



Título: **Sindicalización de las fuerzas de seguridad...¿Una deuda democrática?.**  
Autor: Cánepa, A. Ezequiel  
País:  Argentina  
Publicación: El Derecho - Constitucional, Marzo 2021 - Número 3  
Fecha: 23-03-2021 Cita Digital: ED-MLIX-51

## **Sindicalización de las fuerzas de seguridad...**

### **¿Una deuda democrática?.**

por A. Ezequiel Cánepa(\*)

Sumario: 1. Sindicalización y Constitución. A. Recepción constitucional argentina. B. Constitucionalización de la huelga. C. Conformación sindical. – 2. Normativa internacional. A. Instrumentos internacionales. B. La doctrina de la OIT. C. OIT y el bloque de constitucionalidad. – 3. Derecho a huelga y servicios públicos. A. Legislación argentina. B. Criterios de la OIT. – 4. Marco normativo policial. Proyectos de sindicalización policial argentina y otras figuras. A. El rol del Congreso. B. Sindicación policial de hecho. – 5. Jurisprudencia del Máximo Tribunal. – 6. Conclusiones. – Bibliografía. – Fallos de Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El debate por la sindicalización policial no es un tema nuevo. Las protestas por mejoras salariales y condiciones laborales de las fuerzas de seguridad de la provincia de Buenos Aires poco tiempo atrás, volvieron a traer a debate este tema cuya discusión pasó fugazmente por la esfera legislativa, centrándose en el ámbito judicial.

Si bien las imágenes de patrulleros y policías armados rodeando la Quinta Presidencial de Olivos como así también la residencia del gobernador bonaerense generaron rápidamente una seria crítica de todos los sectores sociales y políticos del país, dejaron en claro, además, el recelo de las fuerzas de seguridad respecto de la falla (o la casi inexistencia) de mecanismos institucionales que aborden los reclamos de las fuerzas.

Ante tal situación, y nuevamente con dos sentencias de la Corte Suprema en los meses de agosto(1) y diciembre(2) del pasado año, realizaremos un

pequeño análisis sobre la sindicalización de las fuerzas de seguridad y si ello operaría como una reivindicación democrática del control civil de las fuerzas de seguridad del Estado de derecho argentino.

## **1. Sindicalización y Constitución**

### **A. Recepción constitucional argentina**

El marco ideológico del constitucionalismo social que inspiró la reforma constitucional de 1949, cristalizó una estructura protectora de los trabajadores extendiéndolo a las organizaciones sindicales. De este modo, en el art. 37 se estableció el derecho de agremiarse libremente, considerándolo como una atribución esencial de los trabajadores que debía ser respetado y protegido por la sociedad.

Si bien la constitución peronista constitucionalizó el sistema de protección laboral obrera la privó, no obstante, tanto por vía constitucional o legislativa, de la negociación colectiva y la huelga. No obstante, si bien la negociación colectiva tuvo asidero por vía legislativa en el año 1953(3), la huelga, bajo el peronismo fue considerada ilegal en virtud del encuadre penal "Delitos contra el Estado y la seguridad Nacional", haciendo especial referencia a la huelga en el ámbito de los servicios públicos.

Ello no obedeció, sino a un contexto (aunque ya en decadencia) internacional proveniente desde el siglo XVIII, que, al decir de Ramos(4), con la influencia del Código Penal francés, se consideró a la huelga como delito hasta entrado el tercer cuarto del siglo XIX, época en que la figura penal comenzó a ser abolida.

No obstante, a mi juicio, la tolerancia del derecho a huelga comenzó a ser admitida, una vez que los gobiernos fascistas y populistas fagocitaron la mayoría de los sindicatos anarquistas y los institucionalizaron bajo la dependencia asistencialista del Estado.

Intervenidos militarmente los sindicatos y derogada la reforma constitucional de 1949, reimplantándose el texto constitucional de 1853-60, con las reformas de 1868 y 1898, el gobierno de facto "reconfiguró" el modelo sindical y expresamente previó el derecho a huelga junto con la regulación sindical en el actual art. 14 bis. Un derecho a huelga completamente operativo, en los términos que lo entendió, luego, la jurisprudencia de la Corte Suprema(5).

Es menester aclarar que la libertad sindical durante el período marcado por la violencia institucional desde 1973 hasta la sanción definitiva del nuevo texto legal durante el mandato de Alfonsín, interregno histórico que importó en el período 1976-1983 una sistemática violación a la personería, libertad y

ejercicio de la sindicalización de los obreros argentinos, escapa al propósito del presente trabajo.

## B. Constitucionalización de la huelga

Cabe preguntarse, cuál es el sentido que la norma constitucional otorga a la sindicalización en cuanto a su libertad de constitución para luego analizar el marco regulatorio de dicha estructuración obrera, a los efectos de la posibilidad o no de la sindicalización de las fuerzas de seguridad.

Antes de analizar la doctrina constitucionalista actual, debe notarse que al discutirse la naturaleza de la titularidad del derecho a huelga, en la Convención Constituyente de 1957, el convencional Bravo expresó: "Los trabajadores de los servicios públicos, en la inteligencia de los miembros integrantes de la comisión, gozan del derecho de huelga, y solo están excluidos, siguiendo los pasos de lo aconsejado por la OIT, los funcionarios públicos depositarios de cierta parte de la autoridad pública, y no los agentes administrativos o ejecutivos que disfrutan de un simple contrato de derecho privado"(6).

Con esta exposición, al referirse a los "funcionarios públicos depositarios de cierta parte de autoridad", la intencionalidad del constituyente no fue negar la sindicalización de las fuerzas de seguridad, sino de la posibilidad de la extensión del derecho de huelga a dichos funcionarios.

En la doctrina, al analizar la extensión del derecho a la sindicalización o respecto de la titularidad del derecho a huelga, no resulta fácil encontrar constitucionalistas que expresamente señalen a las fuerzas de seguridad como sujetos con derechos de sindicalización.

Es conteste en señalar (la doctrina) que la Constitución no estableció "el modelo sindical", sino que consagró un principio genérico de libertad de asociación (en correlación con el art. 14 que reza "derecho de asociarse con fines útiles").

La reglamentación de la sindicalización optó por un modelo de unidad promocionada(7) que permite la constitución libre de asociaciones pero sólo faculta a las más representativas la titularidad de derechos como la negociación colectiva, seguridad social, aportes y huelga. Este sistema se contraponen al criterio doctrinal de "pluralismo sindical", al establecer, conforme señala Ekmekdjian, una franca violación a la disposición constitucional de la libertad sindical eufemísticamente aducida en los arts. 1º y 4º de la ley 23.551(8). En un sentido similar, Carbonell señala directamente la configuración del unicato sindical conforme el régimen legal actual(9).

No obstante, la Corte Suprema(10) "reconfiguró" la exclusividad de los derechos gremiales de las organizaciones sindicales con personería, al establecer la inconstitucionalidad de varias disposiciones normativas del régimen de la ley 23.551. En este sentido, el máximo tribunal consagró un nuevo principio de libertad de agremiación (ATE(11) y Rossi(12)) y una reinterpretación del efecto de la personería gremial (ATE II)(13).

Nótese que el precepto constitucional, como así también legal, utilizan genéricamente el concepto de "trabajadores", sean del sector público o privado, quienes tienen el derecho de formar sindicatos, afiliarse o desafiliarse de los mismos, siendo el ejercicio de la plena libertad, el presupuesto básico de la estructura arquitectónica de la Constitución sobre la libertad sindical(14).

El derecho esgrimido en el art. 14 bis de nuestro texto supremo, encuentra una reglamentación en la ley 23.551 de Asociaciones Sindicales y en el decreto reglamentario 467/88. En dichos cuerpos normativos, se tutela la libertad sindical en virtud de la manda constitucional, y reglamenta el derecho que poseen los trabajadores de organizarse sindicalmente en forma libre y democrática.

