

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, *11 de abril de 2017*.

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

Considerando:

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

Para decidir de ese modo la cámara señaló que, en el caso de la policía, había que contemplar excepciones a la regla general de la libertad de agremiación. Así, en primer lugar, sostuvo que los Convenios OIT 87 y 98 habían dispuesto considerar en forma especial la situación particular de estas fuerzas y que, en la práctica, nuestro país no les había reconocido el derecho a la sindicalización. A ello debía agregarse -sostuvo- que diversos tratados internacionales de jerarquía constitucional (la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH-, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP-) permiten la restricción de estos derechos y aun su privación, solución que está en línea también con lo sostenido por el Comité de Libertad Sindical. En segundo lugar, la cámara afirmó que, en consonancia con la normativa citada, ninguna ley

había conferido expresamente ese derecho al personal de la policía e incluso que la ley 25.344 lo había dejado al margen de la posibilidad de intervenir en negociaciones colectivas. Por último, la cámara sostuvo que los miembros de esas fuerzas están organizados en un orden vertical destinado a proteger la seguridad del país y de las personas, por lo que no pueden asimilarse a los dependientes comunes a los que se refiere la ley 23.551.

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

En el recurso extraordinario el recurrente fundó la crítica a la decisión de la cámara en que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece, sin formular diferenciaciones, el derecho de todo trabajador a crear una organización sindical, y que las normas internacionales que poseen jerarquía constitucional prevén el derecho a asociarse y a fundar sindicatos sin interferencia de los poderes públicos. Sostuvo que, dentro de ese marco de "operatividad fuerte" del derecho a constituir un sindicato, solo sería admisible una excepción ante una disposición legal clara cuyo contenido se juzgara razonable en los términos del artículo 28 de la Constitución. Agregó que no existe una ley que sustraiga a los agentes de las fuerzas de seguridad de las disposiciones de la ley 23.551 o que afecte o condicione genéricamente su derecho a formar una entidad sindical. Aclaró también que, frente a esta omisión, debe prevalecer lo dispuesto por las garantías constitucionales, en especial, si se tiene en cuenta el principio de legalidad y reserva que surge del artículo 19 de la Constitución. Sostuvo que el eventual



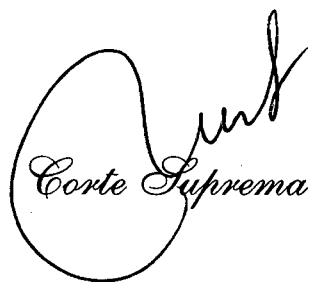
Corte Suprema de Justicia de la Nación

vacío normativo y la alegada laguna no pueden ser interpretados como una prohibición. Señaló también que el artículo 9 del Convenio 87 de la OIT establece una delegación al legislador nacional para que adecue la aplicabilidad de los principios de libertad sindical a las fuerzas policiales, circunstancia que debe ser entendida como una facultad para adaptar el ordenamiento garantista a la actividad específica y atípica, y que no deja de ser una iniciativa análoga a la del artículo 28 de la Constitución ya mencionado. Enfatizó además que, según el propio fallo, lo único que el legislador nacional ha entendido necesario prohibir mediante la reserva expresa al Convenio 154 de la OIT ha sido la posibilidad de concertar convenios colectivos entre el Estado y los trabajadores de la seguridad pública (policías). Asimismo expresó que, en todo caso, la ausencia de norma legal que contemple los derechos de los policías no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales vulnerados. Finalmente, concluyó que lo resuelto viola la garantía constitucional de igualdad porque el hecho de que se desempeñen en tareas de seguridad no desvirtuaría la calidad de trabajadores de los policías.

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

6°) Que la cuestión debatida en autos se circunscribe a establecer si la parte actora tiene un derecho colectivo a constituirse en una organización sindical. En ese sentido, la primera cuestión que esta Corte debe abordar es si, como sostiene la actora, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional estatuye ese derecho.

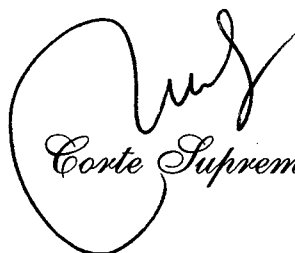
7°) Que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional dispone que "el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador... organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad en el empleo".

8°) Que la Constitución sin duda requiere que toda organización sindical que se constituya respete los postulados de la libertad y de la democracia, lo que a su vez determina, tal como lo ha sostenido esta Corte (Fallos: 331:2499), que los trabajadores tengan el derecho a afiliarse, desafilarse o no afiliarse a la organización sindical que escojan. Sin embargo, en el marco del principio de razonabilidad, las leyes pueden establecer requisitos específicos para formar un sindicato. Pueden regular, entre otras cosas, desde la cantidad de afiliados que debe reunir hasta las condiciones que debe satisfacer el estatuto respectivo. Por ende, lo establecido en el artículo 14 bis no

implica que todo grupo de trabajadores tenga un derecho incondicionado a formar un sindicato.

