trabajo analizar cuestiones jurídicas en cuanto a la función policial pero si es importante enmarcarla para comprender el injusto jurídico de este fallo, en el que se le prohíbe al trabajador policial el derecho constitucional de agremiarse en una sociedad teóricamente democrática, pero que, como en este caso, se rige aún por leyes de gobiernos de facto.

Todo reclamo causa resistencia, hostilidad y expone falencias, las autoridades que reciben planteos u objeciones, ofrecen resistencia y enojo. La demanda y el reclamo genera un conflicto y lucha de poder, entre sus actores, en el que a veces por falta de entendimiento y cultura de negociación, transforman ese reclamo en una cuestión personal, tomando generalmente, quien ostenta poder, medidas punitivas encubiertas para “escarmentar” al insolente. Hemos analizado y estudiado en el cursado de esta apasionante carrera, en la materia Negociación y Arbitraje, este tipo de reacciones de resistencia y etapas en la negociación, entendiendo que quien reclama y más aun estando en una posición más débil tiene una tarea más ardua y complicada.

El 17 de Abril del 2017, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, le negó al policía esta posibilidad de agremiarse y reclamar dignamente y mediante los sistemas constitucionales y democráticos que corresponden. El policía por su condición de tal, queda excluido como

trabajador y tiene prohibido exponer sus necesidades para protegerse y protegernos, mediante la conformación de los respectivos gremios y sindicatos.

Considero que el fallo en cuestión vulnera gravemente un derecho del trabajador, que está consagrado y claramente establecido en nuestra Constitución Nacional, como es el de conformar libremente un sindicato. El máximo tribunal determinó la negatoria a un derecho fundamental, dándole supremacía a las leyes provinciales, de menor jerarquía, que ya se habían expedido oportunamente al respecto. A mi entender, se podría haber encontrado una solución, restringiendo, regulando o limitando las actividades sindicales para el personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, sin llegar a negar completamente en su totalidad un derecho tan básico y fundamental. A trasmano de la evolución mundial en que todos los países medianamente prósperos y democráticos tienen sus policías sindicalizadas.

Si recurrimos al ejercicio de la lógica deóntica, y analizamos si la normativa aplicada es la correcta mediante una técnica científica podríamos arribar en base a la bibliografía propuesta por Alchurrón y Bulygin donde desarrollan un método mediante un cuadro de valoración de premisas, catalogando las premisas normativas en fuertes, premisa débiles, y en consecuencia dando resultados de prohibiciones, obligaciones, y regulaciones. “ (Alchurrón y Bulygin (2012 - Pagina 282-287).

En primer lugar y haciendo un minucioso análisis a las normativas partiendo de la Convención Constituyente de 1957, leyes nacionales, provinciales y de los instrumentos internacionales que refieren a los “derechos humanos laborales” lleva a consideración que la exclusión o la restricción de los derechos sindicales de los policías requiere de una norma legal expresa.

Así las cosas, y siendo que la única norma legal vigente solo limita, la aplicación de un régimen de negociación colectiva, sin vedar la posibilidad de organizar sindicatos, y afiliarse al de su elección para la promoción y protección de sus intereses, pudiendo gozar de sus derechos, y teniendo en cuenta que se pueden imponer algunas medidas restrictivas en materia de negociación colectiva, con plena facilidad se puede crear una clara normativa pertinente que aborde los protocolos o limitaciones respecto a la huelga, convenios colectivos o distintas situaciones que pueden afectar intereses y el bien común a nivel social.

El policía no pierde su condición de trabajador, “no existe una ley que sustraiga a los agentes de seguridad de las disposiciones de la ley 23.551” (Juan C Maqueda , 2017) Queda

claro que excepcionar sin una ley en contrario y privar de un derecho a un trabajador, teniendo en cuenta el principio de legalidad y reserva, es violatorio al Art 19 de nuestra Constitución Nacional. Asimismo distinguir a los trabajadores por la función que cumplen viola el principio de Igualdad.

Si se analiza el Convenio 151 de la OIT (1978), deja en manos del legislador nacional determinar hasta qué punto serán aplicables las garantías suscriptas en dicho convenio. En este caso los legisladores nacionales, no tomaron postura alguna, delegando a las provincias las determinaciones al respecto.

Por lo tanto considero desacertada la opinión de la mayoría de la corte, coincidiendo con el decisorio de la disidencia del Dr. Don Horacio Rosatti, apuntando a dos de los dieciséis puntos de los considerandos que claramente expone donde en el primero dice: “ Es menester recordar que la sindicalización no se agota en el ejercicio de los tres derechos constitucionalmente reconocidos por el art 14 bis (concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y arbitraje y el derecho de huelga), susceptibles de reglamentación por ley, sino que abarca un amplio abanico de reivindicaciones factibles de ser ejercitadas democráticamente en un marco de participación y tolerancia.” (Fallo CSJN – en disidencia- Dr. Rosatti- 2017)

Continuando en ese eje, si el derecho a la sindicalización de la fuerza de seguridad provincial surge directamente de la Constitución Nacional (Por lo que, no puede ser prohibido por una legislatura local), los derechos emergentes de la sindicalización si pueden ser reglamentados y aun prohibidos por ley formal, atendiendo a las particulares características de la función policial. Recalco “derechos emergentes”, en este caso se podría reglamentar la huelga sin portar armas, uniforme, o elementos institucionales como móviles, y que sean desarrolladas sin perjuicio del servicio. Es materia del legislador resolver esta cuestión, por ende hacer saber a la legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

5 Referencias Bibliográficas

5.1 Legislación

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (7 de Noviembre 1969) San José de Costa Rica.

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación

Nº 87. (9 de Julio de 1948). San Francisco, Estados Unidos de América.

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva Nº 98.

(02 e Julio de 1949) Ginebra.

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública Nº 151.

(27 de Junio 1978). Ginebra. Registrado bajo la Ley 23.328

Convenio sobre la negociación colectiva Nº 154. (03 de Junio 1981). Ginebra.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (09 de Mayo de 1986). Opinión consultiva OC6/86. San José de Costa Rica.

Constitución de la Nación Argentina. (1853). Reformada en 1994.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (10 de Noviembre de 1959). Ley Nº 14. 932. Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (01 de Marzo de 1984). Ley Nº 23.054. (Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica) Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (17 de Abril de 1986). Ley 23.313 (Pactos Internacionales Derechos Económicos Sociales y Culturales de Derechos Civiles.- Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (03 de Julio de 1986). Ley 23.328. (Derecho de sindicación - Convenio 151) . Complementado por Decreto P.E.N Nº1246/1986. Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (22 de Diciembre de 1987). Ley 23.544.

(Ratifica

Convenio 154 O.I.T – Fomento Negociación Colectiva). Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (23 de Marzo de 1988). Ley 23.551. (Régimen de Asociaciones Sindicales). Buenos Aires.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (19 de Junio de 1996). Ley 24.658. (Protocolo de San Salvador). Buenos Aires.

Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. (9 de Marzo de 2009). Ley N° 13.982. La Plata.

5.2 Doctrina

Alchourrón, C.E y Bulygin, E. (1991) Análisis lógico y derecho.AR: Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Alexy, Robert. (2008) El concepto y naturaleza del derecho. AR: Marcial Pons. Madrid-Barcelona - Buenos Aires.

Dworkin, R (1977) Los derechos en serio. AR: Ariel. Barcelona.

5.3 Jurisprudencia

Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, (22 de Octubre de 2010) Sentencia Definitiva Nro. 72667 “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de Asoc.Sindicales” [Oscar Zas, Juan Carlos Fernández Madrid, María C. García Margalejo]

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, (11 de Abril de 2017) Fallo CSJ (46-S)/CS1”Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s /ley de asociaciones sindicales” [Ricardo Luis Lorenzetti, Elena Hilton de Nolasco, Horacio Rosatti, Juan Carlos Maqueda, Carlos F Roserkrantz]

Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala II. (18 de Diciembre de 2013) “Ministerio de Trabajo c/Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de agosto s/ ley de Asoc. Sindicales”.. Expediente N° 63413/2013.

5.4 Informes de Organismos Internacionales

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (31 de Diciembre 2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. San José de Costa Rica.

ANEXO: RESOLUCION C.S.J (FALLO)**CSJ 909/2010 (46-S)/CS1 RECURSO DE HECHO Sindicato Policial Buenos Aires el Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales.**

Buenos Aires, 11 de Abril de 2017.-

1-. Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales", para decidir sobre su procedencia.

Considerando: 1º) Que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, por mayoría, confirmó la resolución ministerial 169/98 que había rechazado la solicitud del Sindicato Policial Buenos Aires para que se le otorgue la simple inscripción gremial en los términos de la ley 23.551 de asociaciones sindicales (fs. 587/624 de los autos principales) .

