

La regulación estatal en el ámbito sindical

el especial caso de los trabajadores de las Fuerzas de
Seguridad (doctrina de la C.S.J.N.)

Año
2017

Autor
Salomón, Marcelo J.

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Salomón, M. J. y Siles, M. (2017). *La regulación estatal en el ámbito sindical*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



La regulación estatal en el ámbito sindical: El especial caso de los trabajadores de las Fuerzas de Seguridad (doctrina de la C.S.J.N.)

Autores: Salomón, Marcelo J. UNVM. UNC¹⁶⁴; Siles, Matías. UNC.¹⁶⁵

Resumen

Pese al expreso reconocimiento en la Constitución y la legislación nacional, en instrumentos internacionales de Derechos Humanos y en Convenios de la Organización Internacional del Trabajo respecto al derecho laboral a sindicalizarse, en nuestro país los integrantes de las fuerzas de seguridad no gozan -por ahora- de tal prerrogativa, al punto que un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en votación dividida, denegó tal derecho. Sostenemos una opinión contraria a la posición mayoritaria del Máximo Tribunal, pues entendemos que sustancialmente los dependientes de los cuerpos de seguridad -como trabajadores- pueden sindicalizarse, más allá que por sus particulares condiciones de tareas se restrinjan -por ley- algunos de los derechos derivados de tal sindicalización.

Sumario

1. Introducción. 2. Reconocimiento internacional. 3. Marco jurídico en la argentina. 4. El fallo “SI.PO.B.A.”. 4.1. La postura de la mayoría. 4.2. La posición de la minoría. 4.2.1. La posición del Ministro Maqueda. 4.2.2. La posición del Ministro Rosatti. 4.3. Breve escrutinio constitucional de la sentencia. 5. Nuestra posición. 7. Bibliografía

1. Introducción

En el presente trabajo proponemos reflexionar como en la Argentina un colectivo de trabajadores (dependientes de las fuerzas de seguridad y policías), pese a que ya está entrado el siglo XXI y la consolidación de los DDHH en el mundo laboral, no puede ejercer -ni en su mínima expresión- el derecho a agremiarse sindicalmente en resguardo de sus condiciones

¹⁶⁴ Marcelo J. Salomón: Doctor en Derecho (UNC). Profesor Encargado de la cátedra Derecho del Trabajo, Licenciatura en Cs. Económicas, U.N.V.M. Docente de Derecho Constitucional y Docente de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Facultad de Derecho, U.N.C.

¹⁶⁵ Matías H. Siles: Abogado. Docente Adscripto de la Cátedra de Derecho Constitucional (FD-UNC). Maestrando en Relaciones Internacionales (CEA-UNC).

laborales, postura estatal que ha recibido respaldo jurisprudencial de la CSJN, aunque por una ajustada mayoría de votos.

2. Reconocimiento internacional

En el ámbito internacional diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos (TTDDHH) garantizan el derecho de toda persona asociarse con fines útiles, lo que se particulariza en el derecho colectivo laboral como el derecho de los trabajadores a formas sindicatos. No obstante ello y para el caso de los trabajadores integrantes de fuerzas de seguridad, tales instrumentos internacionales prevén la posibilidad de que los Estado Parte restrinjan el ejercicio de tales derechos.

Entre los TTDDHH que específicamente regulan la situación sindical en foco y determinan más claramente el contorno de los “derechos constitucionales sindicales”, podemos destacar:

a) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁶⁶, cuando expresa:

Art. 8. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a). El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos...

Art. 8. 2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado(el destacado nos pertenece)

b) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹⁶⁷, cuando expresa:

¹⁶⁶ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tuvo rúbrica el 03.01.1976, fue ratificado el 08.08.1986 y entró en vigencia en Argentina el 08.11.1986.

¹⁶⁷ Pacto de San José de Costa Rica suscripta en San José de Costa Rica el 22.11.1969. Ley Argentina 23.054, Sanción: 01.03.1984, Promulgación: 19.03.1984, Publicación: B.O.: 27.03.1984.