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

a los miembros de la policía y otorgaba discreción a cada país para resolver al respecto.

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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


En 1986 la ley 23.328 ratificó el Convenio 151 de la OIT sobre "Protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública" y dos años después la ley 23.544 ratificó el Convenio 154 de la OIT de negociaciones colectivas. Estos dos convenios condicionaban a lo que dispusieran los Estados nacionales la posibilidad de que los miembros de las fuerzas policiales formen un sindicato y participen en negociaciones colectivas, reafirmando así el principio sustentado por los Convenios 87 y 98 de la OIT, también suscriptos por la Argentina, según el cual los miembros de la policía no eran trabajadores con los mismos derechos colectivos que todos los demás.

Particularmente revelador del estatus de dichos trabajadores en el derecho argentino es el mensaje de elevación de la ley 23.544 que ratificó el Convenio 154 de la OIT, que concedía a los empleados públicos el derecho a participar en negociaciones colectivas. Allí se dijo que la ratificación del Convenio "producirá la tan ansiada y definitiva equiparación del trabajador público con el privado. Con la aprobación de este proyecto daríamos cumplimiento a las sugerencias emanadas del Convenio 151" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 16º Reunión, Continuación de la 8º Sesión Ordinaria, 24 y 25 de junio de 1987, pág. 2077) agregándose, y esto es lo relevante, que la "ratificación [...] se propone con la reserva de que sus dispo-

siciones no serán de aplicación para los integrantes de las fuerzas armadas y de seguridad” (Ibídem, énfasis agregado).

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

Por último, en el año 2013 se introdujo por la ley 26.884 la última modificación legislativa a la ley 21.965, cuyo artículo 9°, inciso f, prohíbe expresamente —según se dijo— a la Policía Federal cualquier tipo de actividad gremial. Esa prohibición, entonces, si bien tiene su origen en un gobierno antide-mocrático (el autodenominado “proceso de reorganización nacional”), fue dejada intacta por los gobiernos constitucionales desde la restauración de la democracia.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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


El principal argumento en dicha denuncia fue que, a su entender, la negativa a proceder a la inscripción del sindicato violaba las disposiciones del artículo 14 bis de nuestra Constitución. El Comité respondió el pedido con la recomendación “al Consejo de Administración [para] que decida que este caso no requiere un examen más detenido” (Caso número 2240, Informe número 332 (Argentina): Queja contra el Gobierno de Argentina presentada por el Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA) y la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP). Ver: <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/sindi/casos/arg/arg200305.html>; véase también el informe 335, caso número 2325, reseñado en *La Liber-*

tad Sindical, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006, párr. 224).

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

13) Que, en síntesis, la manera en que el artículo 14 bis fue introducido en la Constitución Nacional por la reforma de 1957 y el proceder uniforme e inequívoco del Estado durante más de sesenta años y hasta el día de hoy (todo ello congruente con la regulación a nivel internacional en los Convenios de la OIT y la opinión de los organismos especializados), son consideraciones que, en conjunto, muestran que los miembros de la policía no tienen un derecho constitucional a constituir un sindicato. El reclamo de la actora no puede, por ende, ser atendido en base a lo que nuestra Constitución dispone en su artículo 14 bis. Ello es así más allá del mérito político del reclamo, de la opinión personal que se tenga al respecto o del cambio de convicciones que la sociedad pueda experimentar acerca de qué sería deseable.

14) Que dada la reforma constitucional de 1994 y en virtud de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución, a los efectos de determinar si la actora tiene un derecho a constituir un sindicato es preciso examinar también el contenido de los tratados internacionales.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

En otras palabras, de acuerdo al derecho vigente aun después de adoptados los tratados mencionados precedentemente, el derecho a sindicalizarse de los miembros de la policía está sujeto a las restricciones o a la prohibición que surjan de la normativa interna.

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

desde antiguo, las cuestiones vinculadas a las relaciones de empleo público provincial forman parte de las autonomías locales que pueden regular dichas relaciones (Fallos: 325:250 y 887; 328:2483; 330:5267, entre otros).

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

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

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

De modo coincidente con lo expresado en los fundamentos del proyecto, al reglamentar la ley provincial 13.982, el decreto 1050/09 específicamente dispuso que "el personal poli-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

cial no podrá en ninguna forma participar en actividades políticas, o gremiales, ni asistir a lugares o participar de reuniones que comprometan la dignidad o el decoro de la función policial” (artículo 42, inciso b, énfasis añadido). El mismo decreto prohíbe también “acatar decisiones de asociaciones gremiales o profesionales contrarias a la prestación normal de los servicios que le corresponden a la misión de la Policía, sea ostensible o encubiertamente” (artículo 205, inciso m, énfasis agregado).