Para decidir de ese modo la cámara señaló que, en el caso de la policía, había que contemplar excepciones a la regla general de la libertad de agremiación. Así, en primer lugar, sostuvo que los Convenios OIT 87 y 98 habían dispuesto consideraren forma especial la situación particular de estas fuerzas y que, en la práctica, nuestro país no les había reconocido el derecho a la sindicalización. A ello debía agregarse -sostuvo- que diversos tratados internacionales de jerarquía constitucional (La Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH-, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC-, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP-) permiten la restricción de estos derechos y aun su privación, solución que está en línea también con lo sostenido por el Comité de Libertad Sindical. En segundo lugar, la cámara afirmó que, en consonancia con la normativa citada, ninguna ley había conferido expresamente ese derecho al personal de la policía e incluso que la ley 25.344 lo había dejado al margen de la posibilidad de intervenir en negociaciones colectivas. Por último, la cámara sostuvo que los miembros de esas fuerzas están organizados en un orden vertical destinado a proteger la seguridad del país y de las personas, por lo que no pueden asimilarse a los dependientes comunes a los que se refiere la ley 23.551.

2º) Que contra tal decisión el Sindicato Policial Buenos Aires dedujo el recurso extraordinario (fs. 626/631 vta.) cuya denegación dio origen a la queja en examen.

En el recurso extraordinario el recurrente fundó la crítica a la decisión de la cámara en que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece, sin formular diferenciaciones, el derecho de todo trabajador a crear una organización sindical, y que las normas internacionales que poseen jerarquía constitucional prevén el derecho a asociarse y a fundar sindicatos sin interferencia de los poderes públicos. Sostuvo que, dentro de ese marco de "operatividad fuerte" del derecho a constituir un sindicato, solo sería admisible una excepción ante una disposición legal clara cuyo contenido se juzgara razonable en los términos del artículo 28 de la Constitución. Agregó que no existe una ley que sustraiga a los agentes de las fuerzas de seguridad de las disposiciones de la ley 23.551 o que afecte o condicione genéricamente su derecho a formar una entidad sindical. Aclaró también que, frente a esta omisión, debe prevalecer lo dispuesto por las garantías constitucionales, en especial, si se tiene en cuenta el principio de legalidad y reserva que surge del artículo 19 de la Constitución. Sostuvo que el eventual vacío normativo y la alegada laguna no pueden ser interpretados como una prohibición. Señaló también que el artículo 9 del Convenio 87 de la OIT establece una delegación al legislador nacional para que adecue la aplicabilidad de los principios de libertad sindical a las fuerzas policiales, circunstancia que debe ser entendida como una facultad para adaptar el ordenamiento garantista a la actividad específica y atípica, y que no deja de ser una iniciativa análoga a la del artículo 28 de la Constitución ya mencionado. Enfatizó además que, según el propio fallo, lo único que el legislador nacional ha entendido necesario prohibir mediante la reserva expresa al Convenio 154 de la OIT ha sido la posibilidad de concertar convenios colectivos entre el Estado y los trabajadores de la seguridad pública (policías). Asimismo expresó que, en todo caso, la ausencia de norma legal que contemple los derechos de los policías no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales vulnerados. Finalmente, concluyó que lo resuelto viola la garantía constitucional de igualdad porque el hecho de que se desempeñen en tareas de seguridad no desvirtuaría la calidad de trabajadores de los policías.

3°) Que, con arreglo a lo establecido en la acordada 30/2007, el Tribunal llamó a audiencia pública de carácter informativo, la que tuvo lugar el 13 de agosto de 2015. Allí las representaciones letradas de cada una de las partes fueron interrogadas sobre diversos aspectos de la controversia (fs. 150/159 de la queja).

4°) Que con posterioridad a dicha audiencia el Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires efectuó una presentación espontánea en la que expresó cuál es la posición de la provincia sobre el alcance de la legislación local respecto del derecho a la sindicalización reclamado por la parte actora. Esa presentación fue agregada al expediente a título informativo y este Tribunal requirió luego al Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires que la ratificase o rectificase. El Fiscal contestó el requerimiento expresando la posición de la provincia sobre el alcance de la ley provincial 13.982 y la parte actora evacuó el traslado pertinente. En este último escrito la actora planteó la inconstitucionalidad de la ley provincial. Su argumentos centrales fueron, en apretada síntesis, que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra el derecho a la sindicalización para todos los trabajadores sin distinción, que las restricciones contenidas en los tratados internacionales no pueden interpretarse como afectando ese derecho, que este tampoco puede negarse a menos que haya una regla que lo impida en los términos del artículo 19 de la Constitución Nacional, y que una norma local no puede restringirlo porque se trata de facultades del Congreso consagradas en el artículo 75, inciso 12, de nuestra Constitución.

5°) Que el presente recurso es admisible toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación de 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 se circunscribe a establecer si la parte actora tiene un derecho colectivo a constituirse en una organización sindical. En ese sentido, la primera cuestión que esta Corte debe abordar es si, como sostiene la actora, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional estatuye ese derecho.

7°) Que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional dispone 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. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad en el empleo".

8°) Que la Constitución sin duda requiere que toda organización sindical que se constituya respete los postulados de la libertad y de la democracia, lo que a su vez determina, tal como lo ha sostenido esta Corte (Fallos: 331:2499), que los trabajadores tengan el derecho a

afiliarse, desafiliarse o no afiliarse a la organización sindical que escojan. Sin embargo, en el marco del principio de razonabilidad, las leyes pueden establecer requisitos específicos para formar un sindicato. Pueden regular, entre otras cosas, desde la cantidad de afiliados que debe reunir hasta las condiciones que debe satisfacer el estatuto respectivo. Por ende, lo establecido en el artículo 14 bis no implica que todo grupo de trabajadores tenga un derecho incondicionado a formar un sindicato.

9º) Que la Constitución no solo no consagra en favor de todo grupo de trabajadores un derecho incondicionado a constituir un sindicato sino que ha excluido a ciertos grupos de trabajadores de ese derecho. Así sucede con los miembros de la fuerza policial.

Ello es claro si se consideran las discusiones que tuvieron lugar en el seno de la Convención Constituyente del año 1957. El Convencional Pérez Taboada preguntó específicamente al Convencional Bravo, miembro de la Comisión Redactora, si los miembros de la policía tenían derecho de huelga según el artículo 14 bis que se estaba por aprobar. Y el Convencional Bravo contestó que no. Sostuvo que "en el informe general del lunes [refiriéndose al día en que se discutió el alcance del proyecto del artículo 14 bis en su redacción definitiva] se expresó que los empleados de gestión del Estado que no tienen funciones especiales, que no son funcionarios, estaban comprendidos dentro del derecho de huelga" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Año 1957, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1958, T. 11, pág. 1458, aclaración agregada). En el informe del lunes el Convencional Bravo había sostenido, por su parte, que "están excluidos [del derecho de huelga], siguiendo los pasos de lo aconsejado por la OIT, los funcionarios públicos depositarios de cierta parte de la autoridad pública" (Ibídem, pág. 1228, énfasis y aclaración añadidos).

Conviene resaltar que la huelga era para los "convencionales el derecho sindical por antonomasia y el principal reclamo obrero. El Convencional Bravo, por ejemplo, al presentar la propuesta del texto del segundo párrafo del artículo 14 bis, dedicó casi todo su discurso al derecho de huelga (Ibídem, pág. 1227 Y siguientes). Por esa razón también, al debatir en particular cada parte del segundo párrafo del artículo 14 bis y cada uno de los derechos allí mencionados, la Convención discutió primero el derecho de huelga y recién después el resto de los derechos y garantías colectivos (Ibídem, pág. 1461 Y siguientes). De manera que la exclusión del derecho de huelga muestra que, para los Convencionales, los miembros de la policía no contaban como trabajadores con derechos sindicales a los fines del artículo 14 bis.

Ello queda ratificado si se considera el contexto internacional en el que la norma fue dictada. En el sistema internacional de protección al trabajador existente al tiempo de la reforma tampoco se consideraba a los miembros de la policía como trabajadores con derechos sindicales. La Confederación Internacional del Trabajo, por ejemplo, adoptó en 1948 (y la Argentina ratificaría ese Convenio unos años después) el Convenio 87 de la OIT. El artículo 9º de este Convenio disponía que "la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio". En 1956, un año antes de la reforma, la Argentina había ratificado el Convenio 98 de la OIT de derechos sindicales y negociación colectiva. Este Convenio disponía también que los derechos sindicales no se extendían necesariamente a los miembros de la policía y otorgaba discreción a cada país para resolver al respecto.

Como se ve, ambos convenios distinguían, tal como lo hicieron los Convencionales, entre trabajadores con derechos sindicales, por un lado, y funcionarios de autoridad del Estado, por el otro. Es claro entonces que, si los Convencionales hubieran querido otorgar en el artículo 14 bis derechos sindicales a los miembros de la fuerza policial, lo habrían hecho expresamente. Y no lo hicieron. Más aun, los excluyeron del derecho de huelga, que era el derecho sindical por excelencia.

