

UNIVERSIDAD
SIGLO
La educación evoluciona



SEMINARIO FINAL DE ABOGACÍA

NOTA A FALLO – DERECHO LABORAL

TITULO:

**“EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS SINDICALES DE LOS
TRABAJADORES POLICIALES EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA”**

**CAUSA: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo S/Ley de
Asociaciones Sindicales”**

Corte Suprema de Justicia Nacional - (11/04/2017)

ALUMNO: Miguel Gastón Saur

DNI: 29.159.138

LEGAJO: VABG81214

UNIVERSIDAD SIGLO 21

AÑO 2021

Sumario

1.- Introducción – 2.- Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal – 3.- Ratio decidendi – 4.- Análisis y comentarios: 4a.- Derecho a la libre sindicalización – 4b.- Marco jurídico de las normas sindicales – 4c.- Necesidad de Ley formal – 4d.- Restricciones a la huelga y negociación colectiva – 4e.- Penitenciaros de Entre Ríos y una situación análoga – 5.- Postura del autor – 6.- Conclusión. 7.- Referencias bibliográficas.

1.- Introducción:

El Estado argentino ha reconocido a través de la Constitución Nacional y legislación laboral el derecho a la sindicalización libre y democrática, lo que permite a los trabajadores unirse y formar sindicatos, encontrándose regulado por la Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.351.

En la reforma Constitucional de 1957, nuestro país incorpora muchos de los llamados Derechos de Segunda Generación, esos derechos sociales, económicos y culturales, entre los que se incluyó a través del Art. 14 Bis el derecho de los trabajadores a la “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 (...)”.

Así mismo, este derecho ha sido complementado y ampliado con algunos de los tratados internacionales que a partir del año 1994 fueron incorporados con jerarquía constitucional en el artículo 75 inciso 22.

El fallo traído aquí para su análisis “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”, dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CJSN), nos plantea límites al derecho de la sindicalización consagrado por la Constitución para cierto sector de trabajadores.

La actora, reclama el derecho de simple inscripción gremial en los términos de la Ley 23.551, amparándose en la Constitución Nacional, el cual fue denegado al personal policial ya que se contrapone a otros principios protegidos constitucionalmente y la normativa nacional, conforme voto mayoritario de la CSJN que confirmó esta postura. Analizando las mismas fuentes, los dos votos se han expresado en validar el derecho reclamado, con ciertas limitaciones por su condición de personal policial, afirmando que no debe ser negado por ser reconocido como un derecho de los trabajadores en general en nuestra norma suprema.

La CSJN, se ha enfrentado a un problema jurídico axiológico en donde se ha planteado un conflicto respecto al derecho a sindicalización de trabajadores policiales de la provincia de Buenos Aires, que ha hecho entrar en conflicto a legislación Nacional y legislación de la provincia de Buenos Aires con principios y derechos constitucionales y normativa internacional de jerarquía constitucional, en el análisis del reconocimiento de ese derecho para ese grupo de trabajadores.

En fallo dividido, la CJSN ha resuelto denegar el reclamo del personal policial de la provincia de Buenos Aires, lo que indica que no hay criterio uniforme respecto de este tema, manteniendo el debate en la sociedad y plantea cuestiones a resolver por la legislación Nacional y de las distintas provincias de la Nación.

Este fallo cobra relevancia por ser una guía jurisprudencial que sigue siendo utilizado por la CSJN para resolver en causas análogas planteadas por otras organizaciones de trabajadores policiales en busca la aprobación de su organización sindical, lo que muestra su vigencia y la actualidad del debate judicial y público respecto a este tema.

2.- Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal

En el año 1997, el Sindicato Policial de la Provincia de Buenos Aires (SIPOBA) realiza una presentación ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación solicitando la simple inscripción como sindicato, en los términos de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, la que fuera rechazada el siguiente año mediante resolución ministerial N° 169/98. Entre sus argumentos principales para rechazar esta presentación, el Ministerio de Trabajo consideró que la actividad de las fuerzas de seguridad debe desarrollarse en un marco de verticalidad y disciplina y se vería afectada por la constitución de un sindicato, como así también sostuvo que en nuestro país no existe ninguna norma que permita que los integrantes de las fuerzas de seguridad puedan sindicalizarse.