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


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

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

Según la Opinión Consultiva 6/86 emitida por la CIDH, la expresión “ley” debe ser entendida en el sentido de ley formal. Cualquiera sea la relevancia que se asigne a dicha opinión, lo cierto es que la exigencia de “ley formal” es satisfecha si un decreto reglamentario se limita a especificar una disposición contenida en la ley reglamentada. La reglamentación de una ley, como lo tiene decidido esta Corte, puede “establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que se ajustan al espíritu de la norma reglamentada y sirven, razonablemente, a la

finalidad esencial que ella persigue, por lo cual... se convierte en parte integrante de la ley reglamentada y, en consecuencia, ostenta la misma validez y eficacia que ésta (Fallos: 330:2255)", ("Sindicato de Obreros de Estaciones de Servicios, Garages y Playas de Estacionamiento del Chaco"; Fallos: 338:1444). Por otro lado, de acuerdo con la misma Opinión Consultiva 6/86 de la CIDH, la exigencia de "ley formal" no implica que toda restricción debe ser impuesta por una ley aprobada por una legislatura provincial o por un congreso nacional pues expresamente admite que las restricciones sean impuestas no por leyes sino por otras normas delegadas. Así, la Opinión Consultiva sostiene que la delegación "no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención".

Esto es lo que sucede en el caso de autos. Mediante la ley 13.982 la Provincia de Buenos Aires ha prohibido a los miembros de la policía provincial actividades incompatibles con la función policial y su decreto reglamentario ha especificado el alcance de dicha prohibición al establecer que la sindicalización es una de las actividades incompatibles con la función policial.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

20) Que no solo es el caso que la legislación local no es manifiestamente inconstitucional sino que en el pleito no se ha presentado razón atendible alguna para entenderlo de otro modo.

Por un lado, no se advierte (y la actora no lo ha siquiera insinuado) que el decreto reglamentario de la ley provincial, al especificar que las actividades gremiales están incluidas dentro de la prohibición establecida por la ley por ser incompatible con la función policial, se haya apartado de la intención del legislador o haya alterado el espíritu de la norma reglamentada. Por otro lado, no se ha acercado ninguna razón para pensar tampoco que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, al consagrar el derecho de agremiación y la libertad sindical en su artículo 39 inciso segundo, deba ser entendida de una manera diferente a como dicha garantía es entendida por todos los actores relevantes a nivel nacional, ni para pensar que deba ser entendida como consagrando un derecho que la Constitución Nacional no consagra.

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

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

-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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



RICARDO LUIS LORENZETTI



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



HORACIO ROSATTI

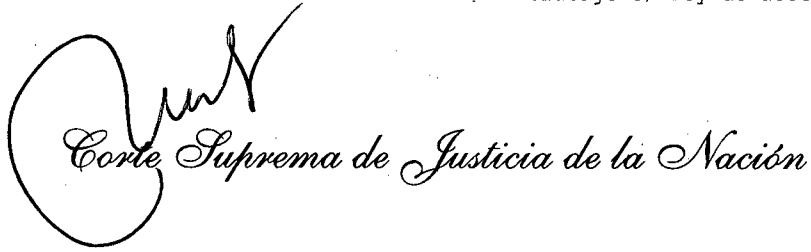


CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ



JUAN CARLOS MAQUEDA

DISI-//-



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

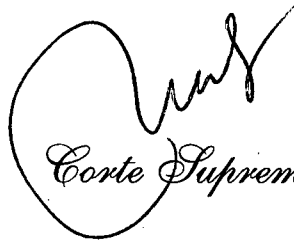
Considerando:

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

Para conformar la mayoría, la jueza García Margalejo sostuvo, en síntesis, que: a) el Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos admiten restricciones legales al ejercicio del derecho de sindicación para los miembros de las fuerzas armadas y de la policía; b) "teniendo en cuenta la especial naturaleza no solo de la organización sino de las funciones de los efectivos policiales..., su situación no es asimilable sin más a las de los trabajadores previstos en la normativa general (ley 23.551 y sus reglamentaciones"; c) al ratificar el Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre fomento de la negociación colectiva, la ley 23.544 formuló la reserva de que en nuestro país el convenio no sería aplicable a las fuerzas armadas y de seguridad; d) "dicho convenio...contiene una redacción similar al art. 9 del convenio...87 [sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación]...que restringe las garantías previstas en cuanto a la policía y [las] fuerzas arma-