En consonancia con lo expuesto en párrafos anteriores, el art. 1º del decreto reglamentario referido, expresamente reconoce como "trabajador" a quien se desempeña en una actividad lícita prestada a favor de quien tiene facultad para dirigirla; estableciendo la normativa un concepto genérico de trabajador (independientemente del sector o rama), consagrando en el art. 4º, con la misma expresión un catálogo de derechos en torno a la sindicalización. En complemento, el art. 2º de la ley 23.551 establece el ámbito de la ley a "todo tipo de asociación que tenga como objeto la defensa de los intereses de los trabajadores". Ambas disposiciones implican su aplicación a todo tipo de trabajador: nuevamente, sea público o privado, sin distinción de categorías, dando un amplio margen interpretativo respecto del derecho a la constitución de sindicatos.

El art. 3º de la ley, al referirse al interés de los trabajadores, lo hace extensivo a toda situación que se relacione con sus condiciones de vida y trabajo, debiendo estar la organización sindical orientada a remover obstáculos que dificulte la realización plena del trabajador. En este sentido, autores como Tribuzio señalan que la vía más apta para orientar conductas y conectar intereses individuales con el colectivo es por intermedio de la actividad sindical, siendo la conducta antisindical, un comportamiento plurilesivo y evitable en todo momento(15).

### C. Conformación sindical

A los fines de este trabajo, es menester, también revisar lo atinente al iter constitutivo de la organización sindical. Conforme ello, el espíritu del art. 6º

de la ley 23.551 tiende a limitar la intromisión del Estado en la vida sindical prohibiendo la limitación de la autonomía sindical fuera de los límites legales a la misma, en consonancia con ello, los arts. 21 y 22 disponen los requisitos y procedimientos de inscripción administrativa de la organización y la respectiva publicitación de la autorización de funcionamiento.

Si bien el Estado debe abstenerse de intervenir en la génesis y funcionamiento institucional de las organizaciones sindicales, por intermedio del programa "Apoyo a la formación Sindical", dispone de una serie de elementos guías y de capacitación permanente para el proceso de constitución de las organizaciones sindicales en Argentina(16).

## **2. Normativa internacional**

### **A. Instrumentos internacionales**

El debate de la Convención Constituyente de 1957 dejó en claro la correlación de la proyección del futuro art. 14 bis con los instrumentos internacionales de la OIT sancionados en el año 1948 y 1949, y que la Argentina no ratificó sino hasta 1956.

A tal efecto, los Convenios N° 87 (CO87) sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el Convenio N° 97 (CO97) sobre derecho de sindicación y negociación colectiva, son dos instrumentos que fuertemente hacen una protección del derecho de los trabajadores en materia de sindicalización y expresamente (en cuanto nos interesa particularmente en este trabajo) se expiden sobre las fuerzas policiales.

A tal efecto, el art. 9° (CO87), en su primer punto, dispone que la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el Convenio; reforzando la aplicación de los beneficios en materia de derechos sindicales; el art. 5 (CO97), al establecer que la legislación de cada Estado deberá determinar el alcance de las garantías previstas en dicho convenio, respecto a las fuerzas armadas y a la policía.

El Convenio 151 (CO151) también se expresa en el mismo sentido que los anteriores respecto de la protección del empleo público en la rama de las fuerzas armadas y de seguridad, en donde el principio también es el de la libertad sindical.

El marco protectorio de la sindicación también se encuentra en otros instrumentos internacionales: a) Convención Americana de Derechos Humanos, b) Protocolo de San Salvador, c) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, d) Pacto Internacional de Derechos

## Económicos, Sociales y Culturales

a) La Convención Americana de Derechos Humanos, cuyos arts. 15 y 16 desarrollan disposiciones relacionadas con la libertad sindical contemplando los derechos de reunión y derecho de asociación los cuales son importantes para materializar la libertad sindical como derecho; señala, no obstante, también en el punto 3 del art. 16 que, si bien la regla general es la libertad de asociación, ello no implica que se puedan imponer restricciones legales e incluso la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

b) El Protocolo de San Salvador es más protectorio porque ya no se expresa sobre exclusión, sino sobre reglamentación: el art. 8º, en cuanto a derechos sindicales, establece que los miembros que presten servicios públicos estarán sujetos a las restricciones y limitaciones que imponga la ley para el ejercicio de los derechos sindicales mencionados.

c) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En esta declaración, al igual que la Convención Americana, contempla los derechos de reunión (Art. XXI) y asociación (Art. XXII), los cuales son indispensables y esenciales para el desarrollo de la libertad sindical, sin expresarse en ningún punto respecto a la situación de los miembros de las fuerzas policiales y armadas.

## B. La doctrina de la OIT

Tanto en los informes como en las recomendaciones efectuadas a los Estados, la OIT ha tenido un posicionamiento que si bien es constante, suele ser un poco confuso.

La regla general, en materia de sindicación policial, es que es potestad de cada Estado signatario regular el alcance y contenido de la libertad sindical respecto de las fuerzas armadas y de seguridad.

Conforme lo expuesto, la OIT ha señalado que los miembros de las fuerzas armadas que podrían ser excluidos de la aplicación del Convenio 87 deberían ser definidos de manera restrictiva(17). Y en consonancia con ello, ha señalado 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 en el Convenio. Ello importa consecuentemente dejar en manos de cada Estado juzgar en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio(18).

Respecto de los empleados al servicio del Estado, la OIT ha señalado que la negación del derecho de sindicación es incompatible con el principio

generalmente admitido de que los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen derecho a constituir, sin autorización previa, los sindicatos de su elección.

Consecuentemente con ello, tanto los funcionarios (con la sola posible excepción de las fuerzas armadas y la policía, según el art. 9º del Convenio núm. 87), como los trabajadores del sector privado, deberían poder constituir las organizaciones que estimen convenientes para la promoción y defensa de los intereses de sus miembros(19).

No obstante, ha remarcado constantemente la OIT, que si bien los miembros de las fuerzas armadas pueden ser excluidos de la aplicación del CO87, la misma debe ser definida de manera restrictiva(20). En consonancia con ello, el art. 9.1 CO87, delega a la legislación nacional determinar el grado de alcance de los efectos del convenio a las fuerzas de seguridad(21), por lo que a criterio del organismo internacional no podría apartarse totalmente el derecho de formar sindicato a las fuerzas de seguridad y/o armadas, siendo potestad del Estado reglamentar la forma y el modo.

A diferencia del criterio jurisprudencial argentino, las fuerzas penitenciarias también tienen derecho de sindicalización. La OIT, expresamente ha señalado el derecho no de forma condicional como las otras fuerzas, sino que la redacción es imperativa(22).

Cabe preguntarse si efectivamente la portación de armas es argumento suficiente para la oposición a la sindicación de las fuerzas de seguridad, argumento que la propia OIT tomó en análisis y se expidió de manera contraria. A tal efecto señaló: "Las disposiciones de la Constitución nacional no deben impedir que lleven armas los trabajadores que las precisan en razón de la naturaleza de su trabajo"(23).

Si bien la postura señalada corresponde a casos de la República de El Salvador sobre sindicato de personal de seguridad privada, el argumento denegatorio del gobierno se centró sobre la imposibilidad de sindicarse grupos armados, situación que la OIT recomendó al estado caribeño revertir.

### C. OIT y el bloque de constitucionalidad

Para poder entender luego la jurisprudencia de nuestro tribunal es menester analizar someramente qué tipo de fuente normativa, doctrinaria o jurisprudencial constituyen los documentos y normas de la OIT analizadas ut supra.