El SIPOBA, ante esta resolución administrativa impone un recurso ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, fundando su derecho principalmente en el Art. 14 Bis de la Constitución Nacional y las normas de internacionales que establecen el derecho de todo trabajador a crear una organización sindical, indicando que no hay ley que impida hacerlo. Interviene en este recurso la sala Quinta, que por mayoría en fallo “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de Asoc. Sindicales” de fecha 22 de octubre de 2010 resuelve confirmar la resolución ministerial.

Para esta decisión, ha dicho que en que el caso de la policía había que contemplarlo en las excepciones a la regla general de la libertad de agremiación. Afirma también que ninguna ley había conferido expresamente ese derecho al personal de la policía e incluso que la ley 23.544 lo había dejado al margen de la posibilidad de intervenir en negociaciones colectivas. Por último, indicó 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.

Los integrantes de SIPOBA presentan un recurso extraordinario contra la decisión de la Cámara Nacional de Apelaciones, el cual fue denegado. Ante esta negativa presentan una queja ante la CSJN, afirmando que el Art. 14 bis de la CN 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 no puede negarse a menos que haya una regla que lo impida en los términos del Art. 19 de la CN, y que una norma local no puede restringirlo porque se trata de facultades del Congreso.

Aceptada la queja, la CSJN falla en fecha 11 de abril de 2017 y por mayoría (tres votos a favor contra dos en disidencia) deniega a los miembros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires el derecho a sindicalizarse. El voto mayoritario sostiene que la Constitución no solo no consagra a 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. Asimismo, basándose en tratados internacionales, a los que la Nación Argentina ha adherido, que postulan restricciones al ejercicio del derecho de sindicación para los miembros de las fuerzas armadas y la policía, dejando en manos de la legislación interna la posibilidad de otorgar o no este derecho a este grupo de trabajadores, encontrando en las normativa de la Provincia de Buenos Aires la exclusión al derecho pretendido por la actora. En este sentido, la CSJN ha confirmado la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

3.- Ratio decidendi

La postura mayoritaria de la Corte Suprema consideró que 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 y

para llegar a esta conclusión, realiza un análisis de la legislación partiendo del art. 14 bis de la CN que estatuye este derecho en general, los pactos internacionales a los que ha adherido la Nación, leyes nacionales y leyes provinciales referidos a este grupo de trabajadores.

Afirman que el Art. 14° Bis de la CN, no consagra a favor de todo grupo de trabajadores un derecho incondicionado a constituir un sindicato y que ha excluido a ciertos grupos de trabajadores de ese derecho, como sucede con los miembros de la fuerza policial. Fundan esta interpretación en las discusiones de la Convención Constituyente del año 1957, quienes excluyeron a la policía del derecho a huelga, el cual era considerado el derecho sindical por antonomasia y el principal reclamo obrero.

Previo a la reforma constitucional que incorporara el art. 14 Bis, la Argentina adhiere a los Convenios 87 y 98 de la OIT. El primero de ellos 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" y el Convenio 98 disponía que los derechos sindicales no se extendían necesariamente a los miembros de la policía y otorgaba discreción a cada país para resolver al respecto.

Por otra parte, el Convenio 151 de la OIT condiciona a lo que dispongan los Estados nacionales sobre la posibilidad de que los miembros de las fuerzas policiales formen un sindicato y el convenio 154 es adherido por el Estado Argentino con la reserva de que las fuerzas policiales no pueden participar en negociaciones colectivas.

Asimismo la Corte examina los tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. El derecho de los miembros de la policía a sindicalizarse fue reconocido por el artículo 8° Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 22 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 16 Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el artículo 8° del Protocolo de San Salvador. Todos ellos condicionaron el derecho a la sindicalización de las fuerzas armadas y policiales. En el artículo 30 Convención Americana Sobre Derechos Humanos se establece que las restricciones al ejercicio de los derechos reconocido por la Convención deben ser establecidas por ley, en tal sentido 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 de cada país.

