

“Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales.

S.C.S. n°909, LXLVI

Suprema Corte:

– I –

La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (Sala V) confirmó la resolución del Ministerio de Trabajo de la Nación, que rechazó el pedido de inscripción gremial formulado por el Sindicato Policial de Buenos Aires –SIPOBA– (v. fs. 587/624, de los autos principales que se citarán en lo sucesivo).

Para así decidir, la Dra. Margalejo, quien votó por la mayoría, destacó que la fuerza policial no es independiente del Estado sino que lo representa e integra. Se remitió a precedentes anteriores referidos a reclamos similares efectuados por la Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires y por la Asociación Unión Policial de Río Negro, que fueron desestimados tanto en instancia administrativa como judicial. Agregó que tales casos culminaron ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación con remisión al art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (S.C. A.45. L. XXXIX y S.C. A. 34. L. XXXIX, sentencia del 16 de setiembre de 2003).

Señaló que no se trata de un caso de discriminación, sino que, en virtud de la especial naturaleza de la actividad y de las funciones de los efectivos policiales, su situación no es asimilable sin más a la de los trabajadores prevista en la normativa general (Ley nro. 23.551). Destacó que las normas internacionales receptan este distinto tratamiento. Agregó que el Estado puede limitar el ejercicio de derechos a los efectos de proteger otros valores, como la seguridad pública y/o los derechos de los demás. Agregó que esas limitaciones están previstas incluso en los tratados internacionales de derechos humanos.

Aseveró que la resolución administrativa controvertida no es

irrazonable o ilegítima. Aclaró que el rechazo de la inscripción no implica la imposibilidad absoluta de la sindicalización por parte de las fuerzas policiales. Entendió que, según las normas internacionales, la legislación nacional debe determinar hasta qué medida los derechos de sindicación son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía. Añadió que el solo hecho de que esa legislación aún no haya sido sancionada no implica, directamente, la aceptación de aquellas prerrogativas por parte de las mencionadas fuerzas. Enfatizó que es el Poder Legislativo quien debe encontrar el vehículo que se corresponda con la aspiración objeto de reclamo.

El Dr. Fernández Madrid, que votó por la mayoría, advirtió que no hay legislación interna que regule la posibilidad de sindicalización de las fuerzas de seguridad. Consideró que los cuerpos que responden a un orden vertical están creados para 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 nro. 23.551. Destacó que el Comité de Libertad Sindical de la OIT entendió que los Estados, que hubieran ratificado el Convenio, no están obligados a reconocer los derechos previstos en el mismo a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

– II –

Contra dicho pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario federal, que denegado motivó la presentación directa en examen (v. fs. 626/631, fs. 632, respectivamente y fs. 67/70 del cuaderno respectivo).

La recurrente sostuvo que se vulneró el principio de legalidad del art. 19 de la Constitución Nacional. Puntualizó que la sentencia en crisis reconoció que no se ha dictado legislación alguna que prohíba la sindicalización de los integrantes de las fuerzas policiales ni que los excluya de la aplicación de la Ley nro. 23.551. Se agravió de que, aún en ese contexto, el Tribunal confirmó la denegación de la

“Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales.

S.C.S. n°909, L.XLVI

inscripción gremial peticionada por el Sindicato Policial de Buenos Aires. Sostuvo que la conducta seguida por el Estado Nacional a través de las Leyes nros. 14.932, 23.054, 23.313 y 23.328 corrobora la tesis de que la exclusión o restricción de los derechos sindicales de los policías requiere la sanción de una norma expresa.

Invocó la aplicación del art. 14 bis de la Constitución Nacional en cuanto garantiza a todos los trabajadores la “organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”. Agregó que la decisión recurrida denegó el derecho a asociarse con fines útiles y el derecho de igualdad ante la ley, consagrados en los arts. 14 y 16 de la Constitución Nacional.

Por último, aseveró que la ausencia de una norma que contemple los derechos sindicales 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.

– III –

El recurso es formalmente admisible toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación de la Constitución Nacional (arts. 14, 14 bis, 16 y 19), así como de normas internacionales y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que la apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

Al respecto, cabe tener presente que V.E. ha señalado en reiteradas oportunidades que en la tarea de esclarecer la inteligencia de aquel tipo de normas, el Superior Tribunal no se encuentra limitado por las posiciones del *a quo* ni de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (conf. doctrina de Fallos: 323:1491 y sus citas).