Los convenios que protegen la libertad sindical fueron ratificados por la República Argentina en los años 1956 (CO97) y 1959 (CO87).

A partir del fallo "Ekmekdjian" de 1992(24), la CS superó la dicotomía entre monismo y dualismo, situación que la reforma constitucional de 1994 dejó aclarado constitucionalmente despejando dudas interpretativas.

La interpretación del bloque de constitucionalidad ha de realizarse, conforme señala Gelli, de manera que armonice las disposiciones de los arts. 27, 31 y 75, incs. 22 y 24, y que, consecuentemente, resuelva los problemas de la jurisprudencia internacional emanada de los órganos en los que el Estado Argentino forma parte(25).

Conforme señala Barón Knoll, el consenso no fue generalizado en cuanto a otorgar primacía al derecho internacional por sobre la Constitución misma. De allí, que la autora entienda que la Constitución Nacional prevalece sobre los tratados, a excepción de los tratados de derechos humanos.(26)

En consonancia con ello, la doctrina del art. 75, inc. 22, de la CN, los tratados concluidos con organismos internacionales tienen jerarquía superior a las leyes. En virtud de lo expuesto, los convenios de la OIT ratificados por la República Argentina tienen jerarquía supralegal e infra constitucional.

No obstante ello, el CO87 parecería tener jerarquía constitucional en virtud de lo dispuesto por los artículos 8.3 del PIDESC y el 22.3 PIDCP. Ambos artículos disponen: "Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías".

La Corte Suprema de Justicia de la Nación adoptó el criterio de jerarquía constitucional de los convenios analizados, en virtud de dicha referencia normativa, basada en la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Huilca Tescse"(27) sobre los alcances de la libertad de asociación en materia sindical previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos(28).

A mi juicio, en realidad la Corte no puede convalidar una jerarquía constitucional que es competencia exclusiva del Congreso de la Nación (conforme art. 72, inc. 22). Sí puede hacerse una interpretación armónica y ecléctica de dos disposiciones normativas internacionales que tienen jerarquía constitucional (PIDESC – PIDCP) y supralegal (CO-87/97-OIT). En este sentido, la libertad sindical y las reservas de los convenios de la OIT, deben analizarse a la luz del control de convencionalidad de los tratados que expresamente a nivel constitucional argentino imponen al Estado una obligación interpretativa pro homine. Es menester resaltar que la reglamentación de los derechos es concurrente con el principio pro homine, pero las restricciones legítimas suponen una hermenéutica interpretación

restrictiva o limitada, y nunca una interpretación que de manera permanente imposibilite el ejercicio de un derecho como finalmente decidió la Corte Suprema y veremos en los puntos siguientes.

Conforme lo expuesto, siguiendo a Ábalos, en el marco del sistema de control de convencionalidad uno de los principios imperantes es el principio de progresividad de los arts. 29 a 31 y 64 de la Convención que obligan a interpretar en forma favorable a la persona las normas que reconocen o amplían los derechos humanos y, a la inversa, en forma restrictiva los que consagran limitaciones o restricciones, dado que el propósito del principio consiste en "preservar la dignidad, asegurar los derechos fundamentales y alentar el desarrollo de los seres humanos"(29).

Así las cosas, debe recalcarse que los Pactos con jerarquía constitucional deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional(30): la interpretación del art. 14 bis no se encuentra en pugna con la doctrina de la OIT, demostrando esta situación que las normas locales son más tuitivas de derechos que las normas y/o interpretaciones internacionales(31).

En este sentido, Rossati expresó que, en sintonía, la propia constitución de la Organización Internacional del Trabajo estipula que "[e]n ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación" (art. 19.8)(32).

La propia 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 (...)", pudiendo limitarse el ejercicio bajo el principio de legalidad(33).

Siguiendo esta línea argumentativa, el juez Maqueda, citando el informe de la CIDH, expresó: "(...) el tema debiera será bordado 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 (...)"(34).

Con las salvedades de la reglamentación (con interpretación restrictiva) el análisis de convencionalidad nos marca un sendero interpretativo favorable a la sindicación de las fuerzas de seguridad.

### **3. Derecho a huelga y servicios públicos**

El derecho de huelga es sin lugar a dudas un derecho inherente al trabajo. En la Convención Constituyente de 1949, el constituyente Arturo Sampay llegó a calificarlo de derecho natural que se "defiende a lo macho", y ese argumento fue central para su no incorporación en el texto constitucional de 1949.

En la reforma constitucional de 1957, el debate giró en torno a la titularidad del derecho a huelga (el trabajador per sé o los sindicatos), y plasmó el derecho en el art. 14 bis.

A los efectos del presente análisis, interesa la regulación de la huelga y el impacto en el ámbito de los servicios públicos, como la seguridad ciudadana.

Como se expresó anteriormente, el derecho de huelga, en los términos de la jurisprudencia de la Corte Suprema, es operativo, lo que no impide, naturalmente, su regulación.

#### A. Legislación argentina

En el ámbito que nos interesa, la regulación efectuada por la ley 25.877 y el decreto reglamentario 272/06 disponen la forma de la huelga en el marco de los servicios esenciales. Si bien no señala expresamente a las fuerzas de seguridad como servicios esenciales, las características que la ley hace sobre un "servicio esencial" repercuten sobre las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales y las fuerzas armadas.

Conforme a ello, el art. 24 de la ley 25.877 señala como caracteres del servicio esencial: "a) Cuando por la duración y extensión territorial de la interrupción de la actividad, la ejecución de la medida pudiere poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población. b) Cuando se tratare de un servicio público de importancia trascendental, conforme los criterios de los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo (...)".

En el espíritu de la ley, al suscitarse un conflicto laboral, y una de las partes decida la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades de servicios esenciales, debe garantizarse la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción, peronótese que la norma es contundente en señalar como servicio esencial a aquél cuya falta de prestación pudiera poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, siendo esta característica el objeto en sí del actuar de las fuerzas de seguridad.

En el ámbito de la seguridad, no cabría posibilidad alguna de analizar un "servicio mínimo" para evitar la interrupción, en función de la naturaleza del objeto "seguridad". Por ende, la exclusión del derecho de huelga para las

fuerzas de seguridad, en los términos que lo ha entendido la Corte, está en aras del interés general del cuerpo social en una función que le es inherente al Estado desde su génesis misma y cuya falta de prestación generaría un estado de caos y anarquía social que pondría en vilo no solo la seguridad del tejido social, sino también la del propio Estado.

#### B. Criterios de la OIT

De la profusa doctrina de la OIT respecto al derecho de huelga, resulta que el derecho de huelga puede limitarse o prohibirse:

1. En la función pública;
2. En los servicios esenciales en el sentido estricto del término; confluendo que el criterio determinante para limitarlo o prohibirlo es la existencia de amenaza inminente para la vida, seguridad o salud de toda o parte de la población(35).

Respecto del primer punto, el derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado(36), siendo claramente las fuerzas policiales y penitenciarias y las fuerzas armadas integrantes de este concepto.

En relación con el segundo punto, el organismo internacional señala que lo que debe entenderse por "servicios esenciales" dependerá de las condiciones de cada Estado, lo que lleva a determinar por un lado que un servicio no esencial puede reconvertirse en él en virtud de la extensión temporal de la huelga(37), y por el otro lado, a tener un criterio restrictivo para definir como tal a los efectos de impedir el ejercicio del derecho de huelga.

Respecto de los servicios públicos esenciales, de la doctrina de la OIT resulta que se incluyen entre otros la policía y las fuerzas armadas y los servicios penitenciarios públicos o privados(38) y los servicios de bomberos(39).