das, dejando a la legislación y a la práctica nacionales que determinen hasta qué punto le serán aplicables tales garantías (art. 1, punto 1, convenio 154)"; e) "la vía aquí intentada para el reconocimiento del derecho que se pretende no es la adecuada ya que compete a los otros poderes del Estado...la puesta en práctica de la normativa que, en todo caso, consideren pertinente"; f) "siendo claro...que ninguna normativa nacional ha previsto el otorgamiento de los derechos...citados a la concreta situación de las fuerzas militares y policiales,...y...que la única mención específica respecto de tal situación resulta ser la citada ley 23.544 que, precisamente, deja al margen de la negociación colectiva a los integrantes de dichas fuerzas..., se concluye que ha sido -hasta el momento- la voluntad de las autoridades calificadas para ello...excluir a aquel personal de conformidad con las previsiones de los tratados y pactos internacionales citados"; y g) "al dejar los convenios de la O.I.T. ...87 y 98 [sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva] expresamente establecido que es la legislación nacional la que 'deberá determinar' hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas..., ponen en claro...que los derechos del tipo de los allí considerados deberán ser objeto de una legislación especial -nacional- en cuanto respecta a esas fuerzas".

A esas consideraciones se adhirió el juez Fernández Madrid agregando que: a) como "esta materia...puede...afectar...una de las funciones que el Estado se reserva en forma exclusiva debe ser tratada con extrema prudencia"; b) "no hay legislación interna que regule la posibilidad de sindicación y de ejercicio de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

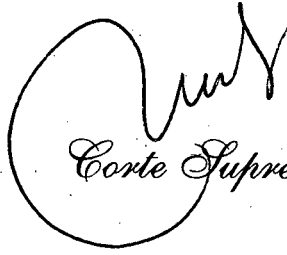
los demás derechos vinculados a ella por parte de las fuerzas de seguridad"; c) "cuerpos que responden a un orden vertical y están creados para proteger la seguridad del país y de las personas no pueden asimilarse a los dependientes comunes a los que refiere la ley 23.551, por lo que...la misma no es aplicable"; y d) "el Comité de Libertad Sindical, cuya doctrina debe ser tenida en cuenta en atención a que ha sido dictada con fundamento en el Convenio...87, ha interpretado que...del mismo se infiere que...la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo [la] intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio, o sea, implícitamente, que los Estados que hubieran ratificado el Convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esta categoría de personas".

En disidencia, el juez Zas sostuvo que: a) por el contrario, la recta interpretación de los preceptos de derecho interno e internacional que conforman el "bloque de constitucionalidad" y de otros instrumentos internacionales que aluden a "los derechos humanos laborales" lleva a considerar "que la exclusión o la restricción de los derechos sindicales de los policías requiere una norma legal expresa"; b) como "la única norma legal vigente en tal sentido...se limita a excluir la aplicación de un régimen de negociación colectiva sin vedar el derecho de los policías a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección para la protección y promoción de sus intereses, corresponde desestimar el argumento de la autoridad de aplicación basado en la ausencia de norma legal que contemple los derechos

sindicales de los policías"; y c) en consecuencia, cabe dejar sin efecto la resolución ministerial y "ordenar a la autoridad de aplicación la inscripción gremial del Sindicato...y la publicación pertinente", quedando en claro que "La entidad recurrente gozará de los derechos sindicales con las restricciones establecidas en...la ley 23.544 en materia de negociación colectiva, en la normativa pertinente en materia de huelga, y en el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 31/12/2009".

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

En el remedio federal el recurrente cuestiona los argumentos de la cámara alegando que: a) el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece, sin diferenciación, el derecho de todo trabajador a crear una organización sindical, y las normas internacionales que poseen jerarquía constitucional prevén el derecho a asociarse y a fundar sindicatos sin interferencia de los poderes públicos; b) dentro de ese marco de "operatividad fuerte" solo sería admisible una excepción ante una disposición legal clara cuyo contenido se juzgara razonable como limitación al ejercicio en los términos del artículo 28 de la Constitución Nacional; c) como lo reconoció expresamente la autoridad administrativa, no existe una ley que sustraiga a los agentes de las fuerzas de seguridad de las disposiciones de la ley 23.551 o que afecte o condicione genéricamente su derecho a formar una entidad sindical; d) frente a esta omisión lo coherente es hacer prevalecer lo dispuesto por las garantías constitucionales, en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

especial, si se tiene en cuenta el principio de legalidad y reserva que surge del artículo 19 de la Constitución Nacional; el eventual vacío normativo y la alegada laguna no pueden ser interpretados como una prohibición; e) el artículo 9° del Convenio 87 establece una delegación al legislador nacional para que adecue la aplicabilidad de los principios de libertad sindical a las fuerzas armadas y a la policía, pero esta circunstancia debe ser entendida como una facultad para adaptar el ordenamiento garantista a la actividad específica y atípica, y no deja de ser una iniciativa análoga a la del artículo 28 de la Constitución Nacional ya mencionado; f) además, según el propio fallo, lo único que el legislador nacional ha entendido necesario prohibir ha sido la posibilidad de los convenios colectivos entre el Estado y los trabajadores de la seguridad pública (policías); g) en todo caso, la ausencia de norma legal que contemple los derechos de los policías no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales vulnerados; y h) por otra parte, lo resuelto viola la garantía constitucional de igualdad porque el hecho de que se desempeñen en tareas de seguridad no desvirtúa la calidad de trabajadores de los policías.