-IV-

La cuestión controvertida consiste en determinar si las normas consagradas en nuestra Constitución Nacional (arts. 14, 14 bis, 16 y 19) o en tratados internacionales (en particular, el Convenio de la Organización Mundial del Trabajo nro. 87) le otorgan un derecho al Sindicato Policial de Buenos Aires a inscribirse como asociación sindical y a gozar, en tal carácter, los derechos sindicales respectivos.

(i) En el contexto del derecho internacional, el Convenio OIT nro. 87 consagra el principio de libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Sin embargo, el art. 9 de esa norma trata especialmente el caso de las fuerzas armadas y de la policía. Al respecto, establece 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”. Se trata de la única limitación fundada en el tipo de actividad que prevé el convenio, lo que demuestra el carácter particular de la sindicalización de los integrantes de las fuerzas armadas y de la policía.

En este sentido, es relevante la interpretación del convenio efectuada por el Comité de Libertad Sindical de la OIT. Dicho Comité entendió que “El artículo 9, 1) del Convenio núm. 87 dispone que «la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio»; en virtud de ese texto, 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” (Recopilación de 1996, párrafo 220; 332.º informe, caso núm. 2240, párrafo 264 y 335.º informe, caso núm. 2325, párrafo 1257).

“Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales.

S.C.S. n°909, LXLVI

Además, expuso que “El hecho de que el artículo 9, 1) del Convenio núm. 87 disponga 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, no debe llevar a considerar como contrario al mismo el que la legislación de un Estado limite o excluya los derechos sindicales de las fuerzas armadas o de la policía, cuestión ésta que ha sido dejada a la apreciación de los Estados Miembros de la OIT” (Recopilación de 1996, párrafo 221 y 307.º informe, caso núm. 1898, párrafo 323).

Más aún, la actora junto con la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios presentaron un reclamo ante ese organismo internacional ante el rechazo de inscripción gremial por parte de las autoridades administrativas argentinas. Allí el Comité de Libertad Sindical reiteró 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 trabajadores (véase 145.º informe, caso núm. 778 (Francia), párrafo 19)...”. Concluyó que “En esas circunstancias, habida cuenta de que el Convenio ha dejado la cuestión a la apreciación de los Estados Miembros, el Comité recomienda al Consejo de Administración que decida que este caso no requiere un examen más detenido”.

En suma, el Convenio OIT nro. 87 no le otorga un derecho de carácter operativo a las fuerzas policiales a obtener un reconocimiento como asociación sindical ni a gozar los restantes derechos sindicales previstos en ese tratado. En efecto, tal como lo expuso el Comité de Libertad Sindical, la norma expresamente delega en los Estados miembro de la OIT la implementación efectiva y la

determinación del alcance de los derechos sindicales de los miembros de la policía. Ello ha llevado al Comité a entender que no existe un incumplimiento por parte de los Estados miembro que aún no hayan implementado la sindicalización de las fuerzas policiales.

Esa exégesis es consecuente con el criterio general seguido por las diferentes normas internacionales que tratan la cuestión controvertida. Por un lado, el Convenio nro. 98 de la OIT sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva establece en su art. 5 que “La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía”. Por otro, el Convenio nro. 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública contiene la misma previsión (art. 1.3).

De este modo, las normas internacionales que tratan específicamente los derechos sindicales acogen expresamente las especiales características de la actividad y de las funciones realizadas por las fuerzas policiales. Esas particularidades exigen que la implementación efectiva de los derechos sindicales de esos trabajadores sea precedida de una adecuación armonización con valores jurídicos elementales - como la seguridad nacional, el orden social y la paz interior - y, en definitiva, con los derechos y garantías de los restantes habitantes de cada Estado. Esa tarea es delegada por los convenios internacionales a las legislaciones internas de cada Estado miembro.

De modo concordante, las normas internacionales que consagran el derecho de asociación disponen que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático (cfr. arts. 22 y 28

“Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales.

S.C.S. n°909, L.XLVI

de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Además, el art. 16, inc. 3°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aclara que el reconocimiento a la libertad de asociación “...no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”. En similares términos, el art. 8, inc. 2°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén expresamente que los Estados parte impongan restricciones legales al ejercicio de derechos sindicales por parte de los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

Es importante agregar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) elaboró el “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos” (OEA/Ser. L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre 2009). Allí destacó la importancia de la sindicalización en la mencionada actividad, pero evidenció la necesidad de una reglamentación adecuada a la actividad al expresar que “...en principio las restricciones al derecho de huelga de los miembros de la Fuerza Pública y el derecho de constituir organizaciones sindicales, no vulnera lo establecido en el artículo 9 del Convenio Internacional del Trabajo No. 87; el artículo 16 de la Convención Americana; el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; o el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. La Comisión entiende 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” (v. párrafo 203 del citado informe).