Recapitemos dos ideas que volveremos a desandar más adelante: A tenor de la interpretación armónica de los convenios de la OIT, las fuerzas policiales y armadas podrían tener organización sindical, quedando a criterio de los estados signatarios el contenido de la regulación y, como complemento, al ser servicio público esencial podrían tener restringido o negado el derecho de huelga; este análisis de ninguna manera excluye la posibilidad de sindicación de las fuerzas policiales argentinas.

#### **4. Marco normativo policial. Proyectos de sindicalización policial argentina y otras figuras**

La reglamentación de cada una de las fuerzas de seguridad de la Nación

Argentina, como el marco regulatorio de las Fuerzas Armadas, y las regulaciones provinciales en la materia, no establecen la prohibición expresa de asociarse sindicalmente, empero, consagran como actividad prohibida para los miembros activos o retirados la participación directa en actividades gremiales.

Si bien luego de la delimitación funcional de las leyes de Seguridad Interior y Defensa Nacional, muchas fuerzas policiales provinciales comenzaron sendos procesos de reforma institucional y formativa, dichos procesos tuvieron como objetivos primordiales subsumir la dirección y control de las estructuras policiales al gobierno y control civil, modificando leyes o estatutos orgánicos que fueron dictados, en su gran mayoría, en el marco del Proceso de Reorganización Nacional.

Cabe destacar que la regulación de la seguridad ciudadana es una materia concurrente entre el Estado Nacional y los estados provinciales, por lo que la regulación de la estructura, misión, función, derechos y deberes de los integrantes de las fuerzas policiales será competencia del Estado Nacional o Provincial, conforme la jurisdicción.

En estrecha relación con ello, dicha regulación específica, no escapa del margen de la regulación del empleo público que es potestad privativa de cada orden de gobierno del sistema federal argentino, verbigracia los integrantes de las fuerzas de seguridad y penitenciarias (como así también las fuerzas armadas) están sujetas al régimen legal propio, y subsidiariamente (en cuanto no esté regulado) al régimen del empleo público nacional o provincial según corresponda.

En el marco del derecho público local, como vimos en párrafos anteriores, en materia de sindicación policial y penitenciaria, son los propios encuadres normativos policiales los que no permiten la participación en "actividades gremiales y afines", estableciendo incluso sanciones disciplinarias ante la participación efectiva del personal policial. Amén de esta imposibilidad de sindicación, el marco regulatorio extiende la prohibición de reclamos colectivos sean administrativos o judiciales dentro de las misma fuerza.

Como modo de morigerar la normativa restrictiva, que a mi juicio es inconstitucional e inconveniente, algunas disposiciones provinciales (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza) crearon figuras de "Defensorías del policía" que, ante el análisis funcional, no guardan semejanza alguna con los beneficios que podría acarrear la sindicación: en este orden de ideas, dichas defensorías no son independientes de los Ministerios de Seguridad, no poseen capacidad procesal a los efectos de interponer medidas administrativas o judiciales en contra del propio Estado ya sea para negociar condiciones salariales o de trabajo. La función de la Defensoría importa el asesoramiento legal en el marco de procesos penales en los que pudiera ser

parte el funcionario policial con motivo de su función.

La provincia de Mendoza, suma un elemento más de complejidad en el análisis. Al regular en el art. 10 de su texto constitucional, el derecho de petición, establece ésta no podrá ejercerse colectivamente por ninguna fuerza armada ni individualmente por lo que formen parte de las mismas, difiriéndolo al marco regulatorio la modalidad para la petición.

Dicha aseveración constitucional, es reforzada luego por el art. 44 de la ley 6722 que prohíbe, en su inc. 6º, recurrir a la huelga o "acciones colectivas análogas", disponiendo en el inc. 5º del art. 68 que "revestirá en pasiva el personal policial que se encontrare en transgresión pública y colectivamente, conforme el artículo 44 inc. 6".

Como veremos en el punto siguiente, conforme lo asentado por la Corte Suprema, es competencia de cada estado provincial, vía reglamentaria, la posibilidad de permitir la sindicación policial, lo que debe ir acompañado, naturalmente de una ley nacional marco que establezca los recaudos pertinentes en atención a la naturaleza sensible de este servicio esencial.

#### A. El rol del Congreso

Ante el reclamo de las fuerzas policiales provinciales nucleadas en sindicatos de hecho, agrupados en la Federación de Sindicatos Policiales y la reiterada jurisprudencia denegatoria de la Corte Suprema, se presentaron numerosos proyectos sobre la cuestión sindical de las fuerzas de seguridad.

Los proyectos 5081-D-2010, 5082-D-2010(40), 2932-D-2012 y 2933-D-2012(41) disponían la posibilidad de la sindicación de la Policía Federal Argentina, el Servicio Penitenciario Federal y Gendarmería Nacional, con prohibición del derecho de huelga y medidas de negociación colectiva.

El proyecto 7458-D-2012(42) disponía una serie de reformas tanto a la ley de asociaciones sindicales por la cual se permitía la sindicación de las fuerzas armadas y de seguridad, estableciendo además, modificaciones en las leyes orgánicas de las fuerzas de seguridad y armadas de la Nación a los efectos de permitir el ejercicio de dicho derecho.

Amén de expresarse en el sentido señalado, le otorga el derecho de huelga con la obligación de asegurar "guardias mínimas", sin aclarar la extensión de dichas guardias.

El proyecto 7682-D-2012(43), modifica directamente el sistema de la ley de asociaciones gremiales, disponiendo un art. 2º bis que posibilitaba a las fuerzas policiales y de seguridad la libertad sindical.

A su vez, deroga toda normativa que impida el ejercicio de la sindicación de las fuerzas de seguridad y la reserva efectuada con motivo de la ratificación del convenio 154 de la OIT.

El escueto proyecto 4785-D-2013(44) disponía derogar el art. 2º de la mencionada ley 23.544, para eliminar la reserva efectuada respecto de la negociación colectiva a los miembros de las fuerzas de seguridad y armadas de la Nación.

A partir de junio de 2013, todos los proyectos que veremos a continuación, se apartan de las estipulaciones tradicionales respecto de la exclusión del derecho de huelga y la negociación colectiva, estableciendo el marco general sin ningún tipo de especificidad sobre el modo de ejercer realmente la libertad sindical y los derechos inherentes al mismo.

Los proyectos 4786-D-2013(45) y 7969-D-2013(46), modificando los regímenes de Gendarmería y Policía Federal, estableciendo el derecho de reunión y formación sindical de los miembros de las fuerzas con la salvedad que no pueden participar mientras estén en servicio activo, ni usar el uniforme en tales actos. Podrán ejercer el derecho a huelga con la obligación de no alterar el normal funcionamiento de las unidades de las fuerzas, sin establecer el proyecto limitación alguna al ejercicio de la huelga.

Los proyectos 8579-D-2012(47), 1342-D-2014(48), 4558-D-2015(49), 0371-D-2016(50) y 0480-D-2018(51) (estos dos últimos son idénticos en virtud de ser casi los mismos autores, pero también es idéntico al primero y el segundo) y establecen que los agentes de la Policía Federal Argentina, de la Prefectura Naval Argentina, de la Gendarmería Nacional, de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, del Servicio Penitenciario y de cualquier otro cuerpo policial o fuerza de seguridad del Estado Nacional, gozan del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Para asegurar el cumplimiento del derecho de asociación y petición, los dos últimos proyectos disponen que no podrá aplicarse sanción disciplinaria alguna, ni puede dar lugar a la aplicación de medidas correctivas tales como sanciones traslados u hostigamientos, o cualquier otra medida en perjuicio del agente.

Los tres proyectos, introducen un dato no menor: permiten el ejercicio del derecho de huelga con la obligación de asegurar el servicio de seguridad y el cumplimiento de la misión de la fuerza, no pudiendo hacer uso de los elementos propios del servicio.

El proyecto S-285/15(52), por el cual se modifica la ley de asociaciones,

incorporando los derechos sindicales de las fuerzas de seguridad nacional, con la posibilidad del ejercicio de acciones directas de protesta respetando las "guardias mínimas"

El proyecto 1828-D-2015(53), modificatorio del régimen de la Policía Federal, permitiendo su agremiación y el ejercicio del derecho de Huelga, con el respeto de las guardias mínimas.

El proyecto Nº S-1271/20(54), por el cual se propende la modificación del art. 8º de la ley 19101 del Personal Militar, estableciendo en el inc. 6º el derecho de asociación, pudiendo formar sindicatos, con la imposibilidad del ejercicio de huelga y la negociación colectiva.

Habría una aparente contrariedad con el inc. 8º, en virtud de disponer que el militar tiene derecho de petición, "sólo individualmente", por lo que la petición colectiva en el marco de una protesta no tendría asidero.

El proyecto 2130/20-S(55), por el cual se modifica el régimen del personal de la Policía Federal Argentina para permitir su sindicalización pero, no obstante, le veda, el ejercicio del derecho de huelga como así también las negociaciones colectivas.

Finalmente, el proyecto S-2130/2020(56) pretende introducir modificaciones a la ley 21.965 que regula el régimen de Personal de la Policía Federal Argentina, permitiendo el derecho de asociación y constitución de sindicato, impidiéndole el ejercicio del derecho de huelga y medidas colectivas similares, y la utilización de los recursos físicos de la institución policial en el marco de la protesta sindical.

#### B. Sindicación policial de hecho

A principios del mes de diciembre de 2001, se creó en Buenos Aires, la "Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios" (FASIPP), que nuclea entre otras(57): Asociación Profesional Policial Buenos Aires (APROPOBA), Policías Autoconvocados Por un Salario Justo (Chaco), Sindicato Policial Chubutense (SIPOLCH), Sindicato de Empleados Penitenciarios Policiales y Afines (SEPPA- Córdoba), Asociación Gremial Policial (AGREPO, Corrientes), Asociación Profesional Policial Entre Ríos (APROPOLER), Sindicato Policial Formosa (SIPOLFOR), Asociación Profesional Policial Jujuy (APROPOJUJY), Centro Deportivo Policial (Jujuy), Sindicato mendocino policial (Mendoza), Asociación Unión del Personal Policial (ACUPPOL, Misiones), Asociación de Subalternos policiales (ASUBPOL, Neuquén), Asociación Unión Personal Policial Río Negro (ASUPPOL), Sindicato Profesional Policial Salta (SIPPOL), Asociación Civil Policial (Santa Cruz), Asociación Profesional Policial Santa Fe (APROPOL), Asociación del Personal Penitenciario Federal (APPEFE), Azules siempre (PFA), Sindicato Gendarmería

Nacional, Unión del Personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Asociación de Suboficiales de las Fuerzas Armadas

Esta Federación, conforme el art. 20 de su estatuto, tiene la "(...) capacidad para realizar todos los actos que sean necesarios para alcanzar los fines que persigue. Podrá, en su consecuencia, ejercitar negocios jurídicos que devenguen, o no rentas, y todos los actos que, conforme a derecho, podrán realizar las asociaciones sindicales (...).

Pudiendo para tales fines "(...) a) Intervenir en negociaciones persiguiendo la solución de diferendos y mejoras laborales (...) d) Fijar la posición en materia política no partidaria, en concordancia a los lineamientos de la Declaración de Principios que precede a estos Estatutos; e) Asumir la representación de las asociaciones que integran la F.A.SI.P.P. y a requerimiento de las mismas, ya sea en sede administrativa o en sede judicial, a los efectos de coadyuvar en la defensa de los derechos e intereses de ellas (...)".

Amén de estas asociaciones fundantes, existen otras asociaciones de hecho, compuestas por familiares de los miembros de fuerzas de seguridad que no tienen representación o asidero en la estructura de la Federación, como así también organizaciones civiles (Círculos Policiales o Mutuales Policiales) que tienen una naturaleza social y recreativa.

## **5. Jurisprudencia del Máximo Tribunal**

El análisis que hemos discurrido sobre libertad sindical y derecho de huelga en el marco de las fuerzas de seguridad está en función de la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal de justicia que se expidió en tres ocasiones sobre el tema.

Es menester aclarar que mencionaré los argumentos mayoritarios, ya que los argumentos de los votos en disidencia, ya fueron mencionados a lo largo del presente.

La primera intervención fue en "Sindicato Policial de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales"(58) (11-4-17), en el cual la Corte Suprema discurrió en los siguientes argumentos:

### **A. Preeminencia de la normativa prohibitiva.**

La Corte, señala que los Convenios de OIT son claros en cuanto a limitar el ejercicio de la sindicación policial, situación que se vio reforzada por la reserva que se hizo al momento de ratificar el convenio 151 OIT que excluía a las fuerzas de seguridad y armadas de las negociaciones colectivas. A su vez, cita la opinión del Comité de Expertos sobre la OIT quien señaló que no había violación del derecho sindical, en el año 2003. Luego, analizó los

tratados internacionales con jerarquía constitucional que también se expiden sobre el derecho sindical, entendiendo la Corte que se expresaba en contra de la sindicalización, armonizándolos con la legislación de la provincia de Buenos Aires(59).

a) Inteligencia constitucional del art. 14 bis: Aquí la Corte, señala el principio que los trabajadores tienen el derecho a formar sindicatos, pero, basado en el debate de la Convención Constituyente de 1957, la Corte entiende que las fuerzas de seguridad están excluidas del derecho de huelga, conforme expuso el miembro informante de la comisión redactora, convencional Bravo, situación que analizó, seguidamente en el contexto internacional de la época de dicha reforma que se expresaba en dicho sentido(60).

La Corte, en este caso, al igual que el posterior que analizaremos, resume el derecho de sindicalización solamente al derecho de huelga como derecho por "autonomasia" de la estructura sindical.

#### B. Competencia.

La materia analizada, sostiene la Corte que es competencia provincial, en virtud que las fuerzas policiales pertenecen al ámbito del empleo público provincial, además, las limitaciones propias del régimen de dichas fuerzas gozan, en virtud del régimen especial, de presunción de validez de las referidas restricciones(61).

En base a estos tres ejes de argumentos, la Corte declaró constitucional la restricción y la prohibición de la sindicación policial de la Policía de Buenos Aires.

En el mes de agosto del pasado año, en el fallo "Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación"(62), el Máximo Tribunal se expidió sobre la inscripción del Sindicato de Empleados Penitenciarios y Policiales de Córdoba. El voto mayoritario, podemos analizarlo en el siguiente eje de argumentos:

#### a. Antecedente(63)

Para nuestro Máximo Tribunal, corresponden las consideraciones vertidas en el fallo anteriormente analizado, en virtud de la sinónima de los presupuestos fácticos y normativos aplicables al caso. Si bien es de una fuerza distinta (en este caso Penitenciarios), luego de analizar lo relativo al "Estado Penitenciario" concluye la necesidad de aplicar las mismas consideraciones.

#### b. Criterio OIT(64)

Si bien no desdeña del valor de las recomendaciones e informes de la OIT, se aparta de las mismas en cuanto a sindicación de la fuerza penitenciaria, en virtud de "circunstancias temporales, culturales, idiosincrásicas" de los diferentes Estados analizados por la OIT, que no "resultarían aplicables al caso", por lo que se aparta de la recomendación de la sindicación, conforme lo expresamos anteriormente.

### c. Competencia(65)

La Corte vuelve a remarcar que es potestad provincial la regulación del empleo público, en especial el policial y al ser un servicio público especial, le compete la normativización del régimen de dichas fuerzas y las pertinentes limitaciones y exclusiones sindicales y los derechos inherentes a la sindicación, siendo dicha regulación constitucional en virtud de la preeminencia de los convenios de la OIT.