En suma, las convicciones de los Convencionales tal como fueron expresadas por la Comisión Redactora, cuya relevancia para establecer el contenido del artículo 14 bis ha sido destacada por esta Corte (Fallos: 327: 3753), es reveladora de que dicho artículo no concedía a los miembros de la policía el derecho pretendido por la actora.

10º) Que, por lo anterior y contrariamente a lo sostenido por la actora, los miembros de la policía no tienen un derecho constitucional a constituir un sindicato. Tampoco es cierto, contra lo que ha aducido la actora, que la legislación nacional no haya regulado específicamente la situación de los miembros de las fuerzas policiales. La legislación nacional sí ha regulado la cuestión impidiendo la sindicalización y las manifestaciones específicas de derechos sindicales mediante disposiciones legales expresas.

Así, en 1979 se sancionó la ley 21.965, que prohibió expresamente a la Policía Federal cualquier tipo de actividad gremial (artículo 9º, inciso f).

En 1986 la ley 23.328 ratificó el Convenio 151 de la OIT sobre "Protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la

Administración Pública" y dos años después la ley 23.544 ratificó el Convenio 154 de la OIT de negociaciones colectivas. Estos dos convenios condicionaban a lo que dispusieran los Estados nacionales la posibilidad de que los miembros de las fuerzas policiales formen un sindicato y participen en negociaciones colectivas, reafirmando así el principio sustentado por los Convenios 87 y 98 de la OIT, también suscriptos por la Argentina, según el cual los miembros de la policía no eran trabajadores con los mismos derechos colectivos que todos los demás.

Particularmente revelador del estatus de dichos trabajadores en el derecho argentino es el mensaje de elevación de la ley 23.544 que ratificó el Convenio 154 de la OIT, que concedía a los empleados públicos el derecho a participar en negociaciones colectivas. Allí se dijo que la ratificación del Convenio "producirá la tan ansiada y definitiva equiparación del trabajador público con el privado. Con la aprobación de este proyecto daríamos cumplimiento a las sugerencias emanadas del Convenio 151" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 16° Reunión, Continuación de la 8° Sesión Ordinaria, 24 y 25 de junio de 1987, pág. 2077) agregándose, y esto es lo relevante, que la "ratificación se propone con la reserva de que sus disposiciones no serán de aplicación para los integrantes de las fuerzas armadas y de seguridad" (Ibídem, énfasis agregado).

En el debate de la ley, el diputado González ratificó que los miembros de la policía no podían ejercer derechos sindicales. Expresó así que "La reserva que efectúa el artículo 2° con relación a las fuerzas armadas y de seguridad [esto es, la reserva para que las disposiciones del Convenio que autorizaba la negociación colectiva no se apliquen a las fuerzas armadas y de seguridad] es concordante con lo que dispone el artículo 9° del convenio 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación ...A su vez, esta disposición es concordante con el inciso 2) del artículo 1° del convenio que estamos ratificando, que dice así: 'La legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía'" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 20° Reunión, Continuación de la 8° Sesión Ordinaria, 1° de julio de 1987, pág. 2285, énfasis y aclaración agregados)

Por último, en el año 2013 se introdujo por la ley 26.884 la última modificación legislativa a la ley 21.965, cuyo artículo 9°, inciso f, prohíbe expresamente -según se dijo- a la Policía Federal cualquier tipo de actividad gremial. Esa prohibición, entonces, si bien tiene su origen en un gobierno antidemocrático (el autodenominado "proceso de reorganización

nacional"), fue dejada intacta por los gobiernos constitucionales desde la restauración de la democracia.

11) Que los textos de las normas citadas y las circunstancias históricas descriptas con anterioridad muestran que la afirmación de la actora, según la cual la cuestión no está regulada por la legislación nacional, es incorrecta. El Congreso de la Nación, representante democrático de la voluntad popular, de modo uniforme impidió, mediante reservas a los convenios internacionales y la sanción de leyes, la sindicalización de la Policía Federal. Ello muestra que el Congreso siempre entendió - entendimiento que perdura hasta hoy- que los Convencionales de 1957 no consagraron en modo alguno en el artículo 14 bis un derecho a la sindicalización de los miembros de la policía.

12) Que es también oportuno recordar que en el año 2003 la parte actora sometió a consideración del Comité de Libertad Sindical de la OIT un reclamo en el que cuestionó exactamente la misma decisión de la autoridad administrativa que denegó su pedido de inscripción sindical.

El principal argumento en dicha denuncia fue que, a su entender, la negativa a proceder a la inscripción del sindicato violaba las disposiciones del artículo 14 bis de nuestra Constitución. El Comité respondió el pedido con la recomendación "al Consejo de Administración [para] que decida que este caso no requiere un examen más detenido (Caso número 2240, Informe número 332 (Argentina): Queja contra el Gobierno de Argentina presentada por el Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA) y la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP). Ver:

<http://white.lim.i10.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/sindi/casos/arg/arg200305.htm1>; véase también el informe 335, caso número 2325, reseñado en La Libertad Sindical, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006, párr. 224)

La recomendación del Comité de Libertad Sindical, más allá de la relevancia jurídica que se le asigne, sugiere que para los organismos internacionales encargados de la protección de los derechos sindicales, la Argentina no violó el derecho a la sindicalización de los miembros de la policía.

13) Que, en síntesis, la manera en que el artículo 14 bis fue introducido en la Constitución Nacional por la reforma de 1957 y el proceder uniforme e inequívoco del Estado durante más de sesenta años y hasta el día de hoy (todo ello congruente con la regulación a nivel

internacional en los Convenios de la OIT y la opinión de los organismos especializados), son consideraciones que, en conjunto, muestran que los miembros de la policía no tienen un derecho constitucional a constituir un sindicato. El reclamo de la actora no puede, por ende, ser atendido en base a lo que nuestra Constitución dispone en su artículo 14 bis. Ello es así más allá del mérito político del reclamo, de la opinión personal que se tenga al respecto o del cambio de convicciones que la sociedad pueda experimentar acerca de qué sería deseable.

14) Que dada la reforma constitucional de 1994 y en virtud de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución, a los efectos de determinar si la actora tiene un derecho a constituir un sindicato es preciso examinar también el contenido de los tratados internacionales. - 12-CSJ 909/2010 (46-SI/CS1 RECURSO DE HECHO Sindicato Policial Buenos Aires el Ministerio de Trabajo si ley de asociaciones sindicales.

El derecho de los miembros de la policía a sindicalizarse fue reconocido por el artículo 8° PIDESC, el artículo 22 PIDCP, el artículo 16 CADH y el artículo 8° del Protocolo de San Salvador. Todos ellos, no obstante y en consonancia con los demás tratados internacionales con jerarquía constitucional, condicionaron el derecho a la sindicalización a que los Estados signatarios de los tratados en cuestión no hubiesen adoptado medidas restrictivas al respecto (artículos 80, inciso 2, PIDESC; 22, inciso 2, PIDCP; 8°, inciso 2, del Protocolo de San Salvador) o no prohibiesen la sindicalización (artículo 16, incisos 2 y 3, CADH)

En otras palabras, de acuerdo al derecho vigente aun 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.

15) Que es preciso por ello considerar la legislación interna. El Congreso tiene facultades para aprobar convenios internacionales relativos al derecho de sindicalización, así como competencia para dictar leyes que establezcan las condiciones para fundar un sindicato en ejercicio de su facultad reglamentaria del artículo 14 bis de nuestra Constitución. Todas las normas dictadas en ejercicio de dicha competencia tienen alcance nacional. La autoridad administrativa que otorga o deniega la inscripción pertenece también a la jurisdicción federal. Sin perjuicio de ello, es claro que las provincias pueden establecer restricciones o prohibir la actividad sindical para los miembros de las fuerzas de policía locales pues, como ha dicho esta Corte desde antiguo, las cuestiones vinculadas a las relaciones de empleo público provincial

forman parte de las autonomías locales que pueden regular dichas relaciones (Fallos: 325:250 y 887; 328:2483; 330:5267, entre otros).

16) Que, como consecuencia de lo dicho, si la actora pretende constituir un sindicato con miembros de la policía de la Provincia de Buenos Aires es necesario examinar, para decidir la suerte de su reclamo, la legislación de dicha provincia.

17) Que la ley 13.982 de la Provincia de Buenos Aires dispone que los miembros de la policía no pueden "desarrollar actividades lucrativas o de cualquier otro tipo incompatibles con el desempeño de las funciones policiales" (artículo 12).

En los fundamentos del proyecto de ley que remitiera el Poder Ejecutivo provincial a la Legislatura de la provincia se destaca de modo enfático que la policía tiene objetivos específicos que justifican someter a su personal a un régimen unificado especial. Se dice así que "[T]odo el personal comprendido en el sistema de seguridad debe ser alcanzado, de la rigurosidad del poder jerárquico, la disciplina y la impreterible prestación eficiente de la actividad de seguridad (con gravitación excluyente sobre cualquier interés individual o sectorial) por un estatuto que abastezca las exigencias nacidas de tal situación y establezca deberes y derechos para la seguridad en la relación entre [los] agentes y el estado".

