



(Nota al Fallo “APROPOLPER”): La restricción del supuesto de Libertad Sindical a las fuerzas de Seguridad Policiales y Penitenciarias.

NOTA A FALLO

Carrera: Abogacía

Autor: Hector A. Rippa

DNI: 17.281.200

Legajo N.º: VABG2760

Prof. César Daniel Baena

Rio gallegos - 2023

Tema: Derechos fundamentales en el mundo del trabajo. Futuro y presente del derecho del trabajo.

Fallo analizado: Corte Suprema de Justicia de la Nación - autos “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asoc. Sindicales”, numero 343:1841, del 3 de diciembre de 2020

Enlace al Fallo:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7620551>

Sumario: 1. Introducción; 2. Plataforma fáctica, historia procesal y resolución; 3. La ratio decidendi de la sentencia; 4. Análisis del fallo, 4.1 antecedentes doctrinarios, jurisprudenciales, Proyectos legislativos y Otros. 4.2 Postura del autor; 5. Conclusión; 6. Referencias bibliográficas. 6.1 Legislación. 6.2 Doctrina 6.3 Jurisprudencia 6.4 Otras Fuentes. 6.5 Otros Antecedentes. 6.6Anexos

1. Introducción:

Se analiza el fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), del 3 de diciembre de 2020, numero 343:1841, en los autos caratulados “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos (APROPOLPER) s/ ley de asoc. Sindicales”, donde se discute la legalidad de una resolución de la autoridad del trabajo que rechaza el pedido de inscripción reclamado por la Asociación aludida, generando una controversia en la interpretación del derecho a la organización sindical libre y democrática.

Se debate en este caso el reconocimiento del derecho a constituir una asociación sindical de trabajadores policiales y penitenciarios. Adquiere relevancia porque la discusión se da en torno a la garantía constitucional de libertad sindical tutelada en el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Es importante porque involucra intereses políticos del Estado, de la sociedad y de las diversas asociaciones policiales existentes en gran parte del país. La Investigación periodística realizada por Morosi (2022) da cuenta que: “existe una veintena de entidades con estructura gremial e incluso federaciones que poseen una personería civil pero no sindical. Entre estos agrupamientos, los más significativos están en Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Río Negro”

En América Latina Morosi (2022) afirma: “la experiencia se replica en forma plena únicamente en Uruguay, que en 2006 habilitó la creación de la Federación Nacional

de Sindicatos Policiales. En Brasil hay una agremiación que alcanza solo a la Policía Judicial”.

El ex ministro de la corte Zaffaroni (como se citó en Morosi, 2022) “abogó por la sindicalización con el detalle de dejar expresamente excluida la posibilidad de tomar medidas de acción que signifiquen la paralización del servicio”, hechos estos, que ilustran el interés que despierta que fuerzas de seguridad se sindicalicen.

En el caso que se analiza, la autoridad administrativa del trabajo niega la inscripción gremial solicitada por la Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de la Provincia de Entre Ríos, medida que es recusada ante la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. En ese contexto la cámara deja sin efecto el resolutorio y ordena la inscripción de la peticionante como organización sindical. Contra la sentencia el Ministerio de Trabajo, interpuso recurso extraordinario que fue concedido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por un lado, la Cámara argumentó que, de acuerdo con los artículos 14, 28 y 19 de la Constitución Nacional, no podía ser negado a los trabajadores policiales el derecho a la organización sindical sin regla legal que impidiese, con carácter general, la organización sindical de estos grupos. Mientras que el Ministerio por su parte esbozó que los artículos 14 y 14 bis de la Constitución Nacional exigen, para que los derechos allí consagrados se tornen operativos en el caso de las fuerzas de seguridad, una ley expresa que pondere y armonice esos derechos con los restantes valores jurídicos y derechos en juego, como sucede con el derecho de huelga.

A la luz de los hechos, ¿Es jurídicamente viable que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, prohíba a la Asociación de Profesionales Policiales y Penitenciarios de Entre Ríos, el derecho a la organización sindical libre y democrática, de tutela constitucional y suprallegal, sin una ley formal que limite o suprima la libertad de asociación con fines sindicales? Su respuesta es el tema central para superar por la corte.

El caso plantea un problema lógico de incompletitud del sistema normativo a raíz de una laguna (normativa), dada la inexistencia de regulación no prevista por el ordenamiento. Alchourron y Bulygin (1991) al respecto sostienen. “cuando una acción no está regulada por el sistema jurídico, se dice que hay una laguna; un sistema con lagunas es incompleto” (p.404). Por su parte, Moreso y Vilajosana (2004) indican que. “estamos en presencia de una laguna normativa si y solo si un caso elemental del universo de casos de un sistema normativo S no está correlacionado con ninguna solución maximal del universo de soluciones” (p.109).