Es necesario entonces considerar la legislación interna que restringe el derecho reclamado por la actora. En este sentido 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 la CN. Por otra parte, la autoridad administrativa que otorga o deniega la inscripción pertenece también a la jurisdicción federal. Por último, las provincias pueden establecer restricciones o prohibir la actividad sindical para los miembros de las fuerzas de policía locales pues las relaciones de empleo público provincial forman parte de las autonomías locales que pueden regular dichas relaciones. En este caso es necesario examinar la legislación de la provincia de Buenos Aires.

La Ley 13.982 de la Provincia de Buenos Aires en su Art. 12 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". Por su parte el decreto 1050/09 reglamentario de esa Ley, 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". Asimismo, 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". De esta forma, la Provincia de Buenos Aires ha prohibido que los miembros de la policía gocen de derechos sindicales.

Por su parte, en el voto en disidencia del Dr. Maqueda, sostiene que los Convenios 87 y 98 de la OIT 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.

Por otra parte, los pactos internacionales de jerarquía constitucional mencionados anteriormente, reconocen la posibilidad de sindicalización pero con restricciones en el ejercicio a las fuerzas de seguridad y policiales. Que estos pactos, deben entenderse complementarios de los derechos y garantías reconocidos por el texto de la Constitución Nacional, la regla general es la de la libertad de asociación con fines sindicales y dicha libertad solo puede ser restringida o suprimida en el caso de los cuerpos de seguridad mediante una ley en el sentido formal. Esto conforme al artículo 30 de la CADH son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo.

Corresponde al derecho público provincial dictar legislación referida a sus instituciones públicas. No se ha señalado ley de la legislatura bonaerense, que expresamente niegue a los policías de dicha provincia la posibilidad de ejercer el

derecho de asociarse con fines gremiales ni se le puede asignar alcance mayor a ley provincial 13.982, que en ninguna parte niega este derecho.

El decreto provincial 1050/09 reglamentario de la ley 13.982 presenta prohibiciones a la sindicalización, pero que las restricciones al derecho de asociarse con fines gremiales solo pueden provenir de una "ley formal", no de un decreto.

Este Ministro encuentra que 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.

Termina concluyendo 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.

Por otra parte, el Dr. Horacio Rosatti ha votado en disidencia, reconociendo el derecho de la demandante a sindicalizarse mediante la simple inscripción. Sus principales argumentos son que este derecho reconocido por el artículo 14 bis, respecto 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.

Que resulta del análisis de los pactos internacionales y de los convenios de la OIT que el personal de fuerzas armadas y policiales pueden sindicalizarse y que este derecho puede restringirse por leyes formales internas de cada país.

Entiende entonces que es el Poder Legislativo quien debe expresarse en este sentido a fin 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. En el caso referido, corresponde a la legislatura de la provincia de Buenos Aires, dado que las provincias mantienen 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.

Por su parte, en cuanto al 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. La ley provincial 13.982 no establece impedimentos para la asociación sindical. Respecto del decreto 1050/09, dictado por el Poder Ejecutivo provincial, su propia naturaleza impide considerarlo como una ley en sentido formal.

Finaliza indicando que la sindicalización no se agota con el ejercicio de los tres derechos 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.

4.- Análisis y comentarios

4a.- Derecho a la libre sindicalización

El derecho reclamado por SIPOBA en este fallo es el de la libre sindicalización. Resulta entonces traer la definición de Fernández Madrid (2007), “Un sindicato es una agrupación organizada de trabajadores para la defensa y mejoramiento de su situación profesional y de sus condiciones de vida”.