Con base en estos tres ejes de argumentos, la Corte declaró constitucional la restricción y la prohibición de la sindicación de la fuerza penitenciaria de la provincia de Córdoba.

Más recientemente, el 3 de diciembre del pasado año, la Corte nuevamente se expidió sobre el tema en análisis, a través de los autos caratulados "Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asociaciones sindicales".

En un escueto fallo mayoritario de solo 10 páginas, la Corte remitió a la doctrina asentada en el fallo "Sindicato de Buenos Aires", (al igual que lo hicieron los votos disidentes), negando al sistema penitenciario de Entre Ríos la sindicación, revocando la sentencia de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones que había ordenado la sindicación policial al Ministerio de Trabajo de la Nación, con "los recaudos y limitaciones que resultasen pertinentes".

En este fallo es interesante resaltar el considerando 11 del voto mayoritario, ya que en este apartado final el Máximo Tribunal argentino expresa el criterio que venimos exponiendo. Las fuerzas policiales y penitenciarias pueden sindicalizarse, pero no con la regulación provincial actual. A tal efecto, el voto de los ministros Rosenkrantz, Highton de Nolasco y Lorenzetti expresa: "(...) 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 (...) "(66).

Si la eventual derogación de la norma habilitaría la sindicación, la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte, hubiese producido el mismo efecto en vistas que la Corte se apega al formalismo jurídico para

expresar la prohibición.

## **6. Conclusiones**

El debate por la sindicalización policial argentina tiene tras sí, el "fantasma" de la represión institucional del último proceso militar argentino, siendo esta percepción no sólo del entorno político-social argentino, sino también latinoamericano que también vivieron el rol de las fuerzas de seguridad en el marco de la represión interna: por ello, en Latinoamérica, tristemente encontramos dos casos de sindicalización policial: Uruguay (fuertemente controlado) y la policía federal de Brasil (no así del resto de los estados federativos). A su vez, a mi juicio, "sobrevuela", además, la utilización política de las huelgas como medio de protestas y que en el caso que nos atañe podría ser excesivamente perjudicial para el colectivo social.

Un debate no menor desde el retorno a la legalidad democrática, ha sido no sólo el control civil de las fuerzas de seguridad y armadas, sino también el proceso de formación democrática de dichas estructuras.

El rol de las Legislaturas Provinciales marcó tendencia legislativa en las distintas leyes y reglamentos orgánicos policiales, que es lograr que desde la fuerza policial se priorice el respeto por los derechos humanos, siendo este uno de los ejes fundamentales de la formación policial, pero a su vez y en contrapartida, no se otorga tutela jurídica a derechos constitucionales como el de asociarse con fines útiles y poder peticionar a las autoridades, derecho aún no reconocido a sus miembros.

En dicha tendencia legislativa, también el Congreso no ha sido expeditivo. Si bien, como vimos, fueron muchos los proyectos de reforma, estos se expresaron coyunturalmente, modificando aspectos de las leyes orgánicas de las fuerzas de seguridad federal en pos de la sindicación y algunos con derecho a huelga, dejando un grave e importante interrogante: ¿Qué extensión tendrá?(67). ¿Qué se entenderá por servicio mínimo?

El rol de la Corte, por otra parte, fue bastante endeble. Si bien como vimos, admitió la existencia de sindicatos de hecho, amparados en la operatividad del derecho reconocido por la propia Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía Constitucional, terminó, "salomónicamente", por establecer que "tendrían" el derecho, previa habilitación legislativa, dejando en manos de las legislaturas provinciales las habilitaciones.

La Corte deliberadamente no solo no declaró inconstitucionales e inconvencionales las disposiciones que prohíben la agremiación, sino que delegó a las provincias la potestad de modificar la regulación. El Máximo Tribunal argentino abandonó su activismo judicial(68) y en virtud de ello abandonó en el caso en análisis el principio pro homine, conforme el criterio

expuesto supra.

Entre sus argumentos, la Corte expresó que la existencia de la verticalidad impide el reconocimiento de la democracia sindical: ¿Acaso nuestro tribunal supremo considera que no existe verticalidad en el interior de las organizaciones sindicales argentinas? ¿Qué existen procesos democráticos republicanas? Si la Corte entiende ello, "pecó de inocente".

También fue argumento jurisprudencial la titularidad del derecho a huelga. Jurisprudencialmente, limitó el análisis y el debate al tema de la huelga, llegando incluso a ser pregunta explícita de la audiencia pública convocada por la Corte. ¿La sindicalización debe reducirse exclusivamente a la posibilidad o no de la huelga?

La Corte "convenientemente" olvidó las recomendaciones de la OIT quien ha manifestado: "El reconocimiento del principio de la libertad sindical a los funcionarios públicos no implica necesariamente el derecho de huelga"(69).

A tenor de lo expuesto, la ausencia de huelga importará al Estado proveer de mecanismos institucionales efectivos de canalización de las demandas de las fuerzas de seguridad que hoy no poseen y que confluyeron en numerosas protestas durante la última década. El mismo destino tuvo la referencia de las "negociaciones colectivas", íntimamente ligada a la huelga.

Siguiendo la doctrina de la OIT, debería darse a las partes en el conflicto todas las oportunidades para negociar colectivamente, con la ayuda de mediadores independientes y de mecanismos y procedimientos con el objetivo de promover la negociación y la resolución de los conflictos.

Tanto el Congreso por vía legislativa, o la Corte por vía jurisprudencial (nada le impedía un activismo judicial más expreso), perdieron, hasta el momento, de la posibilidad de fijar el marco de mayor democratización de las fuerzas de seguridad asegurando su sindicación.

Jurisprudencialmente, la Corte en las últimas sentencias pudo haber fijado las pautas en las que podía desenvolverse la sindicación (es reiterada la jurisprudencia activista de la Corte en este sentido) y luego el Congreso poder mejorar los proyectos de ley que nunca se expresaron en una regulación específica para la agremiación de las fuerzas de seguridad y armadas de la República Argentina.

A tal efecto, se perdió la oportunidad de fijar lineamientos para una verdadera democracia republicana sindical; para el mejoramiento de la capacidad de gestión de mejoras laborales para los cuerpos policiales y penitenciarios; la posibilidad de diseñar el mecanismo de protesta sindical sin necesidad de recurrir a la huelga y que tenga impacto real en las

negociaciones y conquistas laborales; la posibilidad de institucionalizar interlocutores legítimamente válidos para canalizar las demandas de los trabajadores.

En los albores del siglo XXI, y habiendo sido las fuerzas policiales, penitenciarias y armadas objeto de transformaciones estructurales, siempre profundizables y mejorables, y culturales en cuanto al imperio de la legalidad democrática y el respeto irrestricto de los derechos humanos, no puede concebirse fuerzas de seguridad del Estado democrático de derecho que sean considerados ciudadanos de "segunda" clase por parte del propio Estado, al vedarles el derecho más elemental de todo trabajador que es la posibilidad de luchar por mejoras tanto laborales como salariales. No es un dato menor que la fragilidad del empleo policial es la gran deuda democrática que tiene la República Argentina que permanentemente, en aras de esa democracia, rediseñó su estructura de seguridad ciudadana.

El Estado argentino tiene el desafío de mejorar el sistema de seguridad ciudadana, mejorando las condiciones internas de los cuerpos policiales y penitenciarios, y a la vez, a través de un régimen de sindicación especial, impactar en la tan anhelada democratización sindical argentina.

#### Bibliografía

AA. VV., Manual de Derecho Constitucional, Universidad de Mendoza, Mendoza, Avocatus, 2016.

Ábalos, María G., Control de convencionalidad y margen de apreciación nacional: pautas interpretativas y sus alcances en el Derecho Argentino, en El parámetro del control de convencionalidad, la cosa interpretada y el valor de los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Santiago de Chile, Editorial Triángulo, 2017.

Barón Knoll, Silvina M., El Poder Ejecutivo y las relaciones internacionales; Revista RyD República y Derecho, volumen II (2017).

Basaure Miranda – Isaac Marcelo, ¿Es posible la sindicalización de las fuerzas policiales argentinas?, Revista Prudentia Iuris, tomo 86. 2018.

Ekmekdjian, Miguel Á., Tratado de Derecho Constitucional, edición actualizada por Pablo L. Manili, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2016.

Etala, Carlos A., Derecho colectivo del trabajo, 2ª edición, Astrea.

Gargarella, Roberto – Guidi, Sebastian (coords.), Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2016.

Gelli, María A., Constitución de la Nación Argentina, tomo I, Buenos Aires, La Ley.

Livellara Carlos – Domínguez Roberto, A propósito de la sindicalización de las fuerzas de seguridad y el Convenio 87 de la OIT. Revista Trabajo y Seguridad Social - El Derecho. 2005.

Ramos, Santiago J., Ejercicio del Derecho de huelga en la legislación argentina. SAIJ: DACF090001; enero 2009.

Recalde, Mariano, Derecho Colectivo de Trabajo. Buenos Aires, EDUMPAZ, 2017.

Recúpero, Marcos A., Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad: Fuentes legales de reconocimiento y de limitación. ID SAIJ: DACF200191.

Riso, Guido (dir.); Lega, Pablo (coords.), Constitución de la Nación Argentina, Buenos Aires, Hammurabi, 2018.

Sabsay, Daniel A. (dir.); Manili, Pablo L., Constitución de la Nación Argentina, tomo 4, Buenos Aires, Hammurabi, 2010.

Saín, Marcelo – Rodríguez Games, Nicolás, ¿El gremio de la gorra?, Buenos Aires, Editorial Octubre, 2016.

Santiago, José Ramos, Ejercicio del derecho de huelga en la legislación argentina, ID SAIJ: DAC90001.

Tribuzio, J. (2004), El rol del sindicato en el proceso laboral, DT, 2004-B, 1640.

Fallos de Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fallos 254:56; "Font, Jaime Andrés y otros c/ S.R.L. Carnicerías Estancias Galli".

Fallos 254:224, "Gatti, Alvaro Julio César c/ Destilerías, Bodegas y Viñedos El Globo Ltda.".

Fallos 331:2499, "Asociación de Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales".

Fallos 332:2715, "Rossi, Adriana María c/Estado Nacional - Armada Argentina".

Fallos a.598.XLIII, "Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de

inconstitucionalidad”.

Fallos: 340:437, “Sindicato Policial de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”.

M.560 L. REX “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación”.

CNT 44551/2015/CA1-CS1, “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asociaciones sindicales”.

(\*) Ayudante de las cátedras de “Derecho Constitucional” y de “Derecho Público, Provincial y Municipal” de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo. Ayudante de cátedra de “Derecho Constitucional y Administrativo” del Instituto Universitario de Seguridad Pública. Diplomado en Instrucción Policial y Penitenciaria (UC). Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Miembro del área de trabajo “Gobiernos Locales y políticas de seguridad” del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia.

**VOCES: TRABAJO - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - PODER LEGISLATIVO - SINDICATOS - ASOCIACIONES PROFESIONALES - ORGANISMOS INTERNACIONALES - TRATADOS Y CONVENIOS - FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD - LEY - DERECHO CONSTITUCIONAL - CONSTITUCIÓN NACIONAL - LIBERTAD SINDICAL - ASOCIACIONES SINDICALES - TUTELA SINDICAL - EMPLEO PÚBLICO**

Nota de Redacción: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en El Derecho: La representación sindical, por Benito Pérez, ED, 93-901; El sindicato en el derecho comparado, por Javier Nagata, TySS, 10/2004-851; A propósito de la sindicalización de las fuerzas de seguridad y el Convenio 87 de la OIT, por Roberto J. Domínguez y Carlos Alberto Livellara, TySS, 12/2005-1044; Los sindicatos sin personería gremial tienen derecho a defender los intereses colectivos, por Luis Ramírez Bosco, TySS, 10/2013-744; El derecho de sindicación de las fuerzas armadas y policiales, por Jorge García Rapp, TySS, 04/2006-304; Sindicalización, huelga y reforma policial, por Jorge H. Gentile, EDCO, 2014, 21 Un fallo de la Suprema Corte de Buenos Aires sobre libertad sindical, por Luis Ramírez Bosco, TySS, 05/2015-309; Algunas reflexiones sobre el llamado “amparo sindical” del art. 47, ley 23.551, en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia bonaerense, por Miguel A. Abdelnur y Luis Ramírez Bosco, TySS, 9/2015-655; ¿Resulta constitucionalmente admisible desconocer el derecho de los militares y de los policías a organizarse sindicalmente?, por Ezequiel Abásolo, EDCO, 2018-193. Todos los artículos citados pueden consultarse en

[www.elderechodigital.com.ar](http://www.elderechodigital.com.ar).

(1) CS, fallo: "Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación", 3-8-20.

(2) CS, fallo: "Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ ley de asociaciones sindicales", 3-12-20.

(3) Ley 14.250, actualmente vigente. Texto ordenado conforme decreto 1135/04.

(4) Ramos, Santiago José, Ejercicio del Derecho de huelga en la legislación argentina. SAIJ: DACF090001; Enero 2009.

(5) CS, Fallos: 254:56; 254:224.

(6) Acta de la 21ª reunión de la Honorable Convención Constituyente de 1957 (21-10-1957).

(7) En este sentido, también se expresa, Etala, Carlos A., Derecho colectivo del trabajo, Astrea, 2ª edición, pág. 123.

(8) Ekmekdjíán, Miguel Á., Tratado de Derecho Constitucional, edición actualizada por Pablo L. Manili, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2016, pág. 45.

(9) Carbonell, Diego en AA. VV., Manual de Derecho Constitucional, Universidad de Mendoza, Mendoza, Avocatus, 2016, pág. 354.

(10) CS: Fallos: 331:2499 (ATE I); 332:2715 (ROSSI); a.598.XLIII (ATE II).

(11) En este caso, la CS señaló que la exclusividad que otorga la ley a los trabajadores afiliados a los sindicatos con personería gremial para poder ser elegidos delegados es inconstitucional por afectar la libertad de agremiación de los trabajadores.

(12) En esta oportunidad, el Máximo Tribunal de Justicia declaró inconstitucional la norma que limita solo a representantes de sindicatos con personería gremial la protección contra suspensiones o despidos, estableciendo que no se pueden otorgar privilegios únicamente a asociaciones más representativas.

(13) Nuevamente, la Corte Suprema se expidió sobre la libertad sindical al establecer que el derecho invocado por Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) de representar los intereses colectivos de los trabajadores

municipales, a los efectos de promover el reclamo judicial, está inequívocamente reconocido por normas de jerarquía constitucional.

(14) Conforme CS, Fallos: 331:2499, "Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales".

(15) Tribuzio, J., El rol del sindicato en el proceso laboral, DT, 2004-B, 1640.

(16) En este sentido, el Ministerio ofrece en su página web, entre otros, los siguientes manuales: Manual de formación sindical para delegados y dirigentes sindicales. Noviembre/2018; Manual de Legislación Laboral. Centro de Estudios para el desarrollo de políticas regionales (CEDPRE) y UOM Bahía Blanca; Manual de desarrollo organizativo; Manual de Oratoria para Dirigentes Sindicales; Manual de Comunicación Sindical: Comunicación y prensa en la organización sindical y social; Manual de gestión sindical; Manual de Planificación Sindical; Manual de Formación del Delegado gremial.