De modo coincidente con lo expresado en los fundamentos del proyecto, al reglamentar la ley provincial 13.982, el decreto 1050/09 específicamente dispuso que "el personal policial no podrá en ninguna forma participar en actividades políticas, o gremiales, ni asistir a lugares o participar de reuniones que comprometan la dignidad o el decoro de la función policial" (artículo 42, inciso b, énfasis añadido). El mismo decreto prohíbe también "acatar decisiones de asociaciones gremiales o profesionales contrarias a la prestación normal de los servicios que le corresponden a la misión de la Policía, sea ostensible o encubiertamente" (artículo 205, inciso m, énfasis agregado).

No hay duda alguna, entonces, acerca de que la Provincia de Buenos Aires ha prohibido que los miembros de la policía provincial gocen de derechos sindicales.

18) Que, en función de las consideraciones anteriores relativas a cómo nuestro país ha regulado la situación de la policía, esa prohibición no es manifiestamente inconstitucional.

19) Que, además, la legislación local satisface la exigencia contenida en el artículo 30 CADH según la cual las restricciones al ejercicio de los derechos consagradas por la Convención deben ser establecidas por ley.

Según la Opinión Consultiva 6/86 emitida por la CIDH, la expresión "ley" debe ser entendida en el sentido de ley formal. Cualquiera sea la relevancia que se asigne a dicha opinión, lo cierto es que la exigencia de "ley formal" es satisfecha si un decreto reglamentario se limita a especificar una disposición contenida en la ley reglamentada. La reglamentación de una ley, como lo tiene decidido esta Corte, puede "establecer condiciones , requisitos , limitaciones o distinciones que se ajustan al espíritu de la norma reglamentada y sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, por lo cual ...se convierte en parte integrante de la ley reglamentada y, en consecuencia, ostenta la misma validez y eficacia que ésta (Fallos: 330: 2255) ", ("Sindicato de Obreros de Estaciones de Servicios, Garages y Playas de Estacionamiento del Chaco"; Fallos: 338: 1444) .Por otro lado, de acuerdo con la misma Opinión Consultiva 6/86 de la CIDH, la exigencia de "ley formal" no implica que toda restricción debe ser impuesta por una ley aprobada por una legislatura provincial o por un congreso nacional pues expresamente admite que las restricciones sean impuestas no por leyes sino por otras normas delegadas. Así, la Opinión Consultiva sostiene que la delegación "no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención".

Esto es lo que sucede en el caso de autos. Mediante la ley 13.982 la Provincia de Buenos Aires ha prohibido a los miembros de la policía provincial actividades incompatibles con la función policial y su decreto reglamentario ha especificado el alcance de dicha prohibición al establecer que la sindicalización es una de las actividades incompatibles con la función policial. - 16-CSJ 909/2010 (46-S)/CS1 RECURSO DE HECHO Sindicato Policial Buenos Aires el Ministerio de Trabajo si ley de asociaciones sindicales.

20°) Que no solo es el caso que la legislación local no es manifiestamente inconstitucional sino que en el pleito no se ha presentado razón atendible alguna para entenderlo de otro modo. Por un lado, no se advierte (y la actora no lo ha siquiera insinuado) que el decreto reglamentario de la ley provincial, al especificar que las actividades gremiales están incluidas dentro de la prohibición establecida por la ley por ser incompatible con la función policial, se haya apartado de la intención del legislador o haya alterado el espíritu de la norma reglamentada.

Por otro lado, no se ha acercado ninguna razón para pensar tampoco que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, al consagrar el derecho de agremiación y la libertad sindical en su artículo 39 inciso segundo, deba ser entendida de una manera diferente a como dicha garantía es entendida por todos los actores relevantes a nivel nacional, ni para pensar que deba ser entendida como consagrando un derecho que la Constitución Nacional no consagra.

Ello es particularmente relevante si se considera que, como lo ha sostenido esta Corte, el vínculo entre el Estado y los funcionarios policiales es una relación de especial sujeción que justifica algunas restricciones (Fallos: 319: 3040), lo que crea una presunción de validez de las limitaciones impuestas a quienes se desempeñen en la policía. Además, esta presunción de validez es especialmente fuerte en el caso, pues todos los Tratados de protección del trabajo ratificados por la Argentina permiten que nuestro país restrinja o prohíba la sindicalización de las fuerzas policiales.

21) Que de lo dicho se desprende que, si bien el artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra un derecho general a la sindicalización, no impide que dicho derecho sea restringido cuando se trata de personal policial. Las fuentes del texto y la historia legislativa lo corroboran, así como la normativa nacional. En el derecho comparado existen diversas legislaciones que aceptan en distintos grados, o prohíben, la sindicalización policial, lo cual demuestra claramente que no hay una fuente internacional expresa al respecto. Además, la normativa local ha prohibido válidamente la sindicalización de los miembros de la policía provincial. En definitiva, es constitucionalmente admisible la restricción o la prohibición de la sindicalización de los miembros de las fuerzas de policía provinciales si ella es dispuesta por una ley local. Por ende, es preciso concluir que la parte actora carece del derecho a obtener la inscripción que pretende. Por esa razón la decisión de la cámara, que confirmó la resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (autoridad de aplicación de la ley 23.551) que rechazó el pedido de inscripción, debe ser confirmada.

Por ello, y habiendo dictaminado la señora Procuradora General de la Nación, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de La Nación agregase queja al principal, hágase saber, y oportunamente, remítase.

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

Considerando:

1°) Que, por mayoría, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la resolución ministerial que había rechazado la solicitud formulada por el Sindicato Policial de Buenos Aires para que se le otorgara la simple inscripción gremial en los términos de la ley 23.551 de asociaciones profesionales (fs. 587/624 de los autos principales, a cuya foliatura se aludirá en lo sucesivo).

Para conformar la mayoría, la jueza García Margalejo sostuvo, en síntesis, que: a) el Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos admiten restricciones legales al ejercicio del derecho de sindicación para los miembros de las fuerzas armadas y de la policía; b) "teniendo en cuenta la especial naturaleza no solo de la organización sino de las funciones de los efectivos policiales..., su situación no es asimilable sin más a las de los trabajadores previstos en la normativa general (ley 23.551 y sus reglamentaciones"; c) al ratificar el Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre fomento de la negociación colectiva, la ley 23.544 formuló la reserva de que en nuestro país el convenio no sería aplicable a las fuerzas armadas y de seguridad; d) "dicho convenio ...contiene una redacción similar al art. 9 del convenio ...87 [sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación] ...que restringe las garantías previstas en cuanto a la policía y [las] fuerzas armadas, dejando a la legislación y a la práctica nacionales que determinen hasta qué punto le serán aplicables tales garantías (art. 1, punto 1, convenio 154); e) "la vía aquí intentada para el reconocimiento del derecho que se pretende no es la adecuada ya que compete a los otros poderes del Estado ...la puesta en práctica de la normativa que, en todo caso, consideren pertinente ; f) "siendo claro ...que ninguna normativa nacional ha previsto .el otorgamiento de los derechos ...citados a la concreta situación de las fuerzas militares y policiales, ...y...que la única mención específica respecto de tal situación resulta ser la citada ley 23.544 que, precisamente, deja al margen de la negociación colectiva a los integrantes de dichas fuerzas ..., se concluye que ha sido -hasta el momento- la voluntad de las autoridades calificadas para ello ...excluir a aquel personal de conformidad con las previsiones de los tratados y pactos internacionales citados ; y g) "al dejar los convenios de la O.I.T. ...87 Y 98 [sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva] expresamente establecido que es la legislación nacional la que 'deberá determinar' hasta qué

punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas ..., ponen en claro ...que los derechos del tipo de los allí considerados deberán ser objeto de una legislación especial -nacional- en cuanto respecta a esas fuerzas .

A esas consideraciones se adhirió el juez Fernández Madrid agregando que: a) como "esta materia ...puede ...afectar...una de las funciones que el Estado se reserva en forma exclusiva debe ser tratada con extrema prudencia; b) "no hay legislación interna que regule la posibilidad de sindicación y de ejercicio de los demás derechos vinculados a ella por parte de las fuerzas de seguridad"; c) "cuerpos que responden a un orden vertical y están creados para proteger la seguridad del país y de las personas no pueden asimilarse a los dependientes comunes a los que refiere la ley 23.551, por lo que ...la misma no es aplicable"; y d) "el Comité de Libertad Sindical, cuya doctrina debe ser tenida en cuenta en atención a que ha sido dictada con fundamento en el Convenio ...87, ha interpretado que ...del mismo se infiere que ...la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo [la] intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio, o sea, implícitamente, que los Estados que hubieran ratificado el Convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esta categoría de personas".