La Corte Suprema al referirse al artículo 14 bis de la Constitución Nacional en su fallo “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales” (Fallos: 331:2499/Año 2008), destaca que existen dos planos de la libertad sindical, un plano de la libertad individual en que el trabajador sin ataduras disponga afiliarse, desafiliarse o no afiliarse y, de ser lo primero, en la organización que escoja. El otro plano del que se refiere es el plano de libertad sindical colectiva, con el propósito de que puedan ser fundados y realizar sus actividades sin obstáculos o limitaciones del Estado, que reduzcan injustificadamente las funciones que les son propias: la promoción, ejercicio, defensa, fomento y protección de los intereses legítimos de orden sindical. Estos mismos planos de libertad sindical son reconocidos por Julio Grisolia (2016), quien expresa que “la asociación sindical posee la facultad de regir su funcionamiento en forma autónoma e independiente de las intervenciones del Estado y de los empleadores”.

La CSJN señala que el art. 14° Bis de la CN, no consagra a favor de todo grupo de trabajadores un derecho incondicionado a constituir un sindicato. En el similar sentido, Bidart Campos (2006) manifiesta que: “Los derechos que la constitución

reconoce no son absolutos sino relativos. Ello quiere decir que son susceptibles de reglamentación y de limitación, sea para coordinar el derecho de uno con el derecho de otro, sea para que cumplan su funcionalidad social en orden al bien común, sea para tutelar el orden y la moral públicos, sea por razón del llamado poder de policía, etc. La relatividad de los derechos surge: del propio art. 14, que se refiere al goce de los mismos “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”.

4b.- Marco jurídico de las normas sindicales

En este apartado se detallará el ordenamiento jurídico que da lugar al derecho reclamado por la actora, para comprender cuáles son las principales fuentes legales y los alcances de este derecho constitucional.

Partiendo del Art. 14 bis de la C.N., que prevé la "organización sindical libre y democrática", se suman en la misma sintonía las normas a las que el país ha adherido y que a partir de 1994 les has dado jerarquía constitucional, siendo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

En lo referido a las fuerzas policiales, las normas que restringen o limitan el derecho a este grupo de trabajadores son la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en su artículo 16.3 que menciona respecto a la libertad de asociación que “Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía” y el Protocolo de San Salvador que en su artículo 8 inc. 2 respecto de los derechos sindicales dice que “El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley”. Estas dos normas si bien no impiden la

sindicalización de las fuerzas armadas y policiales, deja a criterio de cada país miembro la limitación o la privación de este derecho, las cuales deberán ser impuestas por Ley.

Nuestro país ha adherido por ley a convenios de la OIT comprometiéndose como miembro parte a aplicarlos en la legislación interna. Así, en el convenio 87 de la OIT dispone 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 el Convenio 98 se dispone que los derechos sindicales no se extendían necesariamente a los miembros de la policía y otorgaba discreción a cada país para resolver al respecto.

Por otra parte el Convenio 151 de la OIT, condiciona a lo que dispusieran los Estados nacionales la posibilidad de que los miembros de las fuerzas policiales formen un sindicato y al adherir al 154 hizo la reserva de que las fuerzas policiales no pueden participar en negociaciones colectivas.

Para la constitución de un sindicato policial en nuestro país, toda la legislación internacional analizada remite a la legislación interna, en la que debe existir una prohibición o limitación para el registro o funcionamiento de un sindicato, caso contrario no habría impedimento para su funcionamiento.

Respecto a las leyes nacionales, los sindicatos se encuentran regulados por la Ley Nacional de Asociaciones Sindicales N° 23.351, no obstante, son las provincias las que pueden establecer restricciones o prohibir la actividad sindical en las fuerzas policiales locales, es por eso que es necesario analizar la normativa de la provincia de Buenos Aires para abordar este tema.

La legislación de la Provincia de Buenos Aires nos remite a la Ley 13.982, que 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". El decreto 1050/09 reglamentario de esa Ley, 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".