(17) Conforme OIT: 343º informe, Caso nº 2432, párrafo 1027.

(18) Conforme OIT: 357º informe, Caso nº 2738, párrafo 1134; 368º informe, Caso nº 2943, párrafo 758; y 374º informe, Caso nº 3073, párrafo 501.

(19) Conforme OIT: 340º informe, Caso nº 2433, párrafo 323; Caso nº 2431, párrafo 922; 343º informe, Caso nº 2430, párrafo 360; 346º informe, Caso nº 1865, párrafo 741; 348º informe, Caso nº 2433, párrafo 48, Caso nº 2516, párrafo 675; 353º informe, Caso nº 1865, párrafo 698; 354º informe, Caso nº 2433, párrafo 18; 357º informe, Caso nº 2707, párrafo 397; 363º informe, Caso nº 2892, párrafo 1152; 367.

(20) Conforme OIT: 343º informe, Caso nº 2432, párrafo 1027.

(21) 357º informe, Caso nº 2738, párrafo 1134; 368º informe, Caso nº 2943, párrafo 758; y 374º informe, Caso nº 3073, párrafo 501.

(22) Conforme OIT: 346º informe, Caso nº 1865, párrafo 741; 353º informe, Caso nº 1865, párrafo 698; y 373º informe, Caso nº 3035, párrafo 377; 355º informe, Caso nº 2617, párrafo 503, 368º informe, Caso nº 2609, párrafo 469.

(23) Conforme OIT: 333º Informe, Caso nº 2299, párrafo 543 y sigs.; 342º informe, Caso nº 2423, párrafo 482.

(24) CS, 7-7-92; "Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros", LL, 1992-C, 543.

(25) Conforme Gelli, María A., Constitución de la Nación Argentina, tomo I, Buenos Aires, La Ley, pág. 478.

(26) Barón Knoll, Silvina M., El Poder Ejecutivo y las relaciones internacionales; Revista RyD República y Derecho, volumen II (2017), pág. 10.

(27) Sentencia del 3-3-05.

(28) Conforme Gargarella, Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2016, pág. 79.

(29) Ábalos, María G., Control de convencionalidad y margen de apreciación nacional: pautas interpretativas y sus alcances en el Derecho Argentino, en El parámetro del control de convencionalidad, la cosa interpretada y el valor de los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Editorial Triángulo, Santiago de Chile, 2017, pág. 406 y sigs.

(30) Conforme fallos: 328:1602.

(31) Conforme considerando 8º, voto en disidencia del juez Rosatti. Fallo "Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación".

(32) Conforme considerando 8 in fine.

(33) CIDH. Informe sobre Seguridad ciudadana y Derechos Humanos, párrafos 202, 203 y 232 OEA. Documento 57. 31-12-09.

(34) Conforme considerando 6º, voto en disidencia del juez Maqueda. Fallo "Sindicato Policial Buenos Aires el Ministerio de Trabajo si ley de asociaciones sindicales".

(35) Conforme OIT: 343º informe, Caso nº 2355, párrafo 469; 346º informe, Caso nº 2488, párrafo 1328; 348º informe, Caso nº 2519, párrafo 1141; 349º informe, Caso nº 2552, párrafo 421; y 364º informe, Caso nº 2907, párrafo 670.

(36) Conforme OIT: 344º informe, Caso nº 2365, párrafo 1446; 372º informe, Caso nº 3025, párrafo 152; 378º informe, Caso nº 3111, párrafo 715.

(37) Conforme OIT: 343º informe, Caso nº 2432, párrafo 1024; 348º informe, Caso nº 2519, párrafo 1142; 349º informe, Caso nº 2552, párrafo 422; 351º informe, Caso nº 2355, párrafo 361, Caso nº 2581, párrafo 1336; 354º informe, Caso nº 2581, párrafo 1114; y 372º informe, Caso nº 3038,

párrafo 469.

(38) Conforme OIT: 349º informe, Caso nº 2552, párrafo 422.

(39) Conforme OIT: 351º informe, Caso nº 2581, párrafo 1336.

(40) Proyecto presentado por los diputados Bullrich, Iglesias, Baldata, Re. Julio de 2010.

(41) Proyecto presentado por la diputada Bullrich. Mayo de 2012.

(42) Proyecto presentado por los diputados Biella Calvet y Tunessi. Octubre de 2012.

(43) Proyecto presentado por los diputados De Gennaro, Iturraspe, Lozano, Parada, Cardelli, Duclos, Donda, Riestra, Pucheta, Stolbizer, Mazzarella, Villata. Octubre de 2012.

(44) Proyecto presentado por la diputada Brizuela y Doria de Cara y el diputado Martínez. Junio de 2013.

(45) Ídem.

(46) Proyecto presentado por la diputada Brizuela y Doria de Cara y el diputado Martínez. Diciembre de 2013.

(47) Proyecto presentado por los diputados Sánchez y Carrio. Diciembre 2012.

(48) Proyecto presentado por los diputados Sánchez, Carrio, Javkin, Argumedo. Marzo 2014.

(49) Proyecto presentado por el diputado Manuel Garrido. Agosto 2015.

(50) Proyecto presentado por los diputados Carrió, Sánchez, Terada y Martínez. Marzo de 2016.

(51) Proyecto presentado por los diputados Carrió, López, Campagnoli, Olivieto, Terada, Vera González, Martínez, Flores, Campos y Lehmann. Marzo de 2018.

(52) Proyecto presentado por el senador Eugenio Artaza. Marzo de 2015.

(53) Proyecto presentado por los diputados Martínez y Olivarez. Abril de 2015.

(54) Proyecto presentado por los senadores por Mendoza Julio Cobos y por La Rioja, Julio Martínez.

Diario de asuntos Entrados Nº 65. Junio de 2020. Actualmente en análisis de las comisiones de Defensa Nacional.

(55) Proyecto presentado por el senador por La Rioja, Julio Martínez.

(56) Ídem.

Diario de asuntos Entrados Nº 101. Septiembre de 2020. Actualmente en análisis de las comisiones de Seguridad interior y narcotráfico y en la de Trabajo y Previsión Social.

(57) Según Acta IX del Congreso Nacional FASIPP, 29-9-15.

(58) CS: Fallos: 340:437.

(59) Considerandos 10, 12, 14, voto mayoritario.

(60) Considerando 9º, voto mayoritario.

(61) Considerandos 15, 18 y 20, voto mayoritario.

(62) CS: Fallo del 3-8-20.

(63) Considerandos 5º y 9º, voto mayoritario.

(64) Considerandos 6º, 7º y 8º, voto mayoritario.

(65) Considerando 10, voto mayoritario.

(66) El resaltado es propio.

(67) De hecho, en la audiencia pública convocada por la CS en el caso de Buenos Aires, los ministros de la Corte expresamente preguntaron por la extensión de la huelga y un eventual llamado pidiendo asistencia policial.

(68) Recordemos el famoso Caso Badaro I o Badaro II, en el cual la Corte declaró la inconstitucionalidad por omisión y expresamente determinó criterio de actualización de la fórmula jubilatoria.

(69) Recopilación de 2006, párrafo 572.

© Copyright: El Derecho



### **Editorial El Derecho Argentina**

Avenida Alicia Moreau de Justo 1400 - Planta Baja - Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires - Argentina

[elderechodigital.com.ar](http://elderechodigital.com.ar)

[info@elderechodigital.com.ar](mailto:info@elderechodigital.com.ar)

**(5411) 3988-  
3256**

Lunes a Viernes de  
10 a 18 hs.

Síguenos en:   

© 2021 - Todos los derechos Reservados