En disidencia, el juez Zas sostuvo que: a) por el contrario, la recta interpretación de los preceptos de derecho interno e internacional que conforman el "bloque de constitucionalidad" y de otros instrumentos internacionales que aluden a "los derechos humanos laborales" lleva a considerar "que la exclusión o la restricción de los derechos sindicales de los policías requiere una norma legal expresa"; b) como "la única norma legal vigente en tal sentido ...se limita a excluir la aplicación de un régimen de negociación colectiva sin vedar el derecho de los policías a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección para la protección y promoción de sus intereses, corresponde desestimar el argumento de la autoridad de aplicación basado en la ausencia de norma legal que contemple los derechos sindicales de los policías"; y c) en consecuencia, cabe dejar sin efecto la resolución ministerial y "ordenar a la autoridad de aplicación la inscripción gremial del Sindicato ...y la publicación pertinente", quedando en claro que "La entidad recurrente gozará de los derechos sindicales con las restricciones establecidas en...la ley 23.544 en materia de negociación colectiva, en la normativa pertinente en materia de

huelga, y en el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 31/12/2009".

2°) Que contra tal decisión el Sindicato Policial Buenos Aires dedujo el recurso extraordinario (fs. 626/631 vta.) cuya denegación dio origen a la queja en examen.

En el remedio federal el recurrente cuestiona los argumentos de la cámara alegando que: a) el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece, sin diferenciación, el derecho de todo trabajador a crear una organización sindical, y las normas internacionales que poseen jerarquía constitucional prevén el derecho a asociarse y a fundar sindicatos sin interferencia de los poderes públicos; b) dentro de ese marco de "operatividad fuerte" solo sería admisible una excepción ante una disposición legal clara cuyo contenido se juzgara razonable como limitación al ejercicio en los términos del artículo 28 de la Constitución Nacional; c) como lo reconoció expresamente la autoridad administrativa, no existe una ley que sustraiga a los agentes de las fuerzas de seguridad de las disposiciones de la ley 23.551 o que afecte o condicione genéricamente su derecho a formar una entidad sindical; d) frente a esta omisión lo coherente es hacer prevalecer lo dispuesto por las garantías constitucionales, en especial, si se tiene en cuenta el principio de legalidad y reserva que surge del artículo 19 de la Constitución Nacional; el eventual vacío normativo y la alegada laguna no pueden ser interpretados como una prohibición; e) el artículo 9° del Convenio 87 establece una delegación al legislador nacional para que adecue la aplicabilidad de los principios de libertad sindical a las fuerzas armadas y a la policía, pero esta circunstancia debe ser entendida como una facultad para adaptar el ordenamiento garantista a la actividad específica y atípica, y no deja de ser una iniciativa análoga a la del artículo 28 de la Constitución Nacional ya mencionado; f) además, según el propio fallo, lo único que el legislador nacional ha entendido necesario prohibir ha sido la posibilidad de los convenios colectivos entre el Estado y los trabajadores de la seguridad pública (policías); g) en todo caso, la ausencia de norma legal que contemple los derechos de los policías no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales vulnerados; y h) por otra parte, lo resuelto viola la garantía constitucional de igualdad porque el hecho de que se desempeñen en tareas de seguridad no desvirtúa la calidad de trabajadores de los policías.

3°) Que si bien el recurrente no cumplió con el recaudo impuesto por el artículo 2° del reglamento aprobado por la acordada 4/2007, circunstancia que fue tenida en cuenta por el a qua

para denegar la apelación federal (fs. 632), esta Corte estima que tal incumplimiento no constituye un obstáculo insalvable para la admisibilidad de la pretensión recursiva (artículo 11 del reglamento citado).

Por otra parte, el recurso es formalmente procedente toda vez que está en tela de juicio la interpretación de normas de índole federal y la decisión impugnada es contraria al derecho que el apelante fundó en ellas (artículo 14, inciso 30, de la ley 48)

En la tarea de esclarecer la interpretación de tal tipo de normas el Tribunal no se encuentra limitado por los argumentos del apelante o del a qua sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto en disputa de acuerdo con el alcance que rectamente les otorgue (Fallos: 307:1457; 308:647; 311:2688; 312:2254; 323:1491, entre muchos otros).

4°) Que, ciertamente, los Convenios 87 y 98 de la OIT (celebrados en 1948 y en 1949) dejaron expresamente establecido que era la legislación nacional la que debía determinar hasta qué punto resultaban aplicables a las fuerzas armadas y a la policía las garantías del derecho de sindicación en ellos previstas (artículos 9.1 y 5.1, respectivamente).

Es por tal motivo que, en alusión al primero de dichos Convenios, el Comité de Libertad Sindical ha dicho que "no cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo, intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio, o sea, implícitamente, que los Estados que hubieren ratificado el Convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esas categorías de personas" (Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, año 2006, párrafo 224). y , en el mismo sentido, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que el artículo 9° del Convenio 87 fue perfectamente explícito al disponer que el principio general de que los trabajadores gozan del derecho de sindicación reconoce una excepción en el caso de los miembros de la policía y de las fuerzas armadas (Libertad sindical y negociación colectiva, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 81a reunión, 1994, párrafo 55)

Cabe acotar que el mismo criterio fue adoptado en el Convenio 151 de la OIT, de 1978, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, ya que el artículo 1.3 también dejó en manos del legislador nacional determinar hasta qué punto serían aplicables a los miembros de

los cuerpos de seguridad las garantías previstas en el Convenio, entre las cuales figuran las atinentes a la protección del derecho de sindicación de los artículos 4° Y 5° (cfr. La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 102a reunión, 2013, párrafo 67).

5°) Que en la causa Asociación Trabajadores del Estado (Fallos: 331: 2499) esta Corte señaló que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional -incorporado por la reforma de 1957- resultó no solo un temprano continuador de los documentos internacionales que lo precedieron (tales como los Convenios 87 y 98 de la OIT) al dar cabida a los impulsos del constitucionalismo social desplegados a escala universal en la primera mitad del -27-siglo xx, sino que también se erigió, con no menor significación, como norma anticipatoria de los que le seguirían al establecer una precisa y definitiva impronta: "organización sindical libre y democrática".

Con todo, en el artículo 14 bis no se incluyó ningún precepto que contemple la peculiar situación de las fuerzas armadas y policiales. Y lo cierto es que, aunque con referencia a otras cuestiones, a la hora de establecer los alcances del derecho de sindicación reconocido por esa norma constitucional el Tribunal tuvo en cuenta la doctrina elaborada en torno a las disposiciones del Convenio 87 de la OIT, de lo cual es claro ejemplo la sentencia recaída en el caso Outón (Fallos: 267:215).

6°) Que, como también lo puso de relieve la sentencia de Fallos: 331:2499, corresponde tener en cuenta que el proceso de establecer marcados ámbitos de libertad sindical fue continuado por varios documentos internacionales ulteriores. Entre ellos figuran tratados de derechos humanos que, como se verá, tienen capital importancia para la solución de este caso.

En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), de 1969, adoptaron un criterio distinto al de los Convenios 87 y 98 de la OIT al momento de regular esta materia. En concreto, coincidieron en otorgarle a la libertad de asociación con fines sindicales el carácter de regla general aplicable, incluso, en el ámbito de los cuerpos de seguridad, aunque dejando abierta la posibilidad de someter a restricciones legales el ejercicio de tal derecho por los miembros de las fuerzas armadas o de la policía (cfr. artículos. 8.2, 22.2 Y 16.2 Y 3, respectivamente).

Vale decir, que, según estos Pactos que -a partir de la reforma de 1994- tienen jerarquía constitucional y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías reconocidos por el texto de la Constitución Nacional (cfr. artículo 75, inciso 22), la regla general es la de la libertad de asociación con fines sindicales; y dicha libertad solo puede ser restringida en el caso de los cuerpos de seguridad -y aun suprimida, según lo expresa el Pacto de San José de Costa Rica- mediante una ley en el sentido formal de este término.

Al respecto, cabe recordar que el artículo 30 de la Convención Americana claramente dispone que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades que ella reconoce "...no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas ...". Y que acerca de esta disposición la Corte Interamericana de Derechos Humanos -cuya opinión debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales (Fallos: 336:1024, considerando 8°)_ ha precisado que: "...las leyes a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención" (CIDH, Opinión Consultiva OC-6/86, La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9-5-1986, párrafo 35).

En el contexto aludido, un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que constituye un criterio jurídico valioso para la implementación, interpretación y ordenación valorativa de las cláusulas de la Convención Americana (Fallos: 336:1024, considerando 7°), ha señalado que -como regla- pesa sobre los Estados la obligación de "...garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial ..."; y que, en todo caso, la libertad de asociación y la libertad sindical de los miembros de las fuerzas policiales pueden ser limitadas o restringidas por el derecho interno con arreglo al principio de legalidad. En cuanto a esto último, la Comisión, después de reconocer que, en principio, la imposición por ley de tales restricciones no vulnera lo establecido en el Convenio 87 y en los Pactos, también ha dicho que "...el tema debiera ser abordado a partir de una correcta armonización y ponderación de los diferentes derechos que se encuentran involucrados, dentro de los criterios de interpretación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y las elaboraciones de los

organismos especializados ..." (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párrafos 202, 203 y 232, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009).