Descripta la legislación pertinente al caso, los principales fundamentos para la prohibición de la sindicalización de la policía surgen de la postura adoptada por la Corte Suprema que afirma que todos los derechos no son absolutos, que tienen limitaciones y deben ser reglamentados. Asimismo afirma que el Art. 14 bis prohíbe el derecho de huelga a las fuerzas policiales. De las limitaciones impuestas por la legislación internacional, aparecen restricciones de la CADH y del Protocolo de San

Salvador y convenios de la OIT, que si bien no prohíben este derecho para este grupo de trabajadores, deja al criterio de cada país limitar o restringir la formación de sindicatos. Por su parte, el país al adherir al convenio 154 del la OIT hizo la reserva de que no será aplicable la negociación colectiva para las fuerzas policiales. Por último, la legislación interna de la provincia de Buenos Aires no prohíbe expresamente la sindicalización, quien lo hace es el decreto reglamentario ya nombrado.

4c.- Necesidad de Ley formal

Los convenios de la OIT mencionados, también dejan claro que pueden imponerse limitaciones o restringir este derecho a las fuerzas policiales, pero que deben hacerse a través de la legislación de los Estados Nacionales. La interpretación de estos convenios debe ser uniforme con los países que lo han ratificado, ya que a palabras de Carlos A. Etala (2001) “resultaría absurdo que cada miembro interpretara según su leal saber entender un instrumento que ha sido ratificado por todos”.

Estas normas, repito, refieren a que la legislación interna debe establecer las limitaciones y prohibiciones para aplicar a los sindicatos policiales. Cabe aquí el análisis de lo que es una Ley formal, siendo este un punto fuerte de la discusión.

El artículo 30 de la CADH enuncia que “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, 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”. Al respecto, Enrique Alonso Regueira (2013) postula que “La expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado”.

4d.- Restricciones a la huelga y negociación colectiva

Los constituyentes de 1957, excluyeron a la policía del derecho de huelga del art. 14 bis, derecho que a palabras utilizadas en el fallo de análisis “era para los convencionales el derecho sindical por antonomasia y el principal reclamo obrero”, asimismo exponen que “la exclusión del derecho de huelga muestra que para los convencionales, los miembros de la policía no contaban como trabajadores con derechos sindicales”. De esta interpretación realizada por la Corte Suprema surge entonces que las fuerzas policiales tienen restringido el derecho a huelga.

Otra prohibición a los derechos sindicales policiales es el de la negociación colectiva, ya que al adherirse al convenio 154 de la OIT sobre el fomento a la negociación colectiva, la Republica Argentina hizo la reserva que “no será aplicable a los integrantes de sus fuerzas armadas y de seguridad (...)”.

Cabe reflexionar sobre estas prohibiciones, que según el Dr. Maqueda en su voto disidente, no agota todo el ejercicio sindical y en lo expresado por Bidart Campos (2006) cuando habla de la cláusula de los derechos implícitos (art. 33 Const. Nac.), quien expresa que “los derechos y garantías no se agotan en la lista de los que el articulado constitucional enumera en el texto, y que hay otros además de esos (...) a medida que en el transcurso del tiempo histórico van apareciendo nuevas necesidades humanas y sociales, nuevas pretensiones colectivas, nuevas valoraciones, y transformaciones de toda índole en lo social, cultural, económico y político”. Critican Mario Alberto Juliano y Nicolás Omar Vargas (2017) la decisión de la Corte afirmando que “hace una lectura pétrea y conservadora de las cláusulas constitucionales al sostener que la Constitución Nacional veda la sindicalización policial, olvidando que los derechos son dinámicos y sus contenidos deben evolucionar en forma progresiva”.

4e.- Penitenciaros de Entre Ríos y una situación análoga

Por último se hará mención del fallo de fecha 03 de diciembre de 2020 de la Corte Suprema “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de Asoc. Sindicales”, donde el Ministerio de trabajo deniega la autorización para la inscripción del sindicato de empleados penitenciarios de Entre Ríos, estos en apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala V, obtienen la autorización para inscribirse. El Ministerio de trabajo apela a la Corte Suprema, quien en fallo dividido otorga razón al Ministerio de trabajo y deniega la inscripción como sindicato.