“En casos de lagunas, los juristas se enfrentan con el problema de hallar una solución, ya sea introduciendo nuevas normas, ya sea extendiendo el alcance de las normas existentes”. Es importante, “los procedimientos que los juristas usan (...) “argumento por analogía, a contrario, (...)” etc. (Alchourron y Bulygin, 2012, p.28).

En este fallo “la solución” provino de un informe requerido a la fiscalía de Estado que alude a reglamentos disciplinarios que proscriben y sancionan “la interposición de recursos, reclamos, quejas en forma colectiva”, ello basto a la corte para revocar la sentencia apelada y confirmar la resolución del Ministerio de Trabajo, (con dos votos en disidencia).

El “contenido del derecho positivo” está compuesto, para cualquiera que quiera investigar la regulación normativa de un caso no solo por la regla “desnuda” dictada por el legislador, sino por el conjunto de decisiones judiciales que interpretan el alcance de la regla” (Bovino y Courtis, 2009, p.313).

En lo que sigue, hare un repaso sobre la plataforma fáctica del caso, la historia procesal atravesada, así como también, la resolución que el tribunal adopto junto a la ratio decidendi identificada en la sentencia. Luego formulare un contexto legislativo, doctrinario y jurisprudencial en el cual se encuentra anclada la temática del resolutorio, para finalmente dar cuenta de mi posición y derivar en una conclusión.

2. Plataforma fáctica. Historia Procesal, decisión del tribunal

El rechazo por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación al pedido de Inscripción Gremial formulado por la Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre ríos constituye el hecho controversial.

Denegada la solicitud, la Asociación, interpone recurso de apelación ante la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo con fundamento en el art. 62 de la Ley 23.551. La Sala entendió que le asistía razón al demandante y por decisión mayoritaria dejó sin efecto la resolución de origen, ordenando sea inscripto como organización gremial, con las restricciones que considere adecuada.

Contra la decisión de la Cámara, el Ministerio interpuso recurso extraordinario, en los términos del artículo 14, inciso 3 de la ley 48. El mismo fue concedido.

El tribunal declara procedente el recurso extraordinario, y por decisión mayoritaria revoca la sentencia apelada y confirma la resolución 818/2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (artículo 16 de la ley 48), con dos

votos en disidencia. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida. Notificando y devolviendo las actuaciones al tribunal de origen.

3.. La ratio decidendi de la sentencia.

El voto mayoritario de la corte -integrado por los ministros Lorenzetti, Highton y Rosenkrantz, en idéntico sentido sostuvo que la cuestión debatida en autos es análoga a la resuelta en Fallos: 340:437 -SIPOBA- (“Sindicato Policial Buenos Aires”), precedente del cual emana que 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.

Por tratarse de relaciones de empleo público local, son las provincias las que pueden establecer las restricciones o la prohibición. Dado ello, informado que fuera el Tribunal por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos respecto al alcances de la legislación vigente en materia de sindicalización de los agentes policiales y penitenciarios, se tiene que, el Reglamento General de Policía establece que constituye falta grave “la interposición de recursos, reclamos o quejas en forma colectiva. De modo casi idéntico la ley 5797, el personal penitenciario tiene proscripto “formular peticiones, quejas o reclamos en forma colectiva”, por lo que concluye que la agremiación del personal policial y penitenciario estaba prohibida, sin perjuicio de que dicha normativa pueda modificarse o derogarse en el futuro, la peticionante no puede constituirse hoy como una entidad sindical.

La inexistencia de una ley general que limite o suprima la libertad de asociación con fines sindicales a los trabajadores Policiales y Penitenciarios nacional o provincial, pone en evidencia el problema jurídico planteado. El tribunal encuentra la solución en el informe aportado por el Fiscal de Estado de Entre Ríos señalando que de la normativa local se desprendía que la agremiación del personal policial y penitenciario estaba prohibida.

En disidencia el ministro Maqueda, argumenta que tal prohibición no debe verse como un obstáculo decisivo para que el personal policial y penitenciario pueda crear una asociación que, respetando la disciplina interna, cumpla un rol significativo en la defensa y promoción de los de los derechos e intereses profesionales, económicos y sociales de ese colectivo de trabajadores.

Por su parte, el ministro Rosatti remite a su voto en disidencia en los precedentes Sindicato Policial de Buenos Aires (Fallos: 340:437) donde argumento que 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, por considerarlo incompatible con la protección de los derechos de terceros y la propia seguridad pública.

Asimismo, -Rosatti- remite al precedente CSJ 808/2012 (48-R) /CS1 “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación”, donde argumentara que, reconocido el derecho a sindicalizarse del personal de las fuerzas de seguridad, incluidos los penitenciarios, la naturaleza de la actividad que presta su personal torna necesaria una reglamentación que permita articular los intereses del sector y los de la sociedad toda, como ocurre con otras actividades (salud, provisión de agua potable, electricidad, etc.)