Por lo demás, a idénticas conclusiones lleva el examen de las disposiciones -de jerarquía supra legal- del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 1988, cuyo artículo 8° consagra el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos pero deja en claro que los miembros de las fuerzas armadas y de la policía estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley, y cuyo artículo 5° precisa que los Estados partes solo podrán establecer restricciones y limitaciones al ejercicio de los derechos establecidos en el Protocolo mediante leyes.

7°) Que los preceptos internacionales mencionados en el considerando anterior habilitan al legislador para establecer una prohibición total o parcial del ejercicio de derechos gremiales en el ámbito de la policía. Es decir, para incluir este tipo de restricciones en el cuerpo normativo que establece los derechos, obligaciones y prohibiciones inherentes a la especial relación de empleo público que el personal de la fuerza policial mantiene con el Estado.

A este respecto es necesario recordar que las relaciones de naturaleza administrativa, como son las que comprenden asuntos de empleo público como el involucrado en autos, constituyen cuestiones propias de las autoridades locales, regladas por el derecho público provincial (doctrina de Fallos: 325:250 y 887; 328:2483; 330:5267, entre otros). En efecto, mediante los artículos 121 Y 122 de la Constitución Nacional las provincias se han reservado la facultad de darse sus propias instituciones y de regirse por ellas, razón por la cual es competencia del legislador local reglaren todos sus aspectos las relaciones jurídicas de empleo público provincial; a lo que se suma la circunstancia de que en el caso especial de las fuerzas policiales está en juego la regulación de instituciones que son esenciales para que los Estados locales puedan cumplir con sus cometidos propios en materia de seguridad interior (cfr., también, artículo 50 de la ley 24.059)

De ello se sigue que en el ámbito de las provincias el legislador competente a tal fin es el local.

8°) Que lo expresado en los dos considerandos anteriores resulta decisivo pues no se ha invocado la existencia de precepto legal alguno, emanado de la legislatura bonaerense, que

expresamente niegue a los policías de dicha provincia la posibilidad de ejercer el derecho de asociarse con fines gremiales.

Esta Corte no deja de advertir que el artículo 12, inciso e, de la ley provincial 13.982 prohíbe al personal de las fuerzas policiales bonaerenses "Desarrollar actividades lucrativas o de cualquier otro tipo incompatibles con el desempeño de las funciones policiales". Sin embargo, no corresponde atribuirle a las disposiciones de la ley 13.982 un alcance mayor al que surge de lo expresado por el Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires en la presentación que efectuó a fs. 185/194 vta. de esta queja. Interpretando esas disposiciones del derecho local, el Fiscal simplemente sostuvo que la ley consagra para el personal de la policía bonaerense un estatuto particular caracterizado por "principios de disciplina y subordinación que lo diferencian sustancialmente de los demás agentes públicos".

Es indudable que ese régimen jerárquico y disciplinario especial comporta una restricción legal explícita al ejercicio de ciertos derechos derivados de la libertad sindical, ya que es manifiestamente incompatible con la participación del personal policial en medidas de acción directa. Pero la mera existencia de tal régimen en modo alguno puede considerarse como una restricción absoluta de la libertad de asociación con fines gremiales (restricción que, con tal alcance, solo podría surgir de una disposición clara y específica de la ley). El propio Fiscal de Estado admite que "la Provincia de Buenos Aires reconoce -a quienes integran la fuerza policial- derechos a asociarse con fines útiles o en defensa de intereses comunes", y no puede olvidarse que la libertad de asociación en materia laboral comporta, justamente, un medio para la defensa de intereses y el logro de fines comunes de un grupo o colectivo de trabajadores (cfr. Fallos: 331:2499, considerando 6°).

La conclusión precedente no se ve afectada por la circunstancia de que el artículo 42 de la reglamentación de la ley 13.982, aprobada por el decreto provincial 1050/09, disponga que "serán consideradas actividades incompatibles con el desempeño de la función policial las siguientes: ...b) ...participar en actividades ...gremiales"; y que el artículo 205, inciso m, de dicha reglamentación califique como "falta grave" al hecho de "Acatar decisiones de asociaciones gremiales o profesionales contrarias a la prestación normal de los servicios que le corresponden a la misión de la Policía, sea ostensible o encubiertamente". Al respecto, cabe recordar que, según las pautas que emergen de las normas de rango supra legal reseñadas en el considerando 6° de

este voto, las restricciones al derecho de asociarse con fines gremiales solo pueden provenir de una "ley formal", no de un decreto.

9°) Que, en suma, es irrelevante el señalamiento de la cámara acerca de la ausencia de una "legislación interna que regule la posibilidad de sindicación y de ejercicio de los demás derechos vinculados a ella por parte de las fuerzas de seguridad", pues el derecho invocado por la parte actora encuentra fundamento en los tratados sobre derechos humanos mencionados, y, ante la falta de una restricción legal explícita, debe considerarse plenamente exigible.

10°) Que, en virtud de la trascendencia del caso y de la conmoción provocada en varias provincias por acontecimientos de gran repercusión que fueron de conocimiento público, resulta conveniente precisar qué alcances tiene este reconocimiento del derecho de sindicación a los miembros de la policía en lo que atañe a la posibilidad de ejercer otros derechos inherentes o intrínsecamente ligados a la libertad sindical.

En primer lugar, corresponde señalar que el Tribunal se ve ante la imposibilidad de efectuar consideraciones sobre el derecho a la negociación colectiva porque el sindicato demandante no formuló objeción alguna a la conclusión coincidente de los tres jueces de la cámara de que la ley 23.544 dejó al margen de la negociación colectiva a los miembros de las fuerzas policiales.

Por otra parte, en cuanto a las medidas de acción gremial corresponde tener en cuenta que: a) según ha quedado expuesto, los Pactos y el Protocolo citados en el considerando 6° de este voto admiten, para el caso de los miembros de los cuerpos de seguridad, la imposición de restricciones legales al ejercicio de derechos inherentes a la libertad de asociación con fines sindicales como lo es el derecho de huelga (expresamente mencionado por el artículo 8.1. a del PIDESC y por el artículo 8.1.b del Protocolo de San Salvador); y b) en este caso, esas restricciones legales explícitas existen pues los integrantes de los cuerpos de seguridad bonaerenses están sometidos a un régimen jerárquico y disciplinario que es absolutamente incompatible con la participación en medidas de acción directa.

Al respecto, cabe tener presente que en el ya mencionado Informe sobre Seguridad Ciudadana la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también puntualizó que: "...El ejercicio del derecho de huelga y algunas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, en el marco de las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y a los

efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de garantía y protección de los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana ...". Ello, amén de señalar que: "...Cuando se trata de integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado, los derechos de asociación y reunión deben ejercerse teniendo en cuenta que, por la misma naturaleza de los cometidos profesionales asignados a estos funcionarios, éstos portan armas de fuego. En consecuencia, cualquier tipo de expresión o modalidad de ejercicio del derecho de reunión debe tener como marco la expresa prohibición de participar en estas actividades portando cualquier tipo de armamento. Se recuerda que los estándares internacionales establecen la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas. En forma complementaria, y como criterio orientador, ...los integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado no deben participar en reuniones o manifestaciones que tengan como objetivo la reivindicación de sus derechos profesionales haciendo uso de su uniforme reglamentario. Esta afirmación se basa en la apreciación del valor simbólico que el uniforme y los distintivos de la fuerza pública tienen hacia la población ..." (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párrafos 204 y 232) .

11°) Que la circunstancia de que una asociación profesional de policías tenga vedado el ejercicio de los derechos de negociación colectiva y de huelga, y que deba atenerse a ciertas pautas restrictivas para ejercer el derecho de convocar a reuniones o manifestaciones, no debe verse como un obstáculo decisivo para que dicha asociación pueda cumplir un rol significativo en la defensa y promoción de los derechos e intereses profesionales, económicos y sociales de ese colectivo de trabajadores. El examen de lo que acontece en España con la Guardia Civil da clara muestra de tales posibilidades.

Cabe recordar que el artículo 28.1 de la Constitución Española consagra el derecho de los trabajadores a sindicarse libremente, con la salvedad de que la ley puede limitar o exceptuar del ejercicio de este derecho a las fuerzas armadas y demás cuerpos sometidos a disciplina militar. Dado que la Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar, aunque cumple funciones básicamente policiales, la Ley Orgánica 11/2007 impide a sus miembros ejercer el derecho de sindicación (artículo 11). Tal circunstancia los diferencia de la situación de los miembros de la Policía Nacional, instituto armado de naturaleza civil, que sí tienen derecho a constituir organizaciones sindicales (artículo 8° de la Ley Orgánica 9/2015).