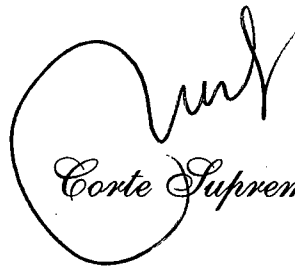
3°) Que si bien el recurrente no cumplió con el recaudo impuesto por el artículo 2° del reglamento aprobado por la acordada 4/2007, circunstancia que fue tenida en cuenta por el a quo para denegar la apelación federal (fs. 632), esta Corte estima que tal incumplimiento no constituye un obstáculo insalvable para la admisibilidad de la pretensión recursiva (artículo 11 del reglamento citado).

Por otra parte, el recurso es formalmente procedente toda vez que está en tela de juicio la interpretación de normas de índole federal y la decisión impugnada es contraria al derecho que el apelante fundó en ellas (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48).

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

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

Es por tal motivo que, en alusión al primero de dichos Convenios, el Comité de Libertad Sindical ha dicho que "no cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio, o sea, implícitamente, que los Estados que hubieren ratificado el Convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esas categorías de personas" (*Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo*



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de Administración de la OIT, año 2006, párrafo 224). Y, en el mismo sentido, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que el artículo 9° del Convenio 87 fue perfectamente explícito al disponer que el principio general de que los trabajadores gozan del derecho de sindicación reconoce una excepción en el caso de los miembros de la policía y de las fuerzas armadas (*Libertad sindical y negociación colectiva*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión, 1994, párrafo 55).

Cabe acotar que el mismo criterio fue adoptado en el Convenio 151 de la OIT, de 1978, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, ya que el artículo 1.3 también dejó en manos del legislador nacional determinar hasta qué punto serían aplicables a los miembros de los cuerpos de seguridad las garantías previstas en el Convenio, entre las cuales figuran las atinentes a la protección del derecho de sindicación de los artículos 4° y 5° (cfr. *La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª reunión, 2013, párrafo 67).

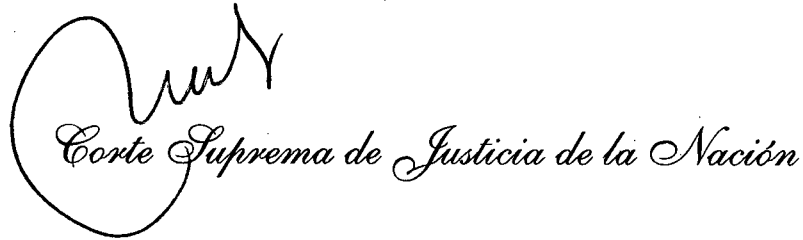
5°) Que en la causa *Asociación Trabajadores del Estado* (Fallos: 331:2499) esta Corte señaló que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional -incorporado por la reforma de 1957- resultó no solo un temprano continuador de los documentos internacionales que lo precedieron (tales como los Convenios 87 y 98 de la OIT) al dar cabida a los impulsos del constitucionalismo social desplegados a escala universal en la primera mitad del

siglo XX, sino que también se erigió, con no menor significación, como norma anticipatoria de los que le seguirían al establecer una precisa y definitiva impronta: "organización sindical libre y democrática".

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

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

En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), de 1969, adoptaron un criterio distinto al de los Convenios 87 y 98 de la OIT al momento de regular esta materia. En concreto, coincidieron en otorgarle a la libertad de asociación con fines sindicales el carácter de regla general aplicable, incluso, en el ámbito de los cuerpos de seguridad, aunque dejando



abierta la posibilidad de someter a restricciones *legales* el ejercicio de tal derecho por los miembros de las fuerzas armadas o de la policía (cfr. artículos. 8.2, 22.2 y 16.2 y 3, respectivamente).

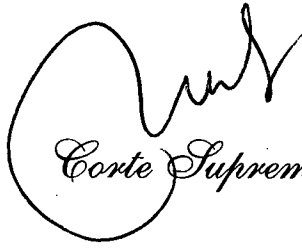
Vale decir, que, según estos Pactos que -a partir de la reforma de 1994- tienen jerarquía constitucional y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías reconocidos por el texto de la Constitución Nacional (cfr. artículo 75, inciso 22), la regla general es la de la libertad de asociación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

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

Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención" (CIDH, Opinión Consultiva OC-6/86, *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 9-5-1986, párrafo 35).