Ambos ministros -Maqueda y Rosatti- declaran procedente el recurso extraordinario y confirman la sentencia apelada.

4. Análisis del fallo.

Tal como se ha referido precedentemente, la denegatoria por parte del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social al pedido de inscripción gremial formulado por la asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos (APROPOLPER) dio origen al conflicto de este caso. Passarelli', (como se citó en Mariani, 1962-63) aclara:

Que el registro es un acto declarativo de conocimiento existencial y formal. El efecto jurídico de la personería deriva automáticamente del mero hecho de la inscripción y no de la voluntad del legislador. Conforme a nuestra Constitución, el nacimiento del sindicato no depende de autorización previa alguna, sino de la simple inscripción en un registro especial. Se ha querido así, sustraer de la esfera estatal todo juicio de valor, siempre peligroso, sobre el nacimiento de la organización sindical. La inscripción significa el funcionamiento automático del sindicato, (...) Y de la posible negativa por parte del Poder administrador debe surgir el republicano recurso ante el Poder Judicial (p.88).

En este marco la autoridad administrativa refiere que en nuestro país no se ha dictado legislación alguna que recepte la posibilidad de sindicación. Funda el decisorio en el artículo 9 del Convenio 87 de la OIT, e invoca, además, razones de seguridad nacional, orden público, protección de los derechos y libertades ajenos y el disciplinamiento interno de las fuerzas dada su organización vertical.

Contra dicha resolución los peticionarios promovieron recurso ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo Sala V. quien argumenta con fundamento en los artículos 14, 28 y 19 de la Constitución Nacional que no podía ser negado a los trabajadores policiales el derecho a la organización sindical sin regla legal que impidiese, con carácter general, la organización sindical de estos grupos. Aclaró que no controvertía dicha afirmación la invocación de razones de seguridad nacional, orden público o la protección de los derechos y libertades ajenos ni el hecho de que las fuerzas armadas estuvieran organizadas verticalmente. Concluye que la denegatoria de la inscripción gremial debía ser dejada sin efecto y ordenó al MTEySS inscribir a la peticionante como organización sindical.

En la base argumental referida ut supra, el cuestionamiento a la regulación del caso en sentido positivo, plantea principalmente por un lado, que no hay legislación que autorice la sindicación de este colectivo de trabajadores, y por el otro, que no podía ser negado a los trabajadores policiales el derecho a la organización sindical sin regla legal que lo impida.

Referida zona de penumbra en el sistema jurídico pone en evidencia la existencia de la laguna normativa, tal como se formuló inicialmente.

Así los hechos, llega al máximo tribunal por la vía del recurso extraordinario, que falla en mayoría confirmando la resolución 818/2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Aclarando que la cuestión debatida en autos es análoga a la resuelta en Fallos: 340:437 (“Sindicato Policial Buenos Aires”), precedente del cual emana que 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.

Dado ello, el tribunal en mayoría resuelve prohibir al personal policial y penitenciario asociarse con fines gremiales al amparo de subsumir el caso a normativas de orden organizacional interno, Ley 5654/1974 Reglamento General de Policía (artículo 161, inciso 9), “Constituye falta grave “la interposición de recursos, reclamos o quejas en forma colectiva” y Ley 5797/1976 del Servicio Penitenciario de Entre Ríos (artículo 15, inciso 1), Queda expresamente prohibido a los Agentes Penitenciarios: “Formular peticiones, quejas o reclamos en forma colectiva, apartarse de la vía jerárquica, o no guardar el respeto debido al superior

Siguiendo a Peñalba (2021)

La subsunción, en lo que ahora nos interesa, se ve entorpecida cuando aquellos hechos, o las reglas que podrían ser aplicables a ellos, no han sido

certeramente reconstruidos o cuando hay dudas razonables respecto del sentido atribuido a la norma interpretada. Cuanto más imprecisa sea la historia documentada en la plataforma fáctica, o cuanto mayor sea la zona de penumbra de significado de los términos de la norma, más trabajosa será la inferencia que debe hacer el juez, y aparecerán varias conclusiones (y no una única), que, además, serán tan solo probables, o superarán apenas el grado mínimo de convicción indispensable para fallar. (p.801)

En desacuerdo con el fallo, el ministro Maqueda sostuvo que de lo informado por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos no se desprende la existencia de disposición legal alguna que en forma expresa le prohíba al personal policial y penitenciario de dicha provincia asociarse con fines gremiales.

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

Igualmente, en disidencia, voto el Juez Rosatti, quien sostuvo que las cuestiones propuestas en la apelación federal resultan sustancialmente análogas a las planteadas y resueltas en los precedentes “Sindicato Policial Buenos Aires” (Fallos: 340:437) y CSJ 808/2012 (48-R/CS1 a cuyos fundamentos y conclusiones se remite en razón de brevedad.