*Art. 16. Libertad de asociación. 1. Todas las personas tiene derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la Ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás. 3. **Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía**(el destacado nos pertenece)*

c)el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹⁶⁸, cuando expresa:

*Art. 22. 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos a afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tales derechos solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y las libertades de los demás. **El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía**(el destacado nos pertenece)*

A esta normativa internacional, se suman distintos Convenios emanados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que versan específicamente sobre la libertad sindical y el derecho a sindicación, entre los cuales se destacan:

a) Convenio 87 (Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación)¹⁶⁹, en el que se expresa:

Art. 2. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así

¹⁶⁸ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo tuvo rúbrica el 23.03.1976. Fue ratificado el 08.08.1986 y entró en vigor en Argentina el 08.11.1986. Fueron abiertos a la firma en Nueva York el 19.12.1966. Ley Argentina 23.313, Sanción: 17.04.1986, Promulgación: 06.05.1986, Publicación: 13.05.1986.

¹⁶⁹ Aprobado por Ley Nacional 14.932.

como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Art. 3.1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción; 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Art. 9. 1. 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...

b) Convenio 151 (Sobre protección de derechos de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración pública)¹⁷⁰, en el que se expresa:

Art. 1.1. El presente convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la Administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo. 2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial. 3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio son aplicables a las Fuerzas Armadas y a la Policía.

c) Convenio 154 (Sobre el fomento de la negociación colectiva)¹⁷¹, en el que se expresa:

Artículo 1: 1. El presente convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica. 2. La legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio son aplicables a las Fuerzas Armadas y a la policía. 3. En lo que se refiere a la Administración pública, la legislación o la práctica nacional podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este convenio.

¹⁷⁰ Aprobado por Ley Nacional 23.328.

¹⁷¹ Aprobado por Ley Nacional 23.544, con especial reserva en su artículo 2.

No podemos dejar de señalar que el Congreso Nacional al aprobar este Convenio determinó la siguiente reserva:

La República Argentina declara que el convenio 154 sobre el fomento de la negociación colectiva, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo del día 19 de junio de 1981, no será aplicable a los integrantes de sus Fuerzas Armadas y de seguridad, en tanto que, en el ámbito de la Administración pública, se hará efectivo en oportunidad de entrar en vigencia la nueva legislación que regulará el desempeño de la función pública, en la cual se fijarán las modalidades particulares para la aplicación del aludido convenio, que será considerado por el H. Congreso de la Nación en el término de trescientos sesenta y cinco (365) días computados a partir de la promulgación.” (Art. 2, ley 23.544 del año 1988), (el destacado nos pertenece).

La enunciación normativa realizada permite concluir, sin hesitación alguna, que la conciencia jurídica global esta enfilada hacia el reconocimiento liso y pleno de algunas facultades y potestades sindicales a los integrantes de las fuerzas de seguridad.

3. Marco jurídico en Argentina

El escenario normativo interno se integra con los mandatos provenientes del texto constitucional, en particular el art. 14 bis CN y las disposiciones de los TTDDHH con jerarquía constitucional según lo establecido por el art. 75, inc. 22, y la reglamentación legal proveniente del Congreso de la Nación, específicamente la Ley N° 23.551 de Asociaciones Profesionales (LAS), y de las legislaturas provinciales en el marco de sus competencias constitucionales (arts. 122 y 123 CN). Tal es el marco jurídico desde donde se debe identificar y contextualizar los llamados “derechos sindicales” de los integrantes de las fuerzas de seguridad.

Desde el plañon constitucional, observamos que el art. 14 bis de la CN constituye el punto axial del plexo normativo que regula el tema en análisis, cuando garantiza la “*organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial*”.

A esa consideración debe agregarse la normativa derivada de los TTDDHH con jerarquía constitucional que conforman el “bloque constitucional” por mandato expreso del art. 75, inc. 22 de la CN. Tales son el PIDESC (art. 8. 1 y 2), PIDCP (art. 22. 1 y 2) y la CADH (art. 16. 1, 2 y 3), transcritos en el apartado anterior.

Expuesta de tal forma la estructura basal del andamiaje normativo interno sobre los derechos sindicales corresponde describir el proceso y resultado a través del cual se construye y concretiza el diseño reglamentario legislativo, esto es, de qué manera el legislador resume el mandato constitucional a través de la normativa infra constitucional.

La reglamentación de los derechos constitucionales -entre los que se encuentran los derechos sindicales- se plantea como una necesidad social cuya finalidad es armonizar los derechos incluidos en la Carta Magna y hacerlos operativos entre sí.

Al admitir la necesidad de reglamentar los derechos constitucionales, reflejamos el plexo normativo que determina que ningún derecho es absoluto, y que todos los derechos deben ser delimitados¹⁷².

Con una adecuada reglamentación, se reducirán -sin excluir totalmente- los conflictos entre derechos que preliminarmente aparecen como opuestos. El Congreso, al dictar las leyes, debe perseguir la posibilidad de hacer efectivo el ejercicio por parte de los habitantes de la nación, de los derechos y garantías fundamentales.

No obstante, el ejercicio de los derechos individuales debe ser armonizado y consustanciado con el llamado "bien común", que es el conjunto de principios, creencias y valores que el cuerpo social ha puesto como objetivo prioritario de concreción¹⁷³.

¹⁷²La Constitución Nacional claramente determina que los derechos son relativos, conforme los arts. 14, 17, 4, 18 CN. Esta tesis se reitera en la regulación específica de diferentes derechos como la propiedad (arts. 17 y 4 CN), la libertad física y el derecho de intimidad (arts. 18 CN), entre otros. Esta misma concepción es sostenida por el creciente Derecho Constitucional Humanitario, incorporado de manera explícita a nuestra Carta Magna en la reforma constitucional del año 1994, del que podemos mencionar las siguientes disposiciones: arts. XXVIII y XXXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; arts. 14, 2; 29, 2, 3; 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; arts. 4; 5, 1, 2; 8, 1, 2, 3; 13, 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; arts. 4, 1, 2, 3; 5, 1, 2; 12, 1, 2, 3; 14, 1; 18; 19, 2, 3; 21; 22, 1, 2; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; arts. 10, 2; 13, 1, 2; 14, 1, 2, 3; 15, 1, 2; 17; 18, 1; 29 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, por citar algunos.

¹⁷³ Cfr: Bidart Campos, Germán, "La Constitución como proceso asociativo", LL 1989-C-1088.

Entonces, en la búsqueda de la restricción adecuada, el legislador evaluará diferentes alternativas, escogiendo finalmente la más razonable, o sea la que a su criterio permita cumplimentar la finalidad perseguida, sin alterar la esencia del derecho.

Desde la perspectiva reglamentaria, la Constitución habilita al Parlamento a reglamentar los derechos -actividad principal del Congreso-, pudiendo cumplir esta misión conforme a criterios de conveniencia, oportunidad y mérito, lo que le brinda un campo facultativo sobre su actividad legislativa, imponiendo así un mandato concreto dirigido a su acción legislativa cual es efectivizar -o tender a ello- los derechos fundamentales.

Esta afirmación nos merece algunas observaciones: a) si bien la Constitución permite al Parlamento reglamentar los derechos, conforme criterios de conveniencia, oportunidad y mérito, brindándole un área discrecional sobre aquellos, también le impone un mandato concreto de efectivizar materialmente los derechos fundamentales; b) el Poder Legislativo dicta una norma reglamentaria y la misma goza de la presunción de “constitucionalidad” hasta que sea impugnada y por ende, si del análisis judicial surge que la normativa no es razonable deviene en inconstitucional y así debe ser declarada respecto al caso concreto.

Desde la perspectiva sustancial, la reglamentación debe respetar el nominado “Principio de Razonabilidad”. Es decir, que no basta que el órgano que limita los derechos constitucionales sea el autorizado por la Constitución (Principio de Legalidad), sino que tal limitación debe ser de acuerdo a la autorización emanada desde la Constitución. Esto significa que los órganos reglamentarios -Congreso, Poder Ejecutivo, entre otros- utilicen las alternativas constitucionalmente más válidas para reglamentar los derechos (Principio de Razonabilidad).

Es necesario limitar la potestad estatal reglamentaria, a fin de conservar un “mínimo inderogable”, un “mínimo no negociable” de derechos fundamentales. Ese mínimo está compuesto por la esencia del derecho fundamental sujeto a reglamentación, y consiste en la imposibilidad que tiene el legislador de “alterar”, “suprimir” o “destruir” la sustancia del derecho objeto de reglamentación.

Es cierto, que no existe una definición precisa de la significación esencial de un derecho, aunque todos los sistemas constitucionales -el nuestro también, a través del artículo 28- establecen pautas o criterios que lo determinan.

Desde la doctrina se expresa que “...la esencia de un derecho, es la parte del contenido sin la cual ese derecho pierde su peculiaridad, o sea lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es asimismo aquella parte del contenido que resulta ineludiblemente necesaria para que ese derecho permita a quien es su titular la satisfacción de los intereses para cuya consecución el derecho se otorgar”¹⁷⁴.

El Principio de Razonabilidad en el derecho argentino está contemplado en el art. 28 de la CN, en tanto afirma que los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución, no podrán ser “alterados” por las “leyes que reglamenten su ejercicio”¹⁷⁵.

No obstante, destacamos que la concepción que la comunidad tenga acerca del rol del Estado y los criterios axiológicos que se impongan sociológicamente condicionarán los parámetros utilizados por el legislador en la reglamentación de los derechos constitucionales.

Más claramente: Las concepciones sociológicas, axiológicas, temporales, espaciales, y valorativas de una sociedad en un momento determinado inciden profundamente en la razonabilidad del medio escogido para alcanzar la finalidad pretendida.

En conclusión, el Parlamento (en los ámbitos competenciales propios, sea Estado Federal sean las Provincias) es el ejecutor, diseñador, intérprete e impulsor de la dinámica reglamentaria de los derechos fundamentales, tarea que siempre estará bajo la lupa del Poder Judicial.

En ese marco, el Parlamento en ejercicio de la competencia que le es propia, estableció centralmente el marco regulatorio de los derechos sindicales en la Ley 23.551, conocida como Ley de Asociaciones Sindicales (LAS).

Esta ley organiza -bajo el llamado “modelo sindical argentino”- el desarrollo individual y colectivo de los derechos sindicales de los trabajadores en relación de dependencia del país. Es importante destacar que no existe ninguna otra normativa específica al respecto a nivel

¹⁷⁴ Cf: Fernández Ssegado, Francisco, El sistema constitucional español, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

¹⁷⁵ Este artículo tiene su fuente en el artículo 20 de las Bases de Alberdi: “Las leyes reglan el uso de estas garantías de derecho público; pero el congreso no podrá dar ley que con ocasión de reglamentar u organizar su ejercicio, las disminuya, restrinja o adultere en su esencia”. Alberdi, Juan B., Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Edit. Plus Ultra, 13ª Edic, Colección Esquemas Políticos, Vol 5, Bs As., 2004, p. 290.

nacional y que en la citada ley 23.551 el Congreso no excluyó de su ámbito de aplicación a las fuerzas de seguridad.

En consecuencia, no existe ninguna ley especial dictada por el Congreso (art. 75, inc. 12 CN) que regule la sindicalización de los dependientes de las fuerzas de seguridad y en contrapartida, existen normas que como medidas complementarias niegan y sancionan su ejercicio.

Conforme a la “nueva gradación jerárquica” impuesta por nuestra Carta Magna, una norma interna, entre las que se encuentran las que regulan los llamados “derechos sindicales”, que no se adecue a los principios que emanan de la Constitución y de los Tratados de Derechos Humanos incorporados a ella, no sobrepasa el criterio de validez y por ende debe ser excluido del ordenamiento jurídico.

4. El fallo “SI.PO.B.A.” de la C.S.J.N.

Recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), por mayoría ajustada y con votos disidentes, dictó un fallo en donde niega la existencia del derecho a sindicalizarse a los miembros de las fuerzas de seguridad.

La sentencia de fecha 11/04/2017, dictada en la causa “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo”, constituye la primera referencia explícita y desarrollada sobre la materia en la historia de la doctrina judicial del Tribunal Cimero.

En el reclamo inicial -sostenido en el largo tiempo que insumió el proceso judicial- un grupo de policías dependientes de la fuerza de seguridad de la provincia de Buenos Aires solicitaba la “simple inscripción gremial” (en el marco de la ley 23.551). Ante la denegatoria de la autoridad administrativa del trabajo, la vía recursiva fue resuelta por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, la que por mayoría, ratificó tal denegación. En este primer precedente la CSJN ratifica la posición asumida por el Tribunal Revisor del acto administrativo y repele la petición de los policías.

4.1. La posición de la mayoría

Los Ministros Highton de Nolasco, Lorenzetti y Rosenkrantz, integran la mayoría y confluyen en un mismo voto, afincando su fundamentación en la falta de reconocimiento - tanto en el ámbito constitucional como en el de los TTDDHH- a la sindicalización de los integrantes de las fuerzas de seguridad -en este caso, policías-. En esta línea afirman: *“...la manera en que el artículo 14 bis fue introducido en la Constitución Nacional por la reforma de 1957 y el proceder uniforme e inequívoco del Estado durante más de sesenta años y hasta el día de hoy (todo ello congruente con la regulación a nivel internacional en los Convenios de la OIT y la opinión de los organismos especializados), son consideraciones que, en conjunto, muestran que los miembros de la policía no tienen un derecho constitucional a constituir un sindicato.”* (cfr. Considerando 13°).

La argumentación negatoria inicia su derrotero en los Considerando 6°, 7°, 8° y 9°, alegando que los derechos emanados del art. 14 bis deben ser observados bajo el llamado “principio de razonabilidad” (art. 28 y cc. CN) del cual se deriva que algunos trabajadores pueden no gozar de tales prerrogativas; avalan su postura en lo que entienden fue la motivación del Convencional Constituyente de 1957 (reforma en la que se introdujo el art. 14 bis a la Carta Magna Nacional), al sostener que fue expresamente negado el derecho a la sindicalización de la policía pues se asociaba inescindiblemente a la “sindicalización” con la “huelga” la que explícitamente se prohibía para los trabajadores de la policía, citando los debates en el seno de la propia Convención Reformadora y la exposición de quien fuera su miembro informante (Convencional Bravo). También sostienen, que tal posición refractaria a la sindicalización de los uniformados se deriva de los Convenios 87 y 98 OIT, en cuanto delegan a la discrecionalidad de cada país firmante la extensión de su regulación.

En los Considerando 10° y 11°, el voto mayoritario interpreta que Argentina, ejerciendo la facultad reglamentaria (art. 28 CN) ha dictado diferentes normas (Ley 21.965, Ley 23.328, Ley 23.544 y Ley 26.884) que ostentan la denegación estatal al derecho sindical de las fuerzas de seguridad, sentenciando: *“El Congreso de la Nación, representante democrático de la voluntad popular, de modo uniforme impidió, mediante reservas a los convenios internacionales y la sanción de leyes, la sindicalización de la Policía Federal. Ello muestra que el Congreso siempre entendió -entendimiento que perdura hasta hoy- que los*

Convencionales de 1957 no consagraron en modo alguno en el artículo 14 bis un derecho a la sindicalización de los miembros de la policía.” (cfr. Considerando 11°).

Los jueces de la mayoría sostienen que esta posición renuente también encuentra fundamento en los instrumentos internacionales jerarquizados normativamente en el art. 75. Inc. 22 de la CN. Aseveran que el artículo 8, inciso 2 del PIDESC; el art. 22, inciso 2 del PIDCP; el art. 8°, inciso 2 del Protocolo de San Salvador y muy especialmente el artículo 16, incisos 2 y 3 de la CADH, lo avalan expresamente y concluyen que: “...de acuerdo al derecho vigente aun después de adoptados los tratados mencionados precedentemente, *el derecho a sindicalizarse de los miembros de la policía está sujeto a las restricciones o a la prohibición que surjan de la normativa interna*” (cfr. Considerando 14°).

Finalmente, el voto mayoritario señala que la Provincia de Buenos Aires (en ejercicio de sus competencias constitucionales) también negó a sus policías (primero por ley y luego por decreto reglamentario) la posibilidad de ejercer vida sindical y que tal prohibición no luce inconstitucional a la luz del marco legal internacional descripto.

4.2. La posición de la minoría

Los Ministros Maqueda y Rosatti disienten con la resolución y con la fundamentación de sus colegas de la mayoría; si bien arriban entre ellos a una similar postura final, lo hacen con argumentos similares pero con diferenciados matices y perfiles. Para mayor claridad del lector, se expondrán individualmente las posiciones.

4.2.1. El voto del Ministro Maqueda

Centralmente la posición reconoce la existencia del derecho constitucional a sindicalizarse a las fuerzas de seguridad, entiendo que el mismo encuentra aval en la CN, en los TTDDHH y aún en los Convenios de la OIT, aunque subordina su dinámica y ejercicio a la reglamentación estatal.

Así, en el considerando 4°, se indica que los Convenios 87, 98 y 151 emitidos por la OIT supeditan a la legislación de cada Estado la extensión del derecho de sindicación respecto a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad.

Seguidamente, en los considerandos 5°, 6° y 7° el ministro cordobés focaliza la defensa de la sindicalización en el art. 14 bis CN, cuando sostiene que consagra expresamente el derecho a una organización sindical libre y democrática y no contiene una previsión negatoria especial respecto a las fuerzas armadas y de seguridad.

Asimismo, destaca que los instrumentos internacionales de derechos humanos de segunda mitad del siglo XX consagran como regla general el derecho de asociarse con fines sindicales incluso respecto de las fuerzas de seguridad aunque previendo la posibilidad de limitar o restringir tal derecho respecto de los integrantes de fuerzas armadas o de policía mediante una ley en sentido formal (PIDESC, PIDCP, PSS y CADH).

Por su parte, en los considerando 8° y 9°, remarca que las relaciones de empleo público constituyen cuestiones propias de las autoridades locales por tratarse de materias no delegadas al gobierno federal y por lo tanto pertenecen a la órbita del derecho público provincial. En esa línea, remarca que en la provincia de Buenos Aires ninguna ley en sentido formal niega a los policías el derecho asociarse con fines sindicales y que tal prohibición no puede entenderse impuesta por un decreto reglamentario (en este caso el Decreto Reglamentario N° 1050/09) puesto que conforme se desprende de los instrumentos internacionales de derechos humanos, una limitación o prohibición tal sólo puede provenir de una ley en sentido formal.

Finalmente, Maqueda concluye que la existencia de limitaciones o restricciones al ejercicio de determinados derechos gremiales de una asociación profesional de policías no importa un obstáculo insalvable a que tal entidad cumpla su función en defensa y promoción de los derechos e intereses de sus agremiados y como tal se configure en una entidad sindical.

4.2.2. El voto del Ministro Rossatti

El voto emitido por el ministro Rossatti es el que más claramente diferencia el derecho a sindicalizarse con el ejercicio de otros derechos del mundo gremial, específicamente la huelga, la rúbrica de convenios colectivos o la negociación de paritarias.

El núcleo del razonamiento reside en el Considerando 5° en donde categóricamente afirma que el derecho a sindicarse fluye directamente del art. 14 bis CN, bajo el llamado

“modelo sindical libre y múltiple”, remarcando que tal posición ya fue sostenida reiteradamente por la CSJN en precedentes del propio ámbito sindical como “ATE” y “Rossi”, para concluir en el considerando 6° que: *“...el derecho de la demandante a ser reconocida como organización sindical resulta de la aplicación directa del artículo 14 bis, primer párrafo in fine, de la Constitución Nacional, sin que sea necesaria intermediación normativa alguna sino la mera inscripción en un registro especial”*.

A partir de los Considerandos 7°, 8°, 9° y 10° y fundado en la propia CN y muy especialmente en los TTDDHH que abonan a nuestra Carta Magna, discurre en torno a la modalidad reglamentaria que el ejercicio de los otros derechos sindicales, entre ellos la huelga, debe tener para con los integrantes de las fuerzas de seguridad, entendiendo expresamente que tal facultad es exclusiva y excluyente de los Parlamentos como espacio de deliberación institucional y órgano de reglamentación formal de los derechos.

Finalmente, en los considerandos 11°, 12°, 13°, 14° y fundamentalmente el 16°, el Ministro Rosatti, delimita el ámbito competencial de las provincias (en este caso Buenos Aires) y del gobierno federal (arts. 121, 123 y cc. CN), señalando los andariveles legislativos que el Parlamento provincial debe desandar para “dinamizar” los derechos emergentes de la sindicación de las fuerzas policiales.

Llama la atención luego del análisis de las distintas posiciones adoptadas por los ministros de la CSJN lo diametralmente diversa que puede llegar a ser la llamada “interpretación constitucional”. Obsérvese que ambas posiciones analizan, afinan y fundan su razonamiento en idénticos y exactos cuerpos normativos (CN, TTDDHH y Convenios OIT), pero los “leen e interpretan” de manera diametralmente opuesta, generando conclusiones y posición constitucionales contrarias, al punto tal de tergiversar el propio sentido literal de las expresiones interpretadas (Verbigracia: el voto de la mayoría en tres oportunidades equipara la alocución “restricción” con “prohibición”¹⁷⁶).

5. Nuestra posición

¹⁷⁶ Cfr. <http://www.rae.es/>, Diccionario de la R.A.E: Restringir: Ceñir, circunscribir, reducir a menores límites. Prohibir: Vedar o impedir el uso o la ejecución de algo.

Como acabamos de reflejar nuestra Carta Magna -tanto en su literalidad como desde la textura que emana de los TTDDHH- y los Convenios Internacionales emanados de la OIT conceden, reconocen y garantizan a los miembros integrantes de las fuerzas de seguridad el “derecho a la sindicalización”, el que deberá ser ejercido y reglamentado con una modalidad y una particularidad propia, que inexorablemente se encuentra condicionada por la naturaleza de la prestación laboral de sus titulares (“guardadores del orden público”).

A pesar de esta especial concepción, los citados Tratados Internacionales como los Convenios emanados de la OIT, son contestes en demarcar a cada Estado parte que las limitaciones y restricciones a la sindicalización deberán ser aplicadas sólo como medidas inexorables y finales, en la búsqueda de la *seguridad nacional, la seguridad pública o del orden público*, entre otros limitantes.

Para mayor comprensión, desplegamos nuestra postura: por mandato constitucional y suprallegal, al Estado Argentino -en cualquiera de sus poderes o niveles- le está vedado cercenar o prohibir “totalmente” la sindicalización de las fuerzas de seguridad, pues de hacerlo estaría violentando los preceptos constitucionales ya precitados y además trasgrediendo la clara pauta establecida en el art. 28 de la CN y sus concordantes de los TTDDHH.

En cambio, el Estado Argentino sí podría establecer limitaciones al ejercicio de los derechos sindicales respecto a los integrantes de las fuerzas de seguridad, restringiendo estrechamente algunos de sus manifestaciones (Verbigracia: las medidas de fuerzas sorpresivas, el derecho de huelga, la protección “indemnizatoria” de los dirigentes sindicales, las elecciones internas u otras manifestaciones de la vida sindical).

Más claramente: el Estado Argentino no puede negar a las fuerzas de seguridad el ejercicio de los derechos derivados de la vida sindical porque son una extensión de los derechos laborales y tienen respaldo constitucional. Sin embargo, tiene plena facultades constitucionales para establecer una legislación especial que determine extensión, actuación y ponderación de los mismos según la fuerza de seguridad involucrada.

No se nos pasa por alto que la sindicalización de los integrantes de las fuerzas de seguridad genera debate y discusión, en especial sobre el contenido y alcance que los mismos deben tener y que dicho debate puede a veces “paralizar” las normas reglamentarias.

Se torna necesario entonces una legislación específica que regule y determine el marco de actuación de los integrantes de las fuerzas de seguridad para ejercer el derecho sindical que les corresponde como empleados en relación de dependencia.

Pero más allá de las posturas personales, de la vicisitud propia de un juicio o de la resolución de un reclamo en particular, lo que no puede discutirse, es que los integrantes de las fuerzas de seguridad tienen -por expreso mandato constitucional- derecho a la “sindicalización”.

Más claramente: es admisible debatir los matices, las modalidades, los alcances, los límites y las restricciones que deben imponerse legislativamente, pero lo que no es debatible en marco jurídico nacional es el desconocimiento liso y llano del plexo central del derecho constitucional: los integrantes de las fuerzas de seguridad pueden ejercer sus derechos sindicales.

Bibliografía

- J Fallos: CNTrab. Sala II. “Ministerio de Trabajo c/ Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de agosto s/ ley de asoc. Sindicales”. 18/12/2013. DT 2014 (marzo), 591, con nota de Elsa Porta; DT2014 (mayo), 1253 - DJ11/06/2014, 72. Cita Online: Thomson Reuters AR/JUR/86790/2013
- J Fallos: CSJN “Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional – Armada Argentina”. 09/12/2009. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rossi-adriana-maria-estado-nacional-armada-argentina-sumarisimo-fa09000115-2009-12-09/123456789-511-0009-0ots-eupmocsollaf>
- J Fallos: CSJN. “Asociación de Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”. 11/11/2008. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-trabajadores-estado-ministerio-trabajo-ley-asociaciones-sindicales-fa08000261-2008-11-11/123456789-162-0008-0ots-eupmocsollaf>

- J Fallos: CSJN. Recurso de Hecho “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”. 11/04/2017. CSJ909/2010(46-S)/CS1.
- J CAPÓN FILAS, R. E. *Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad, Derecho de Huelga, Trabajo Decente*. Cita Online: Thomson Reuters AR/DOC/720/2014
- J DOMÍNGUEZ, J. M. *El derecho de asociación sindical de los agentes policiales en la Argentina*. Cita Online: Thomson Reuters AP/DOC/4090/2012
- J GARCÍA, H. O. *Sindicalización en las Fuerzas Armadas y de seguridad*. DT2014 (marzo), pág. 545 y ss.
- J MADDALONI, O. A. *La sindicalización de las fuerzas de seguridad*. Cita Online: Thomson Reuters AP/DOC/283/2013
- J POMPA, R. C. *Tratados internacionales y convenios de la OIT. Su aplicación inmediata*. Cita Online: Thomson Reuters 0003/402115
- J SALOMÓN, M. J. *Un debate constitucional pendiente: la sindicalización de los integrantes de las fuerzas de seguridad*. Foro de Córdoba, Año XVIII, Diciembre 2008.
- J TRIBUZIO, J. E. *El derecho de huelga y la Organización Internacional del Trabajo: apuntes sobre el debate actual en torno al Convenio 87 y la competencia de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. DT2016 (marzo), 653. Cita Online: Thomson Reuters AR/DOC/3317/2015.