Surge relevante que asimilan al personal penitenciario con el personal policial tomando como precedente el fallo objeto de este trabajo, enunciando que “se trata de miembros de fuerzas de seguridad estatales cuya organización, estatutos legales y actividades exhiben una clara similitud”. Al igual que el fallo bajo análisis, se remiten a la legislación provincial donde el Reglamento General de Policía establece que constituye falta grave “la interposición de recursos, reclamos o quejas en forma colectiva”. La Corte sostiene entonces que “no hay duda alguna de que la normativa

local, al prohibir cualquier tipo de “recurso, reclamo o quejas en forma colectiva”, ha proscripto al personal policial asociarse con fines gremiales”.

5.- Postura del autor

En primer término me referiré a la postura adoptada por el máximo tribunal del país en referencia al Art. 14 bis de la C.N. y comenzaré diciendo que coincido en forma parcial con lo resuelto. Los derechos no son absolutos y tomando las palabras citadas anteriormente de Bidart Campos (2006), “Los derechos que la constitución reconoce no son absolutos sino relativos”, estos deben ser reglamentados por la legislación para determinar su alcance. Sin embargo, la Corte hace una lectura restrictiva del debate de la comisión redactora los Convencionales Constituyentes de 1957 cuando estos dejan excluida a la policía del derecho de huelga, interpretando que por antonomasia cuando hablan de huelga, están refiriéndose al derecho de sindicalización. Es mi opinión que si bien excluyen con claridad a las fuerzas policiales del derecho de realizar huelgas, estos no se refieren a otros derechos que podrían tener mediante la sindicalización de sus miembros.

Siguiendo con el análisis, los tratados internacionales con jerarquía constitucional que refieren a la cuestión de los sindicatos, incorporan una amplia base de derechos para los sindicatos que deben ser entendidos como complementarios de los derechos reconocidos por la Constitución. Las limitaciones y restricciones al derecho de sindicalización policial, deberá realizarse por ley, la que deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía.

Dado a que la Policía Provincial de Buenos Aires es una institución que está bajo la órbita de control de la provincia por la autonomía de las provincias que asegura el goce y ejercicio de sus instituciones, es que es necesario el análisis de la legislación local. Aquí se plantea otro aspecto ampliamente debatido, ya que la restricción legal por la que se deniega el derecho reclamado a los empleados de la Policía de Buenos Aires es una ley de la que no surge directamente la prohibición de sindicalizarse a sus miembros, el que si lo hace es el decreto reglamentario.

No comparto la opinión del voto mayoritario del fallo, ya que no surge con claridad que la Ley 13.982 se esté refiriendo a la imposibilidad de actividades gremiales por parte de su personal. Esto si aparece en el decreto 1050 reglamentario de la Ley, del cual estrictamente hablando, conforme el art. 30 de la CADH no tendría entidad como Ley formal que permita la limitación o restricción de este derecho

constitucional tan ampliamente protegido por la legislación nacional e internacional.

Con este análisis, se podría afirmar que no habiendo ley formal que impida expresamente la sindicalización de este grupo de trabajadores y de lograr hacerlo, tendrían impedido el derecho a huelga y el de la negociación colectiva, dos grandes pilares de negociación del sindicalismo, por lo que gran parte del poder de acción se vería limitado, pero no impedido. Retomando la opinión del Dr. Horacio Rosatti, el sindicalismo no se agota con la huelga y la negociación colectiva, sino que todavía quedaría para el personal policial otras muchas reivindicaciones factibles de ser ejercitadas democráticamente en un marco de participación y tolerancia.