En el contexto aludido, un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que constituye un criterio jurídico valioso para la implementación, interpretación y ordenación valorativa de las cláusulas de la Convención Americana (Fallos: 336:1024, considerando 7°), ha señalado que -como regla- pesa sobre los Estados la obligación de "...garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial..."; y que, en todo caso, la libertad de asociación y la libertad sindical de los miembros de las fuerzas policiales pueden ser limitadas o restringidas por el derecho interno con arreglo al *principio de legalidad*. En cuanto a esto último, la Comisión, después de reconocer que, en principio, la imposición por ley de tales restricciones *no vulnera* lo establecido en el Convenio 87 y en los Pactos, también ha dicho que "...el tema debiera ser abordado a partir de una correcta armonización y ponderación de los diferentes derechos que se encuentran involucrados, dentro de los criterios de interpretación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y las elaboraciones de los organismos especializados..." (CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párrafos 202, 203 y 232, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009).

Por lo demás, a idénticas conclusiones lleva el examen de las disposiciones -de jerarquía supra legal- del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 1988, cuyo artículo 8° consagra el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos pero deja en claro que los miembros de las fuerzas armadas y de la policía *estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley*, y cuyo artículo 5° precisa que los Estados partes solo podrán establecer restricciones y limitaciones al ejercicio de los derechos establecidos en el Protocolo *mediante leyes*.

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

A este respecto es necesario recordar que las relaciones de naturaleza administrativa, como son las que comprenden asuntos de empleo público como el involucrado en autos, constituyen cuestiones propias de las autoridades locales, regladas por el derecho público provincial (doctrina de Fallos: 325:250 y 887; 328:2483; 330:5267, entre otros). En efecto, mediante los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional las provincias se han reservado la facultad de darse sus propias instituciones y de regirse por ellas, razón por la cual es competencia del legislador local 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 (cfr., también, artículo 5° de la ley 24.059).

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

8°) Que lo expresado en los dos considerandos anteriores resulta decisivo pues no se ha invocado la existencia de precepto legal alguno, emanado de la legislatura bonaerense, que expresamente niegue a los policías de dicha provincia la posibilidad de ejercer el derecho de asociarse con fines gremiales.

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

Es indudable que ese régimen jerárquico y disciplinario especial comporta una restricción legal explícita al ejercicio de ciertos derechos derivados de la libertad sindical, ya

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

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

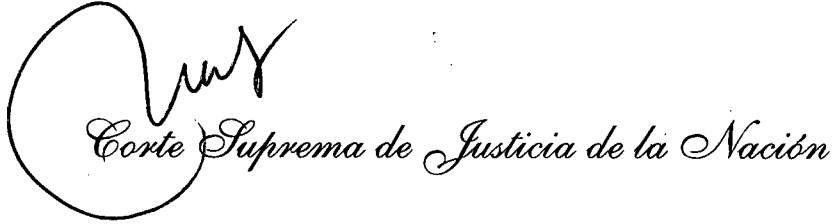
La conclusión precedente no se ve afectada por la circunstancia de que el artículo 42 de la reglamentación de la ley 13.982, aprobada por el decreto provincial 1050/09, disponga que "serán consideradas actividades incompatibles con el desempeño de la función policial las siguientes:...b)...participar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

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

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

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

Por otra parte, en cuanto a las medidas de acción gremial corresponde tener en cuenta que: a) según ha quedado expuesto, los Pactos y el Protocolo citados en el considerando 6° de este voto admiten, para el caso de los miembros de los cuerpos de seguridad, la imposición de restricciones legales al



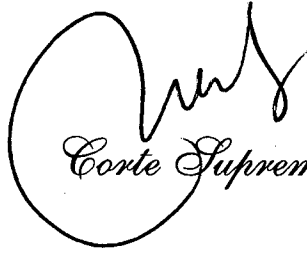
ejercicio de derechos inherentes a la libertad de asociación con fines sindicales como lo es el derecho de huelga (expresamente mencionado por el artículo 8.1.a del PIDESC y por el artículo 8.1.b del Protocolo de San Salvador); y b) en este caso, esas restricciones legales explícitas existen pues los integrantes de los cuerpos de seguridad bonaerenses están sometidos a un régimen jerárquico y disciplinario que es absolutamente incompatible con la participación en medidas de acción directa.

Al respecto, cabe tener presente que en el ya mencionado Informe sobre Seguridad Ciudadana la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también puntualizó que: "...El ejercicio del derecho de huelga y algunas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, en el marco de las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de garantía y protección de los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana...". Ello, amén de señalar que: "...Cuando se trata de integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado, los derechos de asociación y reunión deben ejercerse teniendo en cuenta que, por la misma naturaleza de los cometidos profesionales asignados a estos funcionarios, éstos portan armas de fuego. En consecuencia, cualquier tipo de expresión o modalidad de ejercicio del derecho de reunión debe tener como marco la expresa prohibición de participar en estas actividades portando cualquier tipo de armamento. Se recuerda que los estándares internacionales establecen la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del

derecho de reunión pacífica y sin armas. En forma complementaria, y como criterio orientador, los integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado no deben participar en reuniones o manifestaciones que tengan como objetivo la reivindicación de sus derechos profesionales haciendo uso de su uniforme reglamentario. Esta afirmación se basa en la apreciación del valor simbólico que el uniforme y los distintivos de la fuerza pública tienen hacia la población..." (CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párrafos 204 y 232).

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de la Policía Nacional, instituto armado de naturaleza civil, que sí tienen derecho a constituir organizaciones sindicales (artículo 8° de la Ley Orgánica 9/2015).

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

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

Por ello, y oída la señora Procuradora General de la Nación, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada debiendo remitirse el expediente al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al

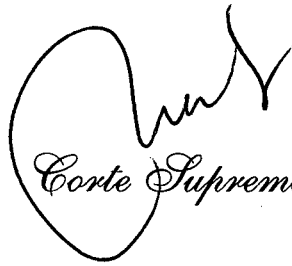
Corte Suprema de Justicia de la Nación

presente. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase.



JUAN CARLOS MAQUEDA

DISI-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

Considerando:

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

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

En el remedio federal el recurrente plantea que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece, sin dife- renciación, el derecho de todo trabajador a crear una organiza- ción sindical, y que las normas internacionales que poseen je- rarquía constitucional prevén el derecho a asociarse y a fundar sindicatos sin interferencia de los poderes públicos.

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

Agrega que, como lo reconoció expresamente la autori- dad administrativa, no existe una ley que sustraiga a los agen-

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

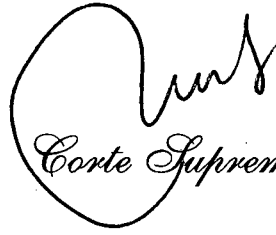
Respecto del 'modelo sindical', la Constitución Nacional opta explícitamente por el modelo 'libre' (en el sentido de 'no concentrado' o 'no monopólico', pudiendo haber más de un

sindicato por actividad), 'democrático' (lo que significa que la actividad debe estar guiada por prácticas deliberativas y participativas) y 'desburocratizado' (asegurando el reconocimiento a las asociaciones de trabajadores "por la simple inscripción en un registro especial"). Este 'modelo' ha sido reconocido por la Corte en las causas *Asociación Trabajadores del Estado* (Fallos: 331:2499), *Rossi, Adriana María* (Fallos: 332:2715) y CSJ 143/2012 (48-N)/CS1 *Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo*, del 24 de noviembre de 2015.

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

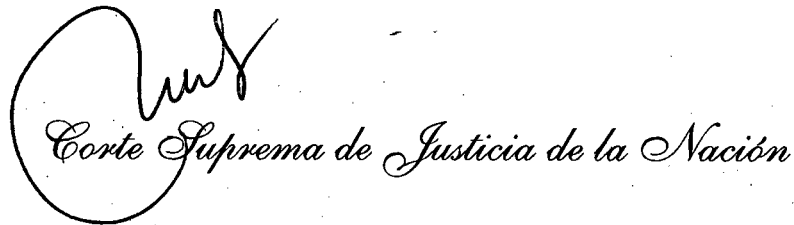
En definitiva, el derecho de la demandante a ser reconocida como organización sindical resulta de la aplicación directa del artículo 14 bis, primer párrafo *in fine*, de la Constitución Nacional, sin que sea necesaria intermediación normativa alguna sino la mera inscripción en un registro especial.

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

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

Así lo ha entendido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), incorporado a nuestro orden jurídico con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional), que permite el establecimiento de restricciones al ejercicio de los derechos sindicales siempre que resulten necesarias en interés de la seguridad nacional, el orden público, o la protección de los derechos y libertades ajenos (artículo 8°, acápite 1, incisos b y c). En el mismo sentido se pronunció el Comité de Libertad Sindical de la OIT, al señalar que "no cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio..." (caso 2240, informe 332. "Queja contra el Gobierno de Argentina presentada por el Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA) y la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP)").

La exigencia de esta reglamentación legislativa ha sido destacada por varias presentaciones formuladas durante la audiencia pública celebrada en la presente causa, ocasión en la que las partes coincidieron en afirmar la necesidad de adoptar



una ley específica que permita regular el ejercicio de los derechos de las asociaciones sindicales antes mencionadas, en particular en cuanto al derecho de huelga, negociación colectiva, etc.

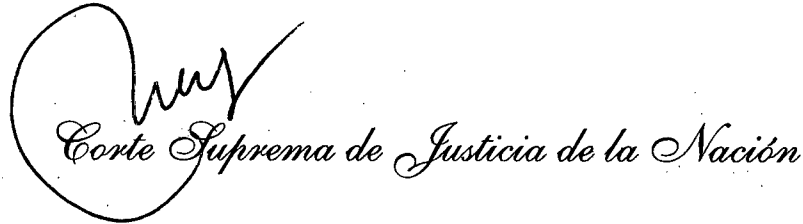
9°) Que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos incorporados al orden jurídico argentino con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional) coincidieron en consagrar la libertad de asociación con fines sindicales, exigiendo que las restricciones al ejercicio de tal derecho por los miembros de las fuerzas armadas o de la policía sean instrumentadas a través de una ley formal (cfr. artículos 8.2, 22.2 y 16.3, respectivamente).

Lo dicho es concordante con lo expresado en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (celebrados en 1948 y 1949, respectivamente), al dejar establecido que era la legislación del Estado la que debía determinar hasta qué punto resultaban aplicables a las fuerzas armadas y a la policía las garantías del derecho de sindicación en ellos previstas (artículos 9.1 y 5.1, respectivamente). Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que -como regla- pesa sobre los Estados la obligación de "garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial..."; y que, en todo caso, la libertad de asociación y la libertad sindical de los miembros de las fuerzas policiales pueden ser limitadas o restringidas por el derecho interno con arreglo al principio de legalidad. En cuanto a esto último, des-

pués de reconocer que, en principio, la imposición por ley de tales restricciones no vulnera lo establecido en el Convenio 87 y en los Pactos, la Comisión ha señalado que "...el tema debiera ser abordado a partir de una correcta armonización y ponderación de los diferentes derechos que se encuentran involucrados, dentro de los criterios de interpretación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y las elaboraciones de los organismos especializados..." (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párrafos 202, 203 y 232, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009).

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

10) Que la exigencia de un régimen legal específico para el goce de los derechos inherentes a la sindicalización de las asociaciones de trabajadores de las fuerzas de seguridad no resulta atentatorio al derecho a la igualdad, si se realiza el ejercicio de comparar las distintas actividades gremiales. En efecto, implica una aplicación específica de la tradicional doctrina de esta Corte conforme a la cual "no resulta afectado el



principio de igualdad cuando se confiere un tratamiento diferente a personas que se encuentran en situaciones distintas" (Fallos: 293:26 y 235; 339:245, entre muchos otros).

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

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

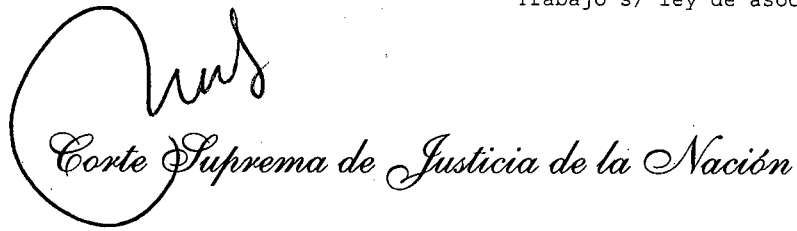
12) Que el análisis de la normativa bonaerense referida al tema permite concluir que el derecho a la sindicalización de las fuerzas de seguridad no se encuentra prohibido por una ley en sentido formal, prohibición que -de existir y confor-

me a lo dicho- devendría inconstitucional por violación del artículo 14 bis de la Carta Magna.

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

En cuanto al decreto 1050/09, dictado por el Poder Ejecutivo provincial, su propia naturaleza impide considerarlo como una ley en sentido formal, y -por lo tanto- no es posible concluir que constituya una previsión legislativa en los términos del artículo 8° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), conforme al cual el derecho de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía a organizar sindicatos estará sujeto a las limitaciones y restricciones que imponga la ley (vgr. artículo 5°).

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



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

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

15) Que, finalmente, en cuanto al agravio referido al derecho de negociación colectiva oportunamente planteado en esta causa, cuadra afirmar que la actora no ha refutado la aprecia-

ción coincidente de los tres miembros de la Cámara, por lo que no cabe a este Tribunal expedirse sobre el punto.

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

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

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

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

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

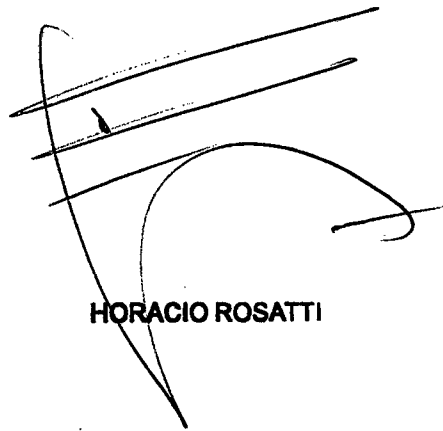
II. Hacer saber a la Legislatura de la Provincia de Buenos

-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//- Aires lo resuelto en el considerando 16 punto b) de la presente.

Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase.



HORACIO ROSATTI

Recurso de queja interpuesto por el **Sindicato Policial Buenos Aires**, representado por el **señor Nicolás Alberto Masi**, con el patrocinio letrado del **Dr. Alberto José Lugones**.

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