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 sí pueden ser reglamentados y aun prohibidos por ley formal, atendiendo a las peculiares características de la actividad concernida, por considerarlo incompatible con la protección de los derechos de terceros y la propia seguridad pública (Disidencia del juez Rosatti que remite a su voto en disidencia en el precedente Sindicato Policial de Buenos Aires (Fallos: 340:437)

Reconocido el derecho a sindicalizarse del personal de las fuerzas de seguridad, incluidos los penitenciarios, la naturaleza de la actividad que presta su personal torna necesaria una reglamentación que permita articular los intereses del sector y los de la sociedad toda, como ocurre con otras actividades (salud, provisión de agua potable, electricidad, etc.) (Disidencia del juez Rosatti que remite a su voto en disidencia en el

precedente Rearte Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo del 13 de agosto de 2020).

4.1 Antecedentes doctrinarios, jurisprudenciales, Proyectos legislativos y Otros.

-Doctrinarios:

Una laguna es la ausencia de regulación por parte del Derecho (podría decirse mejor del ordenamiento jurídico para evitar mayores complicaciones) de una situación o caso determinado que requiere imperiosamente una respuesta concreta que no se halla especificada o explicitada en dicho ordenamiento jurídico y que es necesario buscar en el proceso de aplicación a través de la actividad integradora del juez (Ortega, 1989, p.289).

El trabajador es sujeto de preferente tutela constitucional. Goza de la protección especial del Estado, la cual ampara a los trabajadores de toda clase y sirve para la adecuada interpretación y el desarrollo de las normas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” (Duarte, 2013, p. 11).

Una relación laboral en la cual el Estado se constituye en empleador, éste, evidentemente debe garantizar y respetar los derechos humanos laborales de todos sus funcionarios públicos, ya que la inobservancia de este deber genera la responsabilidad estatal interna (...)” (Duarte, 2013, p. 11).

- Jurisprudenciales:

Según los tratados internacionales de derechos humanos 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 (art. 75, inc. 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. (CSJN Fallo: 340: 437, 2017, p. 29)

El Convenio 87 de la O.I.T. tiene jerarquía constitucional por reenvío expreso de los arts. 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 22.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (conf. art. 75, inc. 22, párr. 2º, C.N.; C.S.J.N., A. 201. XL, 11/11/2008, "Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio de Trabajo").

(...) considero que los miembros de la policía son trabajadores en los términos definidos por el art. 2º del Convenio 87 de la O.I.T., por lo que están incluidos en el ámbito subjetivo de protección del ordenamiento jurídico internacional precitado y

podrán invocar los derechos y garantías pertinentes frente al Estado Nacional, salvo que este último expresamente establezca restricciones legales al respecto, por aplicación del art. 9.1 del Convenio. (Sentencia definitiva N° 72667 Sala V CNA- voto Dr. Oscar Zas)

Mediante los arts. 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 reglar en 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 (art. 5° de la ley 24.059) (CSJN, fallo 340:437, 2017, p. 31/32)

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, lo que muestra que siempre entendió 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. (CSJN Fallo: 340: 437, 2017, p. 11)

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, en primer lugar, porque la jerarquía es propia de toda organización burocrática, sea esta militar, de seguridad o de otro tipo, 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. (Disidencia del juez Rosatti), (CSJN, fallo 340:437, 2017, p. 45)

Postular que el derecho internacional en materia de derechos humanos es siempre más tuitivo que el derecho constitucional en la materia importa consagrar un prejuicio antes que una regla de justicia (Disidencia del juez Rosatti). (CSJN Fallo: 343:867 “ADEMUS” 2020, p.25)

El derecho a la sindicalización de la fuerza de seguridad provincial surge directamente de la Constitución Nacional, por lo que no puede ser prohibido -sino tan solo pasible de reglamentación habilitante- por parte de la legislatura local, y 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 (art. 42 de la Constitución de 1993), Chile (art. 19, inc. 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 seguridad pública. (Disidencia Juez Rosatti). (CSJN Fallo: 343:767, 2020, p.22)

Las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de las palabras, computando que los términos utilizados no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los preceptos. (SAIJ, 2021).

El derecho del personal del servicio penitenciario provincial a constituir una asociación sindical resulta de la aplicación directa del art. 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; por lo que toda norma infraconstitucional que prohíba el ejercicio de tal derecho deviene manifiestamente inconstitucional (Disidencia juez Rosatti). (CSJN Fallo: 343:1841, 2019, p.3).

Sólo en el amplio marco de un debate legislativo puede establecerse una ponderación que considere la totalidad de los intereses involucrados, y no meramente los emergentes en el contexto de un caso judicial concreto. Ese debate -y, en definitiva, la fijación del adecuado equilibrio- debe ser enriquecido por los diversos aportes técnicos, el intercambio de ideas e información, la planificación, la previsión presupuestaria, en caso de corresponder, y por el establecimiento de otras políticas vinculadas.

