



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 3 de Diciembre de 2020

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

Considerando:

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

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

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

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

DISI-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

Considerando:

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

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

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

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

-//-

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

DISI-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

Considerando:

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

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

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**.