No obstante la limitación expuesta, los guardias civiles cuentan con la facultad de constituir libremente asociaciones "para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales". La negociación colectiva, la huelga y las demás medidas de acción sindical directa están excluidas del ámbito de actuación de estas asociaciones profesionales. Sin embargo, tienen el derecho de "realizar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con sus fines a las autoridades competentes", de "asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados" y "representarlos legítimamente ante los órganos competentes de las Administraciones Públicas en materias que afecten al ámbito profesional", y de promover candidaturas para la elección de miembros de los órganos de participación o de representación que actúen en el ámbito de la Guardia Civil y de los órganos de representación, gobierno y dirección de los entes asistenciales que amparen al personal de dicho cuerpo. Incluso, aquellas asociaciones profesionales que la ley considera suficientemente representativas deben "ser informadas y consultadas en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten a las condiciones profesionales de los miembros de la Institución"; y sus representantes gozan de amplias facilidades (acceso a los cuarteles e instalaciones, horas mensuales y permisos) para desarrollar actividades relacionadas con su condición (cfr. artículos 9º, 38 y 41 a 45 de la Ley Orgánica 11/2007).

Más aun, en el desarrollo de sus actividades encaminadas a la promoción de intereses profesionales, cualquiera de las asociaciones mencionadas puede convocar a los guardias civiles a ejercer el derecho de asistir a manifestaciones o reuniones previsto en el artículo 8º de la Ley Orgánica 11/2007. Y recientemente la justicia española ha tenido la oportunidad de aclarar que si bien las convocatorias a reunirse o manifestarse no pueden asumir el carácter de medidas de acción gremial directa o de promoción de un conflicto colectivo (dado que, como se dijo, la negociación colectiva y la huelga están excluidas del ámbito de actuación de las asociaciones profesionales que agrupan a los guardias civiles), tal limitación en modo alguno implica que en las reuniones o manifestaciones convocadas no puedan plantearse reivindicaciones de carácter profesional, social o económico, las cuales están amparadas como contenido mínimo de los derechos de asociación y de reunión y manifestación legalmente reconocidos, máxime si se trata de su ejercicio por una asociación profesional (cfr. sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada el 6 de noviembre de 2015 en el procedimiento de derecho de reunión nº 738/2015, firme en razón del fallo del Tribunal Supremo de fecha 24 de marzo de 2017 que

desestimó el recurso de casación en interés de la ley planteado por la Administración General del Estado).

Por ello, y oída la señora Procuradora General de la Nación, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada debiendo remitirse el expediente al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase. / JUAN CARLOS MAQUEDA -//-

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

Considerando:

1º) Que, por mayoría, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó la resolución ministerial que había rechazado la solicitud formulada por el Sindicato Policial Buenos Aires para que se le otorgara la simple inscripción gremial en los términos de la ley 23.551 de asociaciones profesionales (fs. 587/624 de los autos principales, a cuya foliatura se aludirá en lo sucesivo)

2º) Que contra tal decisión el Sindicato Policial Buenos Aires dedujo el recurso extraordinario (fs. 626/631 vta.) cuya denegación dio origen a la queja en examen.

En el remedio federal el recurrente plantea que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece, sin diferenciación, el derecho de todo trabajador a crear una organización sindical, y que las normas internacionales que poseen jerarquía constitucional prevén el derecho a asociarse y a fundar sindicatos sin interferencia de los poderes públicos.

Sostiene que dentro de ese marco de "operatividad fuerte" solo sería admisible una excepción ante una disposición legal clara, cuyo contenido se juzgara razonable como limitación al ejercicio del derecho en los términos del artículo 28 de la Constitución Nacional.

Agrega que, como lo reconoció expresamente la autoridad administrativa, no existe una ley que sustraiga a los agentes de las fuerzas de seguridad de las disposiciones de la ley 23.551 o que afecte o condicione genéricamente su derecho a formar una entidad sindical. Aclara que, frente a esta omisión, lo coherente es hacer prevalecer lo dispuesto por las garantías constitucionales, en especial si se tiene en cuenta el principio de legalidad y reserva que surge del artículo 19 de la Constitución Nacional, por lo que el eventual vacío normativo y la alegada laguna no pueden ser interpretados como una prohibición.

Señala que el artículo 9° del Convenio 87 de la OIT establece una delegación al legislador nacional para que adecue la aplicabilidad de los principios de libertad sindical a las fuerzas armadas y a la policía, que esta circunstancia debe ser entendida como una facultad para adaptar el ordenamiento garantista a la actividad específica y atípica, y que no deja de ser una iniciativa análoga a la del artículo 28 de la Constitución Nacional; enfatiza que además, según el propio fallo, lo único que el legislador nacional ha entendido necesario prohibir ha sido la posibilidad de celebrar convenios colectivos entre el Estado y los trabajadores de la seguridad pública (policías); asimismo expresa que, en todo caso, la ausencia de norma legal que contemple los derechos de los policías no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales vulnerados.

Finalmente, concluye que lo resuelto por la Cámara viola la garantía constitucional de igualdad, porque el hecho de que se desempeñen en tareas de seguridad no desvirtúa la calidad de trabajadores de los policías.

3°) Que, con arreglo a lo establecido en la acordada 30/2007, el Tribunal llamó a audiencia pública de carácter informativo en la presente causa, la que tuvo lugar el 13 de agosto de 2015 y en la cual las representaciones letradas de cada una de las partes fueron interrogadas sobre diversos aspectos de la controversia, según da cuenta el acta y el instrumento incorporado al expediente.

4°) Que el presente recurso es formalmente procedente toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación de normas de índole "federal en las que el apelante fundó su derecho, siendo la decisión impugnada contraria a su pretensión (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48), recordando este Tribunal que en la tarea de esclarecer los preceptos controvertidos no se encuentra limitado por los argumentos del apelante o del a qua sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto en disputa de acuerdo con el alcance que rectamente les otorgue a dichas prescripciones (Fallos: 307:1457; 308:647; 311:2688; 312:2254; 323:1491, entre muchos otros).

5°) Que, yendo al fondo de la cuestión en debate, corresponde afirmar inicialmente que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional regula distintas aristas del tema gremial: por un lado define un 'modelo sindical' y por otro le asigna a los gremios determinados 'derechos' para el ejercicio de su noble función.

Respecto del 'modelo sindical', la Constitución Nacional opta explícitamente por el modelo 'libre' (en el sentido de 'no concentrado' o 'no monopolístico', pudiendo haber más de un sindicato por actividad), 'democrático' (lo que significa que la actividad debe estar guiada por prácticas deliberativas y participativas) y 'desburocratizado' (asegurando el reconocimiento a las asociaciones de trabajadores "por la simple inscripción en un registro especial"). Este 'modelo' ha sido reconocido por la Corte en las causas Asociación Trabajadores del Estado (Fallos: 331:2499), Rossi, Adriana María (Fallos: 332:2715) y CSJ 143/2012 (48-N)/CS1 Nueva Organización de Trabajadores Estatales el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados si amparo, del 24 de noviembre de 2015.

En cuanto a los 'derechos' otorgados por la Constitución Nacional a los sindicatos son los de concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y la huelga.

De modo que es factible desde el punto de vista lógico y jurídico distinguir, en el marco del citado artículo 14 bis: a) 'el derecho de los trabajadores a asociarse en instituciones sindicales' (final del primer párrafo); y b) 'los derechos y garantías reconocidos a tales asociaciones para la consecución de sus fines' (segundo párrafo).

6°) Que respecto del 'derecho de los trabajadores a asociarse en instituciones sindicales', consagrado en el final del primer párrafo del artículo 14 bis, cabe admitir inicialmente que cuando se lo proyecta a la hipótesis del personal de seguridad no confronta con valores constitucionales tales como la paz interior, la seguridad de las personas o el orden público.

El hecho de que la organización de las fuerzas de seguridad sea jerárquica y vertical no resulta un factor inhibitorio de la sindicación ni contradictorio con la deliberación democrática y participativa que debe preceder las decisiones y guiar la acción gremial. Ello así por los siguientes dos motivos: en primer lugar porque la jerarquía es propia de toda organización burocrática, sea esta militar, de seguridad o de otro tipo (Weber, Max, "Qué es la burocracia", ed. Tauro, pág. 5); y, en segundo lugar, porque la deliberación democrática interna en materia gremial no impide que el resultado de esa deliberación se vea plasmado en reivindicaciones unificadas, tal como es práctica en la realidad del mundo del trabajo.

En definitiva, el derecho de la demandante a ser reconocida como organización sindical resulta de la aplicación directa del artículo 14 bis, primer párrafo in fine, de la Constitución Nacional, sin que sea necesaria intermediación normativa alguna sino la mera inscripción en un registro especial.