Esas tareas, por su naturaleza, sólo pueden ser efectuadas por los poderes políticos y su inactividad no puede ser suplida, al menos en este caso, por la actuación judicial en el acotado marco de una causa. (Dictamen S.C., R 808, L. XLVIII Procuración general de la nación SCJN pg 5).

-Proyectos Legislativos:

En ambas cámaras del Congreso Nacional, existen proyectos impulsados por un número importante de legisladores relacionados con el derecho a sindicalización de las Fuerzas de Seguridad, Policiales y Penitenciarias.:

2010- Iniciado en Diputados. Expediente Diputados: 5082-D-2010, publicado en: Trámite Parlamentario N° 95 de fecha 13/07/2010

2012- Iniciado en el Senado. Expediente 2837-S-2012, publicado en Diario de Asuntos Entrados N2 17 de fecha 16/08/2012 s

2012- Iniciado en Diputados. Expediente: 7177-D-2012, publicado en: Trámite Parlamentario N° 141 de fecha 10/10/2012..

2012- Iniciado en Diputados. Expediente 7682-D-2012, publicado en: Trámite Parlamentario N° 155 de fecha 30/10/2012

2013- Iniciado en Diputados. Expediente 5526-D-2013, publicado en: Trámite Parlamentario N° 101 de fecha 31/07/2013

2017- Iniciado en Senado. Expediente Senado: 1724-S-2017 Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 84 de fecha 12/05/2017

-Otros antecedentes:

2014- En el marco de dar solución a un conflicto salarial, a propuesta de trabajadores policiales se crea mediante Decreto N.º 0212 el Consejo del Salario de la Policía de la Provincia de Santa Cruz, ámbito donde se acuerdan los salarios de los Policías que se desempeñan en la misma, vigente actualmente. Publicado en Boletín Oficial AÑO LIX N.º 4888.

4.2 Postura del autor.

El voto mayoritario sentó la doctrina según la cual, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional no consagra en favor de todo grupo de trabajadores un derecho incondicionado a constituir un sindicato, ha excluido a ciertos grupos de trabajadores de ese derecho. Así sucede con los miembros de la fuerza policial conforme las discusiones que tuvieron lugar en el seno de la Convención Constituyente del año 1957.

Resulta oportuno destacar en primer orden que el texto del art. 14 bis. no excluyen a las fuerzas de seguridad, policiales o penitenciarias del derecho a formar un sindicato; por el contrario, tutela al trabajador en general, por lo que deviene endeble esta línea argumental.

En segundo lugar, el Tribunal funda esta exclusión en un pensamiento ajeno, específicamente en la respuesta negativa que da el convencional Bravo a la pregunta que su igual Pérez Taboada le habría realizado, si los miembros de la policía tenían derecho de huelga según el artículo 14 bis., que se estaba por aprobar.

Vale decir se apela a la opinión de un legislador vertida en 1957, -Durante un Gobierno de facto- respecto al derecho a huelga, para definir el alcance del texto con sentido excluyente y negatorio de todo el resto de los derechos sindicales que se discuten,

entre ellos la organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

El voto mayoritario reconoce en el fallo que diversas normas de jerarquía constitucional sí consagran dicho derecho. (...) no obstante, -refiere- condicionan el derecho a la sindicalización a que los estados signatarios de los tratados en cuestión no hayan adoptado medidas restrictivas al respecto (artículo 8º, inciso 2, PIDESC; 22, inciso 2, PIDCP; 8º, inciso 2, del Protocolo de San Salvador) o no hayan prohibido la sindicalización (artículo 16, incisos 2 y 3, CADH). En otras palabras, (...) 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.

Hasta aquí no surge normas pertinentes constitucionales que cercenen o prohíban el ejercicio de los derechos en pugna. De todos modos, el voto mayoritario tratándose de fuerzas que pertenecen a una provincia, obtiene información de Fiscalía de Estado del lugar indicando que de acuerdo al derecho vigente en la Provincia de Entre Ríos la prohibición de asociarse con fines gremiales es aplicable tanto al personal policial como al personal penitenciario. Resolviendo por consiguiente que la peticionante no puede constituirse hoy como una entidad sindical.

Resulta oportuno destacar que, examinada la legislación provincial, no hace mención a la sindicalización.

En el orden Nacional son innumerables las asociaciones profesionales de este colectivo social. De igual modo coincidiremos -dada la trascendencia pública- que han sido múltiples y variados los reclamos, manifestaciones, huelgas realizadas en defensas de sus intereses laborales. En consonancia con el surgimiento de los movimientos obreros, actualmente consolidado en organizaciones sindicales, está latente este movimiento de trabajadores reclamando el derecho a la libertad sindical.

Como dice Marconetto (2012):

Podemos afirmar que la necesidad de los obreros del siglo XIX se repite y reitera en la de los dependientes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad del siglo XXI, por lo que el camino a recorrer, para estos trabajadores, parece estar marcado por la lucha que llevaron adelante aquellos, en el reconocimiento de sus derechos laborales a través de la organización colectiva (p.3).

5. Conclusión.

En este trabajo se analizó el fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, numero 343:1841 del 3/12/2020, autos caratulados “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asoc. Sindicales”.

Se discutió el derecho a la organización sindical de trabajadores policiales y penitenciarios de la Provincia de Entre Ríos, puesto en crisis a raíz del rechazo por parte de la autoridad administrativa del trabajo al pedido de inscripción sindical formulado por aludida asociación.

La situación puso en evidencia la existencia de una laguna normativa que es resuelta en mayoría, apelando a normas del derecho local, que al prohibir el ejercicio de tal derecho es cuestionada por la minoría considerándola manifiestamente inconstitucional.

Adhiriendo a Tapiero (2019) “(..), se considera una cuenta pendiente del Estado democrático argentino asegurar a toda su población, incluido el personal uniformado, el efectivo goce de la libertad sindical como derecho humano inalienable y fundamental, y así acabar con la decisión política, que no encuentra fundamento en derecho, de quitarle dignidad a aquellos que trabajan al servicio del país” (p. 8).

6. Referencia bibliográficas.

6.1 Legislación

Constitución de la Nacional Argentina (Const.1853). Reformada en 1994 Congreso de la Nación Argentina (1 de marco de 1984) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley Nro. 23054).

Constitución de la Provincia de Entre Ríos-Argentina

Congreso de la Nación Argentina (Abril 17 de 1986) (PIDESC- PIDCP) Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Civiles y Políticos (Ley 23313)

Congreso de la Nación Argentina (29 de diciembre de 1959) Conferencia Internacional del Trabajo Aprueba entre otros, el convenio 87 adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (Libertad sindical y protección del derecho de sindicación). (Ley 14932)

Congreso de la Nación Argentina (1 de marzo de 1984) (CADH) Convención Americana sobre Derechos Humanos – llamada Pacto de San José de Costa Rica. (Ley 23054)

Congreso de la Nación Argentina (19 de junio 1996) (CADH) Convención Americana sobre Derechos Humanos – Protocolo de San Salvador. (Ley 24658)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, (Colombia, 1948)

Congreso de la Nación Argentina (22 de abril de 1988) Régimen de Asociaciones Sindicales (Ley 23551)

Legislatura de la Provincia de Entre Ríos (11 de diciembre de 1974) Reglamento General de Policía Entre Ríos. (Ley 5654)

Legislatura de la Provincia de Entre Ríos (15 de enero de 1976) Servicio Penitenciario de Entre Ríos. (Ley 5797)

6.2 Doctrina.

Alchourron, C.E y Bulygin, E (1991). Análisis lógico y Derecho. Madrid, España: Prisma Ind Grafica.

Alchourron, C.E y Bulygin, E (2012). Sistemas normativos. Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas. Ed. 2 Buenos Aires, Argentina: Astrea

Bovino, A. y Courtis, C. (2009). Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho. Buenos Aires: Eudeba, 2009 2da. Edición. 600 p. ISBN 978-950-23-1653-6

CITA SAIJ Interpretación de la ley, vacío legal SUMARIO DE FALLO 4 de febrero de 2021 Id SAIJ: SUA0080977

Duarte, D (2013). El goce de los derechos humanos es un prerequisite del desarrollo económico. Cita, 408/2013. Recuperado de:

<https://www.rubinzalonline.com.ar/index.php/doctrina/articulos/ver/779557/>

Marconetto, M.T (2012) La libertad sindical en las Fuerzas Armadas y de Seguridad cita 3941/2012 p,3; 13/14) recuperado de:

<https://www.rubinzalonline.com.ar/index.php/doctrina/articulos/ver/722927/>

Mariani, M. A (1962-63). La libertad sindical y la Ley 14.455 (artículo). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Departamento de Publicaciones. [consultado: 27/6/2023] Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/25/la-libertad-sindical-y-la-ley-14455.pdf>>

Moreso, J.J y Vilajosana, J.M (2004). Introducción a la teoría del derecho. Madrid,

España: Marcial Pons

Ortega Segura (1989) El problema de las lagunas en el derecho Anuario de Filosofía del Derecho VI (1989) 285-312

Peñalva, GG (2021) Filosofía del Derecho Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata. UNLP. Año 18/Nº 51-2021. Anual. Impresa ISSN 0075-7411-Electrónica ISSN 2591-6386 Lo difícil de los casos difíciles

Tapiero, D.Y (2019) Sindicalización de las Fuerzas Armadas y de la Policía: un análisis del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2017 a la luz de los convenios fundamentales de la OIT en materia de libertad sindical
Cita: 2129/2019 p, 8) recuperado de:

<https://www.rubinzalonline.com.ar/index.php/doctrina/articulos/ver/2074081/>

6.3 Jurisprudencia.

CNAT – Sentencia Definitiva, 2010 Nº. 72667 SALA V. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo Expte. nº 8017/98 AUTOS: “SINDICATO POLICIAL BUENOS AIRES C/MINISTERIO DE TRABAJO S/LEY DE ASOC. SINDICALES” Recuperado de: file:///D:/Downloads/adj_pdfs_ADJ-0.306648001291996466.pdf

PGN Dictamen S.C., R 808, L. XL VIII, 2014, p. 5, Procuración general de la nación (SCJN). Recuperado de:
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7593103&cache=1693792577284>

CSJN Fallo: 340: 437, 2017 Sindicato Policial Buenos Aires el Ministerio de Trabajo si ley de asociaciones sindicales. Recuperado de:
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJS.P.html?idDocumento=7368742&cache=1688289229303>

CSJN Fallo: 343:767, 2020, p.22 autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa: Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación", para decidir sobre su procedencia.
Recuperado de:
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/getDocumentosExterno.htm?idAnalisis=759310>

CSJN Fallo: 343:867, 2020, p.25, "ADEMUS y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta - y otros s/ amparo sindical" Recuperado de:
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/getDocumentosExterno.htm?idAnalisis=759884>

6.4 Otras Fuentes.

Morosi, P. (16 de octubre de 2022). Sindicalización policial: las claves y la historia de un debate que se enciende después de cada desborde. La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/sindicalizacion-policial-las-claves-y-la-historia-de-un-debate-que-se-enciende-despues-de-cada-nid16102022/>

6.5 Otros Antecedentes.

Resolución 818/2014 del ministro de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación. Recuperado de <https://ar.vlex.com/vid/-523976718>

Sentencia Definitiva 79134 Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo Sala V, Poder Judicial de la Nación. Recuperado de <https://ar.vlex.com/vid/ministerio-trabajo-empleo-seguridad-651917941>

S.C., R 808, L. XLVIII. Procuración general de la nación SCJN pg 5. Recuperado de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7593103&cache=1686434926420>

Proyecto Legislativo -Expediente 2837-S-2012. Recuperado de:
<https://www.diputados.gov.ar/proyectos/>

Proyecto Legislativo -Expediente 5526-D-2013 Recuperado de:
<https://www.diputados.gov.ar/proyectos/>

6.6 Anexo.

Fallo: Corte Suprema de Justicia de la Nación - autos "Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asoc. Sindicales", numero 343:1841, del 3 de diciembre de 2020. Recuperado de:
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7620551>

ANEXO

CNT 44551/2015/CA1-CS1

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asoc. sindicales.

Buenos Aires, 3 de diciembre de 2020.

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

Considerando:

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

Para así resolver, la cámara sostuvo que los estados nacionales no estaban obligados por el derecho internacional de derechos humanos a admitir la sindicalización de las fuerzas armadas y de seguridad (artículo 9 del Convenio 87 de la OIT, artículos 22 y 28 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), artículo 16, inciso 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 8º, inciso 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)). La cámara señaló, sin embargo, que de dicha conclusión indisputable no se podía desprender que el orden jurídico interno estaba obligado a no admitir o a excluir de la capacidad de sindicalización a estas personas humanas. En ese sentido, sostuvo que, de acuerdo a los artículos 14, 28 y 19 de la Constitución Nacional, no podía ser negado a los trabajadores policiales el derecho a la organización sindical sin regla legal que impidiese, con carácter general, la organización sindical de estos grupos. Aclaró que no controvertía dicha afirmación la invocación de razones de seguridad nacional, orden público o la protección de los derechos y libertades ajenos ni el hecho de que las fuerzas armadas estuvieran organizadas verticalmente. La cámara concluyó que la denegatoria de la inscripción gremial debía ser dejada sin efecto y ordenó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a inscribir a la peticionante como organización

sindical “con las restricciones que considere adecuadas para salvaguardar ‘la seguridad nacional, el orden público o la protección de los derechos y libertades ajenos’”.

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

El recurrente sostuvo, en síntesis, que el recurso era procedente en los términos del artículo 14, inciso 3 de la ley 48 en la medida en que, de la correcta inteligencia de la normativa aplicable (artículo 9º del Convenio OIT 87, artículo 5º del Convenio OIT 98, artículo 16, inc. 3 de la CADH, artículo 22 del PIDCP y el artículo 8º del PIDESC), se desprendería que no se había previsto un principio general de libre sindicalización del personal de las fuerzas armadas y de la policía y que, por ello, el Estado Nacional podía denegar la inscripción gremial. Según adujo, solo una ley de la Nación puede determinar el alcance de las garantías previstas en el Convenio OIT 98 y en los tratados internacionales en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía, encontrándose por ello inhabilitado el Poder Judicial para expedirse sobre la materia. En ese sentido, sostuvo que el tribunal se había excedido en sus facultades jurisdiccionales pues los efectos de lo decidido exhibían vocación legislativa.

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

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

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

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

5°) Que el recurso extraordinario es admisible toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación de normas de índole federal en las que el apelante fundó su derecho y la decisión impugnada ha sido contraria a su pretensión (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48).

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

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

Salvador) o no hayan prohibido la sindicalización (artículo 16, incisos 2 y 3, CADH). En otras palabras, de acuerdo al derecho vigente aún después de adoptados los tratados mencionados precedentemente, el derecho a sindicalizarse de los miembros de la policía está sujeto a las restricciones o a la prohibición que surjan de la normativa interna. En el caso de las policías provinciales, tratándose de relaciones de empleo público local, son las provincias las que pueden establecer las restricciones o la prohibición.

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

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

8°) Que a la misma conclusión debe llegarse respecto del personal penitenciario. La normativa que regula al personal penitenciario en la Provincia de Entre Ríos contiene, según informa el Fiscal de Estado, una disposición casi idéntica a la del personal policial. Según la ley 5797, dicho personal tiene proscripto “formular peticiones, quejas o reclamos en forma colectiva” (artículo 15, inciso 1).

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

En efecto, el servicio penitenciario de la Provincia de Entre Ríos pertenece, al igual que la policía provincial (artículos 1° y 2° de la ley 5654), a la “rama activa de Seguridad” (artículo 1° de la ley 5797). Por otro lado, las funciones

asignadas al personal penitenciario son también las de seguridad y defensa (artículo 9° y le competen las “facultades y atribuciones correspondientes a su calidad de depositario de la fuerza pública” (artículo 10). En esa línea, la ley local establece que el personal del servicio penitenciario “podrá hacer uso racional y adecuado de armas en circunstancias excepcionales de legítima defensa o ante el peligro inminente para la vida, la salud o la seguridad de sí, de agentes, de internos o terceros” (artículo 12). Además, el personal está sometido a un “estado penitenciario”, es decir, a una situación jurídica que resulta de un conjunto de deberes, prohibiciones y derechos. Entre los deberes se destaca la pertenencia a un régimen jerárquico, la portación de armas y el sometimiento al régimen disciplinario (artículo 14 incisos a, b y d, respectivamente). Esos deberes son estrictamente análogos a los impuestos al personal policial (artículos 9°, 15 y 11 inciso a de la ley 5654). Las prohibiciones aplicables al personal penitenciario son similares también a las del personal policial y entre ellas se encuentra —según se vio— la de presentar peticiones, quejas o reclamos en forma colectiva.

10) Que este Tribunal no ignora que, ante denuncias y requerimientos articulados por diversas organizaciones locales e internacionales, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han distinguido, a los efectos del reconocimiento del derecho a agremiarse, entre la situación de la policía y las fuerzas armadas y la del personal de establecimientos penitenciarios. Estos organismos también han sostenido que las normas que permiten limitar o prohibir el derecho de asociarse sindicalmente son de interpretación restrictiva (entre otros, véanse los señalamientos formulados en los casos de Bostwana, Fiji, Ghana, Kasajistán en Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 101 Reunión, Informe III, Parte 1ª, págs. 87/88, 152/158, 166/167, 204/206, respectivamente; para el seguimiento posterior de estos casos, véase Aplicación de las normas internacionales del Trabajo. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª reunión, 2019, Informe III, Parte A, págs. 58, 152/158, 166/167, 204/206; véase también Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, OIT, 5ª. ed. Revisada, 2006, párr. 223).

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

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

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

Firmado digitalmente por Carlos Fernando Rosenkrantz – Elena I. Highton de Nolasco – Juan Carlos Maqueda (en disidencia)– Ricardo Luis Lorenzetti – Horacio Rosatti (en disidencia).

Disidencia del Señor ministro Doctor Don Juan Carlos Maqueda**Considerando:**

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

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

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

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida. Notifíquese y remítase.

Juan Carlos Maqueda.

Disidencia del Señor ministro Doctor Don Horacio Rosatti**Considerando:**

Que las cuestiones propuestas en la apelación federal resultan sustancialmente análogas a las planteadas y resueltas en los precedentes “Sindicato Policial Buenos Aires” (Fallos: 340:437) y CSJ 808/2012 (48-R)/CS1 “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso

de apelación”, sentencia del 13 de agosto de 2020, voto del juez Rosatti a cuyos fundamentos y conclusiones se remite en razón de brevedad.

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

Horacio Rosatti.

Firmado digitalmente por Carlos Fernando Rosenkrantz – Elena I. Highton de Nolasco – Juan Carlos Maqueda (en disidencia)– Ricardo Luis Lorenzetti – Horacio Rosatti (en disidencia).

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

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

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