6.- Conclusión

Habiendo analizado los principales argumentos de este fallo, se destacaré sus aspectos sobresalientes:

- a) La Corte limita el derecho a sindicalización, postulando que no todos los derechos reconocidos por la Constitución son absolutos, sino que son susceptibles de reglamentación y de limitación.
- b) El derecho reclamado se encuentra reconocido por la Constitución Nacional y por los tratados internacionales a los que el país ha adherido, con limitaciones o prohibiciones que imponga la legislación local.
- c) La ley que restrinja los derechos debe ser una ley en sentido formal.
- d) En la legislación de la Provincia de Buenos Aires no surge restricción directa que impida la obtención de este derecho al personal policial, sino que surge de un decreto reglamentario emitido por el Poder Ejecutivo, el cual a mi opinión no tendría entidad para la limitación o restricción de este derecho.
- e) La restricción de algunos de los derechos sindicales al personal policial, no debería impedir el ejercicio las demás reivindicaciones factibles, en las que la ley deberá determinar su alcance y ejercicio.

Estoy en desacuerdo parcial con la postura sostenida por la Corte, coincido que el personal policial tiene prohibido realizar huelgas y negociaciones colectivas, pero no tiene vedado la formación de un sindicato y el ejercicio de otras reivindicaciones en favor de ese colectivo de trabajadores. El Estado Nacional y Provincial debieran legislar respecto a la sindicalización para determinar si se otorgará o no este derecho y el alcance o limitaciones que tendrán para su ejercicio. Permitirle a este colectivo de

trabajadores obtener su sindicato ampliaría derechos a estas personas, quienes podrían defender de sus condiciones laborales, sociales y profesionales bajo las limitaciones que la ley le imponga.

Del análisis realizado, destacaré la importancia del fallo que marca un antecedente de gran trascendencia en el camino de la policía hacia la obtención del derecho a sindicalización, el cual ha sido y sigue siendo utilizado por la Corte para casos análogos, ya que existen en el país otras agrupaciones de policías de las distintas provincias que buscan sindicalizarse.

7.- Referencias bibliográficas

- Alonso Regueira, Enrique M.** (2013). Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino. Editorial La Ley. 1ra ed. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Buenos Aires.
- Bidart Campos, Germán** (2006). Manual de la Constitución Reformada. Editorial Ediar, Tomo I, Cap. IX. Buenos Aires.
- Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo**, Sala V. (Sentencia del 22 de octubre de 2010) “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de Asoc. Sindicales”. Expediente Nº 8017/98.
- Constitución de la Nación Argentina**, Art, 14bis, 19, 28 y 75 inc.22. Año 1994 (Republica Federal Argentina).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.** (1969). San José de Costa Rica. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.** (11 de abril de 2017) “Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”. Fallos 340: 437.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.** (11 de Noviembre de 2008) “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales”. Fallos: 331:2499.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.** (03/12/2020) “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asoc. Sindicales”. Fallos: 343:1841.
- Etala, Carlos Alberto** (2001). Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo y su Interpretación. Editorial La Ley.

Fernández Madrid, Juan Carlos (2007). Tratado Práctico de Derecho del Trabajo. Editorial La Ley, Tomo III, página 135.

Grisolia, Julio Armando (Ed. 2016). Manual de Derecho Laboral. Ed. Abeledo Perrot.

Honorable Congreso de la Nación Argentina (1988). Ley 23.551. Ley de Asociaciones Sindicales.

Honorable Congreso de la Nación Argentina (1988). Ley 23.544. Ratificación del convenio 154 OIT sobre el fomento de la negociación colectiva. Boletín Oficial, 15 de Enero de 1988.

Legislatura de la provincia de Buenos Aires (2009). Decreto 1050/2009 - Reglamentación de la Ley 13982, Personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (2009). Ley 13982. *Ley Personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*.

Mario Alberto Juliano y Nicolás Omar Vargas. (2017). Fuerzas de seguridad y sindicalización: reflexiones a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Revista Pensamiento Penal. Argentina. <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/05/doctrina45306.pdf>

Organización Internacional del Trabajo (1948), *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación*, número 87.

Organización Internacional del Trabajo (1949), *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*, número 98.

Organización Internacional del Trabajo (1978), Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, Número 151.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Nueva York, 16 de diciembre. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966). Nueva York. 16 de diciembre. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. (1988). San Salvador, 17 de noviembre. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>