7°) Que respecto de 'los derechos y garantías de las asociaciones sindicales', reconocidos en el segundo párrafo del artículo 14 bis, pueden (y deben) ser materia de legislación reglamentaria pues al proyectarse a una organización sindical relativa a las fuerzas de seguridad, deviene necesaria una adecuada articulación entre los intereses del sector y los de la sociedad toda, como ocurre con otras actividades (salud, provisión de agua potable, electricidad, etc.) que resultan igualmente importantes para garantizar la calidad de vida de la población.

8°) Que, en efecto, la actuación del legislador permitirá que la cuestión sea sometida a un debate político en el que se realice la ponderación de los valores constitucionales mencionados, componiendo los derechos involucrados mediante la adopción legal de los estándares que se estimen pertinentes en función de las razones prudenciales de oportunidad, mérito y conveniencia que ningún otro poder del Estado puede asumir.

Así lo ha entendido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), incorporado a nuestro orden jurídico con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional), que permite el establecimiento de restricciones al ejercicio de los derechos sindicales siempre que resulten necesarias en interés de la seguridad nacional, el orden público, o la protección de los derechos y libertades ajenos (artículo 80, acápite 1, incisos b y c). En el mismo sentido se pronunció el Comité de Libertad Sindical de la OIT, al señalar que "no cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio ..." (caso 2240, informe 332. "Queja contra el Gobierno de Argentina presentada por el Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA) y la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP)").

La exigencia de esta reglamentación legislativa ha sido destacada por varias presentaciones formuladas durante la audiencia pública celebrada en la presente causa, ocasión en la que las partes coincidieron en afirmar la necesidad de adoptar una ley específica que permita regular el ejercicio de los derechos de las asociaciones sindicales antes mencionadas, en particular en cuanto al derecho de huelga, negociación colectiva, etc.

9°) Que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos incorporados al orden jurídico argentino con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional) coincidieron en

consagrar la libertad de asociación con fines sindicales, exigiendo que las restricciones al ejercicio de tal derecho por los miembros de las fuerzas armadas o de la policía sean instrumentadas a través de una ley formal (cfr. artículos 8.2, 22.2 Y 16.3, respectivamente)

Lo dicho es concordante con lo expresado en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (celebrados en 1948 y 1949, respectivamente), al dejar establecido que era la legislación del Estado la que debía determinar hasta qué punto resultaban aplicables a las fuerzas armadas y a la policía las garantías del derecho de sindicación en ellos previstas (artículos 9.1 y 5.1, respectivamente). Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que -como regla- pesa sobre los Estados la obligación de "garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial ..."; y que, en todo caso, la libertad de asociación y la libertad sindical de los miembros de las fuerzas policiales pueden ser limitadas o restringidas por el derecho interno con arreglo al principio de legalidad. En cuanto a esto último, des- -47-pués de reconocer que, en principio, la imposición por ley de tales restricciones no vulnera lo establecido en el Convenio 87 y en los Pactos, la Comisión ha señalado que "...el tema debiera ser abordado a partir de una correcta armonización y ponderación de los diferentes derechos que se encuentran involucrados, dentro de los criterios de interpretación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y las elaboraciones de los organismos especializados ..." (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párrafos 202, 203 Y 232, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009)

A similar conclusión lleva el examen de las disposiciones -de jerarquía supra legal- del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 1988, cuyo artículo 8° consagra el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos pero deja en claro que los miembros de las fuerzas armadas y de la policía estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley, y cuyo artículo 5° precisa que los Estados partes solo podrán establecer restricciones y limitaciones al ejercicio de los derechos establecidos en el Protocolo mediante leyes.

10°) Que la exigencia de un régimen legal específico para el goce de los derechos inherentes a la sindicalización de las asociaciones de trabajadores de las fuerzas de seguridad no resulta atentatorio al derecho a la igualdad, si se realiza el ejercicio de comparar las distintas

actividades gremiales. En efecto, implica una aplicación específica de la tradicional doctrina de esta Corte conforme a la cual "no resulta afectado el principio de igualdad cuando se confiere un tratamiento diferente a personas que se encuentran en situaciones distintas" (Fallos: 293:26 y 235; 339:245, entre muchos otros).

11°) Que asumida la necesidad de reglamentar legislativamente los derechos reconocidos a los sindicatos que nuclean al personal de las fuerzas de seguridad, para evitar que su ejercicio confronte con intereses vitales de la población, el cuadrante del debate se desplaza hacia la identificación del sujeto habilitado para reglamentar.

En tal sentido, siendo nuestro régimen político de cuño federal (artículo 1° de la Constitución Nacional), corresponde -conforme a la fuerza de seguridad concernida- la actuación del Congreso de la Nación o de las legislaturas provinciales o, en su caso, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.), sujetos jurídicos de existencia necesaria en nuestra federación. En el caso específico de una provincia como la concernida en la presente causa, debe decirse que -como las otras provincias- mantiene, dentro de sus potestades no delegadas, la facultad de regular el diseño, la organización y las modalidades de prestación del servicio de seguridad en sus respectivas jurisdicciones (artículos 121, 122 Y cc. de la Constitución Nacional; doctrina de Fallos: 329:3065; 330:1135 -considerando 6°_, etc.)

12°) Que el análisis de la normativa bonaerense referida al tema permite concluir que el derecho a la sindicalización de las fuerzas de seguridad no se encuentra prohibido por una ley en sentido formal, prohibición que -de existir y conforme a lo dicho- devendría inconstitucional por violación del artículo 14 bis de la Carta Magna.

En efecto, el artículo 12, inciso e, de la ley provincial 13.982 establece que el personal tendrá, entre otras prohibiciones, la de "desarrollar actividades lucrativas o de cualquier otro tipo incompatibles con el desempeño de las funciones policiales", siendo evidente que el ejercicio del derecho de asociación no puede encuadrarse dentro de los citados impedimentos.

En cuanto al decreto 1050/09, dictado por el Poder Ejecutivo provincial, su propia naturaleza impide considerarlo como una ley en sentido formal, y -por lo tanto- no es posible concluir que constituya una previsión legislativa en los términos del artículo 8° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), conforme al cual el derecho de

los miembros de las fuerzas armadas y de la policía a organizar sindicatos estará sujeto a las limitaciones y restricciones que imponga la ley (vgr. artículo 5°).

13°) Que, asimismo, es menester recordar que la sindicalización no se agota con el ejercicio de los tres derechos constitucionalmente reconocidos por el artículo 14 bis (concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga), susceptibles de reglamentación por ley, sino que abarca un amplio abanico de reivindicaciones factibles de ser ejercitadas democráticamente en un marco de participación y tolerancia.

De modo que si -conforme a lo dicho- el derecho a la sindicalización de la fuerza de seguridad provincial surge directamente de la Constitución Nacional (por lo que no puede ser prohibido por una legislatura local), los derechos emergentes de la sindicalización sí pueden ser reglamentados y aun prohibidos por ley formal, atendiendo a las peculiares características de la actividad concernida, como ocurre con el derecho de huelga en países como Perú (artículo 42 de la Constitución de 1993), Chile (artículo 19, inciso 16, in fine de la Constitución de 2005) y Brasil (sentencia del Supremo Tribunal Federal del 5 de abril de 2017), por considerarlo incompatible con la protección de los derechos de terceros y la propia seguridad pública.

14°) Que la necesaria intervención del legislador en el ejercicio reglamentario de los derechos no puede ser suplida por el Poder Judicial. Esta Corte ha destacado desde antiguo que la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquellos deben adoptar (Fallos: 155:248; 272:231; 311:2553; 328:3573; 329:1675, 3089; 338:488; 339:1077, entre muchos otros), sin perjuicio del ejercicio a posteriori del control destinado a asegurar la razonabilidad de esos actos (artículo 28 de la Constitución Nacional) y a impedir que se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal (Fallos: 308:1848).

15°) Que, finalmente, en cuanto al agravio referido al derecho de negociación colectiva oportunamente planteado en esta causa, cuadra afirmar que la actora no ha refutado la apreciación coincidente de los tres miembros de la Cámara, por lo que no cabe a este Tribunal expedirse sobre el punto.

16) Que en mérito a lo hasta aquí expuesto, se concluye:

a) reconociendo, por aplicación directa del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el derecho de la demandante a sindicalizarse mediante la simple inscripción en el registro respectivo; y,

b) poniendo en conocimiento de la Legislatura bonaerense la exigencia de reglamentación del ejercicio de los derechos que emergen de la sindicalización, en el marco de la regulación del servicio de seguridad -artículos 121, 122 y cc. de la Constitución Nacional- con la amplitud de posibilidades descripta en el considerando 13.

Por ello, oída la señora Procuradora General de la Nación, se resuelve:

I.- Hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada, debiendo remitirse el expediente al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente.

II. Hacer saber a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires lo resuelto en el considerando 16 punto b) de la presente. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase.

Recurso de queja interpuesto por el Sindicato Policial Buenos Aires, representado por el señor Nicolás Alberto Masi, con el patrocinio letrado del Dr. Alberto José Lugones. Tribunal de origen: Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.