De la exposición efectuada de las normas de derecho internacional surgen, al menos, dos aspectos relevantes. Por un lado, dichas normas

receptan que el ejercicio de la libertad sindical y de los derechos sindicales por parte de los integrantes de las fuerzas policiales puede comprometer valores jurídicos esenciales – como la seguridad nacional, el orden social y la paz interior -, así como los derechos y garantías de otros sujetos. Ello justifica las limitaciones contenidas en forma concordante en los diversos convenios que consagran tanto los derechos sindicales como el derecho de asociación. Por otro lado, y precisamente por esa razón, las citadas normas internacionales no les otorgan un derecho de carácter operativo a los integrantes de las fuerzas policiales a ejercer los derechos sindicales y de asociación previstos en tales convenios. Esas normas delegan en los Estados miembro la armonización de los derechos sindicales con los restantes valores jurídicos y derechos en juego.

(ii) En el marco del derecho interno, los arts. 14 y 14 bis de la Constitución Nacional consagran el derecho de asociación, así como el derecho a la organización sindical libre y democrática. A su vez, la Ley nro. 23.551 reglamenta la libertad sindical y los derechos de esa naturaleza.

Las mismas razones que subyacen a las limitaciones consagradas en las normas internacionales explican por qué las garantías previstas en los arts. 14 y 14 bis carecen de operatividad en el caso de los integrantes de las fuerzas de seguridad ante la ausencia de una ley expresa, que pondere y armonice esos derechos con los restantes valores jurídicos y derechos en juego.

A su vez, esos fundamentos explican la inaplicabilidad de la Ley nro. 23.551 a esos trabajadores. Esa ley tuvo en mira los derechos sindicales de los trabajadores en general, pero no previó la especial situación de los miembros de las policías. A modo de ejemplo señalo que esa norma no ponderó cómo la organización jerárquica vertical, que caracteriza el desenvolvimiento de esas fuerzas y de la que depende, en gran parte, la operatividad del servicio, convive con el principio de democracia sindical.

“Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales.

S.C.S. n°909, L.XLVI

(iii) La importancia de los valores en juego, así como la vigencia de los derechos y libertades de los restantes sujetos, justifican un tratamiento diferenciado para el caso de los trabajadores de las fuerzas de seguridad, explican la inaplicabilidad de la Ley nro. 23.551 y requieren la sanción de una ley particular que defina el alcance de los derechos sindicales de los integrantes de la policía.

La convivencia armoniosa de los derechos sindicales de los trabajadores de las policías con la seguridad nacional, el orden social y la paz interior, así como con los derechos de los restantes habitantes de nuestro país, implicará contemplar restricciones a derechos fundamentales. Por ello, esa reglamentación debe ser realizada por una ley en sentido formal, tal como lo establece el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esa norma prevé que “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.” Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo 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” (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, “La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, del 9 de mayo de 1986, párr. 35).

Asimismo, ese equilibrio entre los valores y derechos en juego debe ser realizado por los poderes políticos, luego de la realización de los debates y deliberaciones apropiadas. Sólo en el amplio marco de un debate legislativo puede

establecerse una ponderación que considere la totalidad de los intereses involucrados, y no meramente los emergentes en el contexto de un caso judicial concreto. Ese debate – y, en definitiva, la fijación del adecuado equilibrio– debe ser enriquecido por los diversos aportes técnicos, el intercambio de ideas e información, la planificación, la previsión presupuestaria, en caso de corresponder, y por el establecimiento de otras políticas vinculadas. Esas tareas, por su naturaleza, sólo pueden ser efectuadas por los poderes políticos y su inactividad no puede ser suplida, al menos en este caso, por la actuación judicial en el acotado marco de una causa.

Esas razones me llevan a concluir que no se trata de un supuesto donde la omisión legislativa pueda ser suplida por los magistrados en cumplimiento de su misión de garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales. Sin perjuicio de ello, observo que sería deseable que se promueva en el marco del Honorable Congreso de la Nación la deliberación pertinente sobre la implementación y el alcance de los derechos sindicales reclamados por los actores.

– V –

Por las razones expuestas, corresponde declarar procedente el recurso extraordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 5 de diciembre de 2012.

ES COPIA

ALEJANDRA M. GILS CARBÓ


MARIANA N. MARCHISIO
Prosecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación