



*Universidad Nacional de Río Negro.*

*Sede Atlántica. Viedma.*

*Abogacía.*

*Trabajo Final de Grado 2023.*

*Por: Ailin Solcisé Nuñez Fernandez (Legajo: 26386)*

*Dirección: Esp. Marina Gertosio*

*¿Es viable el ejercicio del derecho a conformar sindicatos por parte del personal de la Institución Policial Rionegrina?*

*Un análisis normativo a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.*

## *Dedicatoria y agradecimientos*

A mis padres, los pilares de mi vida, por siempre incentivarme a mejorar, por estar a mi lado en cada acierto y en cada error y sobre todo por enseñarme con su ejemplo que con esfuerzo y constancia las cosas buenas llegan.

A mis hermanos y familiares por su constante compañía y afecto.

A mis amigos, tanto los que me dió esta Universidad y como aquellos que la vida se ocupó de hacerlos parte de la mía.

A la Universidad Pública y al Estado Argentino por brindarme la posibilidad de estudiar en la misma ciudad que me vio crecer la carrera que anhelo ejercer.

Finalmente a mi Directora, la profesora Marina Gertosio, por su valioso acompañamiento en este proceso académico.

<b>I. Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Capítulo 1: Marco teórico. Lineamientos conceptuales.....</b>	<b>5</b>
A. El derecho a asociarse libremente y el derecho a formar asociaciones sindicales.....	5
B. La policia de Rio Negro.....	12
<b>III. Capítulo 2: Metodología y Objetivos de investigación.....</b>	<b>16</b>
A. Diseño metodológico y fuente de recolección de datos.....	16
B. Los objetivos de la presente investigación son:.....	17
Objetivo Principal:.....	17
Objetivos Secundarios:.....	18
<b>IV. Capítulo 3: Contextualización. Formulación del problema y su relevancia.....</b>	<b>18</b>
<b>V. Capítulo 4: La normativa.....</b>	<b>21</b>
A. El derecho a conformar asociaciones y sindicatos en el plano Internacional-Convencional.....	21
B. El derecho a conformar asociaciones y sindicatos a nivel Nacional y Provincial.....	25
C. La regulación de los servicios esenciales en Argentina.....	27
<b>VI. Capítulo 5: El leading case. El fallo de la CSJN en la causa “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”.....</b>	<b>28</b>
A. Los fundamentos del voto mayoritario.....	29
B. Los votos en disidencia.....	32
El voto de Juan Carlos Maqueda.....	32
El voto de Horacio Rosatti.....	35
<b>VIII. Capítulo 6: Analisis respecto a la regulacion en la provincia de Rio Negro a la luz de la Jurisprudencia de la Corte Suprema.....</b>	<b>38</b>
A. La normativa rionegrina. Su análisis en virtud del fallo “Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”.....	38
B. Las limitaciones a los derechos. No existen derechos absolutos.....	41
C. La interpretación frente a la ausencia de una ley en sentido formal.....	42
D. Posturas a favor y en contra de la sindicalización policial.....	47
<b>VII. Conclusiones.....</b>	<b>49</b>
<b>VIII. Bibliografía.....</b>	<b>53</b>
Manuales, revistas especializadas y otros.....	53
Legislación.....	57
Jurisprudencia.....	60

## ***I. Introducción***

El presente estudio de investigación, titulado "¿Es viable el ejercicio del derecho a conformar sindicatos por parte del personal de la Institución Policial Rionegrina? Un análisis normativo a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.", se estructura en un total de seis capítulos, cada uno de ellos concebido con la finalidad de contribuir a la consecución de los objetivos establecidos.

Los primeros dos capítulos presentan el marco teórico conceptual, explorando diversas corrientes doctrinales respecto al derecho a la libre asociación sindical y la metodología de investigación, detallando los métodos de recolección y análisis de datos utilizados. Se toma como fuente de información a las distintas corrientes doctrinales y jurisprudenciales que han influido en la interpretación de este derecho, destacando su importancia en el contexto normativo específico de la Institución Policial Rionegrina.

El tercer capítulo contextualiza la investigación, indagando respecto a los recientes acuartelamientos policiales que proporcionarán el trasfondo social que brinda relevancia al estudio. El cuarto se centra en el análisis de la normativa vigente que regula el ejercicio del derecho sindical en el ámbito policial, haciendo hincapié en el personal de la Institución Policial Rionegrina.

El quinto capítulo se ocupa de examinar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictado en ocasión de resolver el recurso presentado por el Sindicato Policial Buenos Aires, explorando sus fundamentos jurídicos y la implicancia que ellos tienen para la actividad policial. Finalmente, el sexto capítulo realiza un análisis de la legislación rionegrina a la luz del fallo de la Corte y las posturas que de él emergen, evaluando la coherencia y la necesidad de algunos ajustes normativos.

El objetivo principal de este trabajo es determinar la viabilidad de la existencia y ejercicio del derecho a la libertad de organización sindical por parte del personal policial de la provincia de Río Negro, conforme al sistema jurídico vigente y a la jurisprudencia. De manera secundaria, se propone examinar el régimen legal laboral de la Policía de Río Negro y la jurisprudencia; e informar si las fuerzas de seguridad provinciales pueden encuadrar dentro de los denominados "servicios esenciales".

La metodología utilizada para la consecución de estos objetivos es de tipo jurídico-descriptivo, permitiendo mediante la recopilación de datos esenciales para el análisis, que surgen de la normativa vigente, la doctrina especializada y la jurisprudencia, apuntar a realizar una descripción de la realidad y crear una representación del funcionamiento de una norma o institución jurídica.

El sustento teórico de este estudio se nutre de las decisiones adoptadas por el Comité de Libertad Sindical, el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículos doctrinarios publicados en revistas especializadas en derecho laboral, normativa internacional, nacional y provincial. También se relevaron antecedentes jurisprudenciales que dieron cuenta de las distintas posturas a nivel provincial y nacional. En la provincia de Río Negro, la legislación que se aboca a reglamentar la actividad del personal policial son las leyes S N° 5184 y LN° 679 junto con el Decreto provincial N° 1994-94, las cuales imponen el deber de abstenerse de desarrollar actividades lucrativas u otras incompatibles con el desempeño de las funciones policiales y tipifican como falta disciplinaria gravísima la toma de acción de medidas directas.

En síntesis, se propone indagar a través de los argumentos y fundamentos jurídicos que respaldan la prohibición del ejercicio del derecho a organizarse sindicalmente al personal de las fuerzas de seguridad. Derecho que si bien se encuentra, en principio, reconocido por una amplia normativa tanto a nivel nacional como internacional, se limita en su ejercicio a un sector en específico de la sociedad: el personal de las instituciones policiales.

Para comprender su relevancia es importante señalar que se está hablando de un derecho reconocido en las constitución nacional, provincial y tratados de derechos humanos de raigambre constitucional.

Esta revisión, aunque limitada en su extensión, aspira a enriquecer el diálogo y a contribuir a la profundizar en un tema que recurrentemente emerge en nuestra sociedad, ofreciendo un análisis más exhaustivo de las reivindicaciones sindicales en el seno de una institución estatal particular, la Policía de la provincia de Río Negro.

Resulta complejo encasillar esta problemática en una única rama del derecho, ya que, de hecho, involucra aspectos del derecho laboral, del derecho administrativo en las relaciones del Estado a partir del empleo público, del derecho constitucional y de los derechos humanos. Desde una perspectiva más filosófica, esta complejidad nos conduce a reflexionar sobre el hecho de que el derecho no puede ser analizado de manera sesgada, dividido en compartimentos o ramificaciones estancas. Más bien, debe concebirse como un todo integrado, compuesto por un conjunto de normas jurídicas que conforman un ordenamiento jurídico que se presenta, en principio y en el ideal de su estructura, como íntegro, es decir, sin poseer lagunas ni contradicciones entre sus normas. En este sentido, se adhiere a la postura de Cárcova, quien entiende el derecho como una “praxis específica dentro del todo social” (Cárcova, 1991).

A medida que la investigación avanza, se observará que esta teoría ideal estudiada en las primeras etapas de la carrera no se refleja exactamente como se anticipa en los libros en la praxis jurídica que se construye con la interacción de diversos factores sociales, además de las normas jurídicas, como la ética colectiva y el contexto político.

## ***II. Capítulo 1: Marco teórico. Lineamientos conceptuales.***

El capítulo que nos ocupa en este apartado comprende las definiciones que establecerán tanto el sujeto de análisis como el marco conceptual. En otras palabras, aquí se delimitan los conceptos y las bases que construyen la investigación.

### **A. El derecho a asociarse libremente y el derecho a formar asociaciones sindicales.**

En primer lugar, es fundamental precisar a qué se refiere cuando se habla del derecho a asociarse libremente, este derecho fundamental es definido por el Diccionario panhispánico del español jurídico como el “derecho a constituir o a integrarse en organizaciones de carácter asociativo, o a no incorporarse a ninguna imperativamente.”.

En resumidas cuentas, confiere a las personas la facultad de formar, unirse, participar, o no hacerlo, según su elección, en organizaciones sociales, sindicatos u otras entidades con objetivos y propósitos compartidos, se ejerce sin mediar coacción o intromisiones por parte de las autoridades gubernamentales. Siendo esencial para

salvaguardar otros derechos fundamentales como el derecho a la libertad de expresión y a la participación cívica y ciudadana. Asimismo, desempeña un papel crucial en la promoción y fomento de los intereses comunes de los individuos como miembros de una sociedad democrática y plural. La libertad de asociación, en este sentido, se erige como un pilar esencial para construir una sociedad que valora la diversidad de perspectivas y aspiraciones individuales.

Reconoce sus orígenes en los ideales de libertad individual y participación en la vida social y política. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, con el advenimiento de la Revolución Francesa, fue uno de los primeros documentos que reconoció la libertad de asociación como un derecho fundamental.

En la actualidad, este derecho fundamental se encuentra reconocido por la Constitución Nacional, la Constitución provincial y tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional. La Constitución Nacional en su art. 14 lo expresa en los siguientes términos: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; (...) de asociarse con fines útiles". La interpretación que ha predominado por "fines útiles" ha sido amplia abarcando todos aquellos fines que no resulten contrarios al bien común, de carácter neutro o inofensivo (Bidart Campos, 1986), o "cuyos objetivos no sean contrarios a los principios o valores de la Constitución Nacional (...)" (Sagüés, 1997).

La Convención Americana de Derechos Humanos, de manera enunciativa, enumera varios de los fines posibles en el ejercicio de este derecho, añadiendo al final del artículo 16.1 que también pueden ser incorporados fines de cualquier otra índole. Por lo tanto, la atribución del término "útil" a la finalidad que valide la asociación debe hacerse mediante una interpretación favorable a este derecho, evaluando si su reconocimiento afecta o no otros derechos en el caso concreto. En todo caso, el límite a su ejercicio estará dado por la legalidad, el bien común y los principios y valores constitucionales.

Ahora, poniendo foco en el concepto de libertad sindical, es decir, al ejercicio del derecho a asociarse aplicado específicamente dentro del ámbito del derecho colectivo del trabajo, se concuerda con la definición brindada por Justo López en este punto. El citado autor describe la libertad sindical como

El conjunto de poderes individuales y colectivos, tanto positivos como negativos, que garantizan la independencia de aquellos que la ejercen en lo que respecta a la creación, organización, gestión, gobernanza y actividades externas (actividades sindicales) de las asociaciones profesionales de trabajadores. (López, 1987).

El Diccionario panhispánico del español jurídico define a la libertad sindical como el derecho a:

Fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. En su vertiente positiva, todos tienen derecho a sindicarse libremente, aunque la ley puede limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las fuerzas o institutos armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. En su vertiente negativa, nadie puede ser obligado a afiliarse a un sindicato. (Real Academia Española, 2023).

La libertad sindical es comprensiva aquellos medios de acción que contribuyen a que el sindicato pueda desarrollar su actividad de la mejor manera posible. Es mucho más amplia que el simple reconocimiento del derecho a huelga o concertar convenios colectivos de trabajo. Ojeda Avilés define a la libertad sindical como “el derecho fundamental de los trabajadores a agruparse establemente a fin de participar en la organización de las relaciones productivas” (Ojeda Avilés, 1998). Mientras que Palomeque López ha manifestado que esta “constituye una de las piezas fundamentales del sistema de relaciones laborales propio del Estado Social y democrático de Derecho” (Palomeque López, 1989).

De manera similar, Elsa Porta ha dicho que este es un derecho que integra el núcleo de la regulación universal de los derechos humanos fundamentales (Porta, 2014), siguiendo a esta autora esta libertad genera derechos tanto para los empleadores y trabajadores considerados de manera individual como para las organizaciones que estos integran, y agrega, que “no debe ser entendida como una mera libertad, tampoco como una falta de



impedimento o una abstracta posibilidad de hacer, sino como un verdadero y efectivo poder”.

Remarcando su distinción con el derecho a huelga, derecho cuyo ejercicio se deriva del reconocimiento y ejercicio del derecho a la libertad sindical, este ha sido definido como la abstención colectiva y coordinada de la prestación de servicios, ejecutada por un número considerable de trabajadores con el objetivo de obtener beneficios específicos o reclamar por el resguardo de un derecho consagrado y consolidado (Alimenti, J. F., & Goldín, A. O., 2009). Este derecho, es considerado en la práctica como la principal vía de acción directa a utilizar por los sindicatos y se reconoce como una de las primeras y más importantes conquistas en materia de derechos laborales y en palabras de Miguel Sardegna es un medio utilizado por los trabajadores para la defensa de sus intereses (Sardegna, 2007).

En este punto, resulta crucial destacar que aunque la huelga es una medida clave para la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores esta representa solo una de las tantas comprendidas en el concepto de “medidas de acción directa” disponibles para llevar adelante un reclamo por parte de los sindicatos constituidos en el marco de la ley.

Su nacimiento se remonta al Siglo XIX, durante la Revolución Industrial comenzó a surgir el Movimiento Obrero con el cual, a grandes rasgos, los trabajadores comenzaron a organizarse y abogar para obtener mejores salarios y condiciones laborales (Flaquer Montequi, 1999). En el año 1919 se fundó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la que desempeñó y sigue ejerciendo un rol fundamental en la promoción de las normas laborales y en el reconocimiento de la libertad sindical (O.I.T., s.f.).

En fecha 17 de junio de 1948 en la ciudad de San Francisco se reunieron los miembros de la OIT y adoptaron en forma de convenio proposiciones relativas a la libertad sindical, fue así que se adoptó el 9 de julio de 1948 el Convenio sobre libertad sindical o Convenio 87, posteriormente aprobado y ratificado por el poder legislativo nacional mediante la sanción de la Ley N° 14.932 en el año 1959.

Asimismo, este derecho se encuentra amparado por el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional, previsto bajo los siguientes términos: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un

registro especial.”. Luego, este mismo artículo procede a detallar algunas de las facultades que se les otorga a los gremios para la mejor prosecución de sus fines que no es ni debe ser otro que lograr las mejores condiciones de labor para los y las trabajadores/as.

Un sindicato es conceptualizado como una organización conformada por trabajadores que se unen con el propósito de defender y promover los intereses del colectivo que representan, generalmente estos intereses se relacionan con aspectos laborales, salariales y condiciones dignas de trabajo. Tiene carácter de permanencia y se rige por su estatuto interno y las normas jurídicas que reglamentan su constitución y estructura, en Argentina se sancionó a tal efecto la ley N° 23.551 de asociaciones sindicales.

La referida ley establece una categorización de las asociaciones sindicales en función de dos criterios. El primero de ellos parte su distinción de las distintas agrupaciones que se hagan, así, la doctrina los denomina como sindicatos verticales, horizontales o de empresa según si ellos se agrupan a trabajadores de la misma actividad; a trabajadores de un mismo oficio, profesión o categoría pero en diferentes actividades; o a trabajadores de una misma empresa (art. 10 Ley 23.551, 1988). Ello sin perjuicio del derecho de estos de optar por un ámbito de menor amplitud y elegir agruparse en unidades más limitadas.

El segundo criterio establece una categorización en grados dependiendo de la forma de organización adoptada. Los sindicatos o uniones representan asociaciones de primer grado, las federaciones agrupan a asociaciones de primer grado y constituyen el segundo grado, mientras que las confederaciones, que integran entidades de primer y segundo grado, conforman el tercer grado (art. 11 Ley 23.551, 1988).

De la tipología sindical delineada por la Ley N° 23.551 se refleja que el marco legal argentino abraza un sistema que contiene múltiples criterios de agrupación, un “sistema de pluralidad de criterios de agrupación” (Alimenti, J. F., & Goldín, A. O., 2009. p. 658), dando lugar a la existencia de numerosas entidades con capacidades superpuestas de representación sobre un mismo ámbito personal y territorial. Ante esta complejidad, surge la necesidad de establecer un esquema en el que se regule la capacidad de actuación de estas organizaciones, con normas para gestionar la actuación conjunta de ellas o asignando

solo a una la exclusividad para ejercer los derechos derivados del derecho de organización sindical, como la implementación de medidas de acción directa o la negociación y suscripción de los convenios colectivos de trabajo.

En este contexto, se introduce la técnica legislativa de la mayor representatividad como parámetro que determinará, en última instancia, cuál de las asociaciones sindicales es la más representativa otorgándole así la personería gremial. Esta técnica opera como una suerte de lazo entre el representante y los representados, otorgando legitimidad a las acciones que el representante ejecute en beneficio de las categorías profesionales que representa, dotando de alcance general a las decisiones adoptadas.

Para calificar cuál de las asociaciones es la más representativa la Ley establece un cómputo sobre la base de la cantidad promedio de trabajadores que se intenta representar, siendo la más representativa aquella que cuente con un mayor número promedio de afiliados cotizantes. Los promedios se determinan sobre los seis meses anteriores a la solicitud (Ley N° 23.551 art. 25 inc. c).

Este mecanismo se convierte en un instrumento clave para consolidar la estructura sindical, garantizando una representación efectiva y eficiente de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva y otras instancias relevantes. La representatividad se convierte, por tanto, en un elemento esencial que contribuye a la coherencia y estabilidad del sistema, al tiempo que salvaguarda los derechos y aspiraciones de los trabajadores, pese a que algunos autores consideran que menoscaba la pluralidad de asociaciones.

La personería gremial se define como una categorización legal otorgada por el Ministerio de Trabajo mediante el dictado de un acto administrativo, en el que se designa a la asociación sindical como la más representativa en una determinada actividad, oficio o profesión. Según la obra "Curso del derecho del trabajo y de la seguridad social" de Goldín y colaboradores, la personería gremial es un atributo concedido a una organización sindical ya inscripta (simplemente inscripta), la cual, posteriormente acredita ser suficientemente representativa en un determinado ámbito de actuación personal y territorial.

Las organizaciones sindicales con personería gremial se distinguen de las organizaciones sindicales simplemente inscriptas en que, aunque ambas deben ser constituidas observando los requerimientos previstos por la ley, sólo las primeras, por ser

las más representativas, obtendrán el reconocimiento del pleno ejercicio de todos los derechos sindicales. La inscripción sólo significa la concesión de la personería jurídica mientras que la representatividad expresada en el otorgamiento de la personería gremial es la llave que permite acceder al ejercicio de aquellos derechos reconocidos de forma exclusiva por la ley para estas organizaciones, ello en concordancia a lo preceptuado por el art. 31 Ley 23.551 (1988).

Cabe destacar que la Constitución Nacional no prescribe un "modelo sindical" sino que consagra un principio genérico, el de libertad de asociación. Fue la reglamentación posteriormente sancionada la que optó por un modelo de unidad promocionada que permite la formación libre de asociaciones, pero le otorga solo a la más representativa la titularidad y ejercicio de ciertos derechos con carácter exclusivo. Este modelo ha dado lugar a la creación de un nuevo actor social con una influencia decisiva en las instancias políticas del país, surgido en razón de su alianza con algún partido político y su capacidad para afiliar a un elevado número de trabajadores, con capacidad para generar mejores condiciones laborales para estos últimos; estos actores sociales son los sindicatos (Alimenti, J. F., & Goldín, A. O., 2009. p. 654).

Por otro lado, existe una distinción teórica entre los conceptos de "gremio" y "sindicato", que se ve reflejada en varias implicancias prácticas en la realidad. Es que si bien suelen utilizarse como indistintamente, como si fueran sinónimos, estos no son lo mismo y aunque ambos representan a los trabajadores en la defensa de sus derechos, cabe precisar cuáles son las diferencias entre uno y otro (Portal del Trabajador, s.f.).

Un gremio es una organización que agrupa a trabajadores de un mismo oficio o sector, su enfoque se centra en aspectos relacionados con la regulación y el desarrollo de las habilidades y conocimientos necesarios para ejercer esa labor. Su accionar suele orientarse a brindar apoyo y protección a los trabajadores, promover la formación y capacitación en el área específica, establecer acuerdos y convenios colectivos de trabajo.

A diferencia de estos, los sindicatos agrupan a trabajadores de distintas profesiones, sea a nivel nacional, regional o local, por lo tanto tienen un alcance más amplio que los gremios. Son considerados como la organización que representa al gremio. Para evitar sobreabundar en repeticiones innecesarias sobre el concepto, se remite a la definición

previamente proporcionada de los sindicatos. Dentro de sus funciones se destacan luchar por mejores salarios y beneficios para los trabajadores, negociar acuerdos colectivos con los empleadores, representar y defender a los trabajadores en caso de conflictos y brindar asesoría legal y apoyo a sus miembros.

Algunas de las diferencias claves entre estos se encuentran en su composición, su ámbito de actividad, en su representatividad y en su estructura. No obstante la principal diferencia radica en su enfoque, los sindicatos se centran en la representación y negociación de cara a los empleadores, por su parte los gremios se enfocan en la regulación y desarrollo de habilidades. En cuanto a la composición los sindicatos se destacan por ser más amplios que los gremios, por el hecho de congregar a trabajadores de diversas profesiones o sectores, posibilitando su acción en múltiples áreas, incluso a nivel nacional.

Esta diferencia en la composición se traduce en una mayor representatividad, ya que los gremios representan exclusivamente a trabajadores de un sector particular, mientras que los sindicatos ejercen su representación sobre un número más grande de trabajadores. Asimismo, los sindicatos tienen una estructura de elección democrática de sus representantes, por ende es más vertical, mientras que los gremios suelen estructurarse de una manera horizontal permitiendo que sus miembros participen de la toma de decisiones.

Las organizaciones sindicales del país comparten en su mayoría cuatro rasgos generales. En primer lugar, ostentan el monopolio de la representación funcional de acuerdo con la rama de actividad correspondiente. Además, requieren el reconocimiento estatal a través de la inscripción u obtención de la personería gremial, también exhiben una estructura organizativa de tipo piramidal. Y, por último, ejercen un control autónomo sobre sus propias obras sociales. Todas estas características se encuentran reglamentadas por legislación nacional específica, al solo efecto de mencionarlas, estas son: la Ley de Negociación Colectiva (N° 14250), la Ley de Asociaciones Sindicales (N° 23551) y la Ley de Obras Sociales (N° 23660).

### **B. La policía de Río Negro.**

Por otra parte, resulta crucial identificar en este apartado el sujeto de análisis que se propone abordar y su marco regulatorio. Para ello, a continuación se procede a conceptualizar a las fuerzas de seguridad y a la Institución Policial de Río Negro, esto

proporcionará las bases necesarias para abordar adecuadamente los aspectos regulatorios y funcionales que se desprenden de este ámbito particular en el marco de la investigación.

Como es sabido el sistema federal de gobierno instaurado en nuestra carta fundamental implica que las provincias retienen su competencia sobre todos aquellos aspectos no expresamente delegados al Gobierno Federal (art. 121 CN), uno de estos aspectos no delegados es la regulación de sus propias relaciones contractuales, los denominados “contratos administrativos”, dentro de los cuales se encuentran los de empleo público. Se desprende de ello la coexistencia de una multiplicidad de regímenes jurídicos que se ocupan de regular las diversas relaciones de empleo público y servicios públicos, siendo los cuerpos policiales y la seguridad solo una pequeña parte apenas representativa de esta multiplicidad de relaciones jurídicas entre el Estado Provincial como contratante-empleador y las personas físicas que se desempeñan dentro de sus instituciones y departamentos como trabajadores dependientes.

Dentro del ámbito del derecho administrativo y el derecho laboral se ha discutido arduamente si los empleados públicos pueden ser considerados bajo el concepto de trabajadores, esta discusión actualmente ha quedado zanjada y resulta obsoleta por haber primado la interpretación que los incluye y considera como trabajadores pese a las particularidades derivadas de la relación de empleo público.

En consecuencia, la regulación de la Institución Policial se encuentra en el marco del empleo público como una de las competencias que se han reservado las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para sí, siendo parte de su autonomía la potestad regulatoria del servicio de seguridad en lo que concierne a su territorio geográficamente delimitado o también denominado “competencia geográfica”. Ello, sin perjuicio de la jurisdicción federal de excepción.

En este contexto de un sistema federal, en el cual cada provincia posee su propia normativa en virtud de su autonomía, es que corresponde precisar el enfoque dado a la investigación, dirigida puntualmente al análisis de su regulación en la provincia de Rio Negro. Y, a pesar de la ausencia de jurisprudencia aplicable en esta problemática que provenga del Superior Tribunal de Justicia de Rio Negro, sí se puede establecer un paralelismo y analizar la normativa interna provincial a la luz de las sentencias dictadas por

la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como máximo y último intérprete del sistema constitucional argentino.

La normativa rionegrina sancionada al efecto son las leyes provinciales S N° 5184 “Ley organica de la policia de la provincia de Rio Negro” y L N° 679 “Ley del personal policial de la provincia de Rio Negro”, además en fecha 11 de noviembre de 1944 se dictó el Decreto N° 1994, el cual incorpora el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial y en enero del mismo año se dictó el Decreto N° 32 por el cual se aprueba el Reglamento de Normas para los Sumarios Administrativos. Estas son las normas que se ocupan de regular la Institución y la actividad policial en la provincia, al mismo tiempo que establecen los derechos y obligaciones del personal parte de esta institución.

La citada ley provincial S N° 5184, cuya última actualización data del año 2016, en su art. 1 define a la policia de la provincia de Rio Negro como una “Institucion Civil Armada, de caracter profesional que tiene a su cargo el mantenimiento del orden y la seguridad pública, subordinada plenamente a la autoridad constitucional” y establece su marco de actuación como auxiliar permanente de la Administración de Justicia y el ejercicio de las funciones que se le asignen para la protección de los derechos de los ciudadanos. En igual sentido, el art. 2 de la misma norma establece que esta Institución es una unidad de organización centralizada del Poder Ejecutivo Provincial.

Se entiende entonces que el sujeto de análisis del presente trabajo de grado será todo aquel que resulte parte integrante del personal de esta institución mediante un contrato de empleo público y se encuentre alcanzado por las disposiciones de las normas previamente mencionadas es decir, los policías que se desempeñen en la Institucion Policial de Rio Negro. Cabe destacar que si bien el concepto de “fuerzas de seguridad” es más abarcativo que el de “policía”, a los fines del presente trabajo se implementarán, por momentos, como sinónimos en pos de evitar reiteraciones.

Conceptualizado el sujeto de análisis corresponde analizar el particular estatus jurídico que ostentan los miembros de esta Institución dependientes del Estado Provincial. Es allí donde cobra relevancia lo preceptuado por la Ley provincial L N° 679 que en su artículo 25 define el estado policial como la situación jurídica resultante del conjunto de deberes y derechos establecidos por las leyes y decretos para el personal policial de todos

los agrupamientos de la pirámide jerárquica que se conforma dentro de la Institución. Dicho estado policial confiere al personal de la institución una “especial subordinación”, distinta a la que recae en cabeza de los trabajadores regidos por la Ley de Contrato de Trabajo y se caracteriza por los atributos de mando, la jerarquía y la disciplina en aras a la protección de la seguridad ciudadana. Parafraseando a Gonzalo Cuartango estos estatutos personales rigen como consecuencia de su pertenencia a las fuerzas de seguridad de un Estado, con sus particulares derechos, deberes y regímenes (Cuartango, 2017. p. 2); ello atento a que los cuerpos policiales son los encargados de brindar el servicio de seguridad a la ciudadanía y, por ende, de afrontar las vulneraciones a la seguridad pública.

Un debate a parte surge en torno a si este servicio público que presta el personal policial a la ciudadanía forma parte o no de los denominados “servicios esenciales”. El concepto de servicio público, proveniente del derecho administrativo, refiere a la actividad llevada a cabo por la Administración Pública, por sí o por medio de terceros, cuyo propósito es satisfacer necesidades o intereses de carácter general y procurar el bien común de la sociedad.

De una primera aproximación y tomando como punto de partida los criterios fijados por la O.I.T. por intermedio de sus órganos, se entiende por servicios esenciales a todos aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o en parte de la población (OIT, 2006. p. 125. párr. 582), al mismo tiempo pone de manifiesto que el concepto de servicios esenciales en sentido estricto dependerá en gran medida de las condiciones propias de cada país las cuales son siempre variables, por lo tanto aquellos servicios que pese a no estar prima facie incluidos, por no comprometer alguno de los derechos mencionados, pueden por la extensión de la interrupción, producto de medidas de acciones directas, tornarse esenciales. En síntesis, los servicios públicos serán adjetivados como esenciales, acorde a las necesidades y normas de cada país, cuando por medio de su prestación se satisfacen necesidades vitales de la población.

En los tiempos que corren, la mayoría de las legislaciones han abordado la distinción entre los servicios públicos en general y los servicios esenciales. Y fue considerando esta diferenciación que se ha respaldado la regulación restrictiva de los derechos sindicales para aquellos que se desempeñan en el ámbito de los servicios públicos



esenciales, motivando esa restricción en criterios de oportunidad, mérito y conveniencia o en la salvaguarda del interés público.

Al respecto de la conceptualización de los servicios esenciales Héctor García ha dicho que:

Es posible acordar la existencia de un núcleo duro de derechos prioritarios o vitales, sin los cuales sería inconcebible la existencia humana en toda sociedad y cuyo descuido o preterición no serían admisibles en ningún ordenamiento jurídico, cualesquiera fueran las circunstancias. Al momento de enumerar esos derechos, existe acuerdo generalizado en torno a tres: la vida, la seguridad y la salud de la población. (García, 2007).

La doctrina de los órganos de control normativo de la O.I.T. no ha proporcionado una definición taxativa de los servicios esenciales; en lugar de ello, ha optado por presentar un listado enunciativo de actividades que podrían considerarse como tales, el cual sirve de referencia para las determinaciones legislativas que cada país haga en ejercicio de su soberanía. Según la opinión del Comité de Libertad Sindical extraída de su Recopilación de decisiones presentada en los años 2006 y su versión más actual en el año 2018, se engloban dentro del concepto de servicios esenciales: el sector hospitalario, los servicios de electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos, la policía y las fuerzas armadas, los servicios de bomberos, los servicios penitenciarios públicos o privados, el suministro de alimentos a los alumnos en edad escolar, la limpieza de los establecimientos escolares y el control del tráfico aéreo.

### ***III. Capítulo 2: Metodología y Objetivos de investigación.***

En este capítulo, se expondrá el método utilizado en la investigación, así como los objetivos propuestos, que no son más que las directrices que han guiado y orientado el desarrollo del trabajo.

#### **A. Diseño metodológico y fuente de recolección de datos.**

En el ámbito de la metodología de la investigación, coexisten varias clasificaciones que determinan el tipo de investigación a llevar a cabo. Entre ellas, se destacan las

investigaciones documentales, de campo, experimentales, con metodologías descriptivas, explicativas y exploratorias, clasificadas también según el tipo de enfoque en cualitativas, cuantitativas y/o mixtas. La elección del modelo a aplicar dependerá de la disciplina, de la problemática a abordar, es decir, el tema elegido y de los objetivos propuestos por el autor en cada caso particular.

Para la elaboración de este trabajo, se adoptó una metodología de tipo jurídico-descriptivo. Esta estrategia implica analizar una problemática jurídica sobre la base de la normativa vigente, la doctrina especializada y la jurisprudencia. Este enfoque se caracteriza por prescindir de la manipulación de variables, centrándose en la recopilación y sistematización de fuentes de información en pos de exponer las facetas más destacadas de un tema específico.

En este sentido, la función del investigador es observar las fuentes de información y limitarse a realizar una descripción de la realidad, presentando los resultados obtenidos. En palabras de Cortés González Jaime y Álvarez Cisneros Sonia del Carmen, este tipo de estudios ofrece una representación del funcionamiento de una norma o institución jurídica (Cortés González & Álvarez Cisneros, 2017, p. 73).

Como corolario de ello, la fuente de información o de recolección de datos utilizada es de tipo documental, de dogmática jurídica, empleando como fuente de información primaria las leyes provinciales, nacionales, la normativa de fuente convencional (tratados de Derechos Humanos y convenios de la OIT) y la jurisprudencia de la CSJN al respecto. Mientras que las opiniones de distintos juristas, expresadas en sus artículos de doctrina, funcionan como fuente de información secundaria.

#### **B. Los objetivos de la presente investigación son:**

##### Objetivo Principal:

Determinar si existe el derecho a la libertad de organización sindical por parte del personal policial de la provincia de Río Negro, en miras a su régimen legal laboral vigente y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

#### Objetivos Secundarios:

Analizar el régimen legal laboral de la Policía de Río Negro y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, haciendo foco en el derecho a la libertad de organización sindical.

Indagar si las fuerzas de seguridad provinciales pueden considerarse servicios esenciales.

Contextualizar la problemática haciendo foco en los acontecimientos sociales recientes, con especial atención a los acuartelamientos de los años 2013 y 2020.

#### ***IV. Capítulo 3: Contextualización. Formulación del problema y su relevancia.***

En esta sección se proporcionará una breve descripción ordenada cronológicamente de los acontecimientos que han suscitado el debate en los últimos años. Se abordará de manera general cómo se han resuelto sin profundizar en la fundamentación, que es el objeto que respalda el trabajo. También se adelantarán las razones que llevan a la autora a considerar que a pesar de la decisión adoptada por la CSJN este sigue siendo un problema vigente en la sociedad.

Es que para lograr una mayor comprensión del debate respecto a la posibilidad de que el personal perteneciente a la institución policial rionegrina obtenga personería gremial y con ello un medio institucionalizado para evacuar sus reclamos laborales, debemos remontarnos a los primeros días de diciembre del año 2013. En este periodo, se desataron una serie de acuartelamientos en las distintas provincias que componen el país, motivados en la búsqueda de mejoras salariales y generando con su accionar una crisis institucional (Alvarado, 2023. p. 55). La mayoría de los funcionarios que participaron en los acuartelamientos de 2013 resultaron sancionados. No obstante, en el plano jurídico surgieron, a partir de la visibilidad obtenida producto de la crisis, posturas doctrinarias encontradas sobre el tema en estudio, algunas a favor de la sindicalización de las fuerzas de seguridad, reconociendo el pleno ejercicio de todos los derechos que se desprenden del art. 14 bis de la Constitución Nacional, incluidas las medidas de acción directas, otras más moderadas que reconocen el ejercicio del derecho a asociarse pero limitan el ejercicio de

acciones directas y el poder de conflicto de los sindicatos que se constituyan y también posturas totalmente opuestas al ejercicio y reconocimiento de dichos derechos.

El 13 de agosto de 2015 con arreglo a lo dispuesto por acordada 30/2007, la Corte Suprema de Justicia de la Nación convocó a una audiencia pública de carácter informativo en el marco de la causa “Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales” (CSJN, 2017. Considerando 3). Originada a raíz del reclamo presentado por el Sindicato Policial de Buenos Aires contra la Resolución N° 169/98 del Ministerio de Trabajo, mediante la cual se había rechazado la solicitud de la parte actora para que se le otorgue la simple inscripción gremial. La audiencia tuvo un impacto en la sociedad actualizando el debate y se encuentra disponible para su visualización en la página del Centro de Información Judicial (CIJ, 2015).

Hasta el primer fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2017 en los autos mencionados en el párrafo precedente fueron surgiendo asociaciones que se atribuían a sí mismas la representación de los intereses del personal policial (Cánepa, 2021); no obstante la gran mayoría, no lograron obtener el reconocimiento legal de su personería, a excepción de un caso en la provincia de Córdoba que a través de un fallo de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo se ordenó la inscripción de la asociación (CNAT, Sala II. 2013), aunque posteriormente este decisorio fue revocado por los tribunales superiores (CSJN, 2020).

A pesar de los vaivenes jurisprudenciales en primeras y ulteriores instancias, en la actualidad no existen asociaciones legalmente reconocidas e inscriptas para representar los intereses colectivos del personal de las fuerzas de seguridad.

Con fecha 11 de abril del 2017 el máximo tribunal de la nación se posicionó por primera vez sobre el tema resolviendo el rechazo de la solicitud formulada por la policía bonaerense a constituir su sindicato y confirmando de esta manera la sentencia apelada que dictó la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. Fue una decisión dividida, con un voto mayoritario compuesto por cinco jueces y dos disidencias.

La corte reafirmó su postura el 13 de agosto del 2020 remitiéndose en lo sustancial a los fundamentos de su jurisprudencia sentada en el año 2017 en autos “Rearte, Adriana

Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación” convalidando la constitucionalidad de la ley provincial que prohíbe al servicio penitenciario de Córdoba conformar sindicatos, al mismo tiempo que confirmó la competencia de la Provincia para regular, en sentido restrictivo de derechos constitucionalmente reconocidos en el marco del empleo público local.

Con los precedentes jurisprudenciales mencionados parecería que la cuestión ha quedado zanjada de acuerdo a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en los años 2017 y 2020. No obstante, lejos está esa respuesta de solucionar los problemas de fondo a los reclamos que se dieron y a los que en un futuro se podrían llegar a dar.

Sin ir más lejos, durante el mes de septiembre del año 2020, cuando la sociedad argentina atravesaba un contexto de pandemia, se realizaron manifestaciones por parte de la policía bonaerense pidiendo aumentos salariales, generando un clima de tensión en la sociedad y resurgiendo con ello nuevamente el debate (La Nación, 2020). Más recientes y cercanos se encuentran los reclamos acaecidos a mediados de mayo del año 2022 fuera de la jefatura de la policía de Río Negro de la ciudad de Viedma, reclamos que dieron lugar al inicio de sumarios a aquellos policías que estando en horario laboral, dejaron de cumplir con sus funciones para acompañar a los manifestantes en el patio interno de la Jefatura, concretando lo que se conoce como una “retención de servicios” (NoticiasNet, 2022).

Ante la reiterada Jurisprudencia denegatoria se realizaron varios intentos desde los distintos sectores políticos presentando proyectos para regular esta problemática, sin perjuicio de ello, por algún u otro motivo nunca se logró llegar a la sanción de una ley que brinde un marco legal adecuado, poniendo fin a la cuestión de manera definitiva. A nivel provincial fue presentado un proyecto por parte del legislador Bautista Mendioroz en el año 2014 (Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2014) y a nivel nacional se presentaron varios proyectos durante el periodo 2010-2020, con algunos matices en cuanto a su contenido, pero en general todos preveían como viable la posibilidad de sindicación de la Policía Federal Argentina, el texto de los mismos se encuentra disponible en la página oficial de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Uno de los principales problemas que surgen a partir de la falta de regulación es la conflictividad interna que se genera, la cual se ha reflejado en su peor faceta en los

reclamos de los años 2013 y 2020. La reivindicación por parte del personal policial del derecho a conformar asociaciones sindicales sigue vigente, de hecho, el 17 de septiembre del año 2023 se llevo adelante en la ciudad de General Roca el autodenominado “1er Congreso Nacional Relacionado a la Seguridad y Derechos Policiales” convocado por la Federación argentina de Sindicatos de Seguridad Ciudadana, y en él participó -entre otros- el Consejo de Bienestar Policial Rio Negro.

Esta controversia toca aristas de tipo institucional, político, social y legal, por lo que se debe ser muy prudente a la hora de plantear una reforma legislativa, máxime considerando que en los tiempos que corren se vuelven a escuchar discursos que se habían mantenido agazapados en la sociedad, reivindicando posturas de una época muy oscura de nuestra historia argentina.

El trabajo se centrará principalmente en esta última arista, la legal, enfocando su análisis en las fuentes del derecho detalladas en la metodología, haciendo especial hincapié en la situación en la provincia de Río Negro.

En síntesis, el problema se centra en la viabilidad de la sindicalización del personal policial de la provincia de Río Negro, considerando su especial subordinación por su carácter de empleados públicos regidos por el “estado policial”, estado que se traduce como una situación jurídica que implica un conjunto deberes y facultades específicas de singular interés por comprometer, nada mas y nada menos, que la prestación del servicio de seguridad a la ciudadanía. Es que, a pesar de los fallos de la Corte y los reiterados intentos legislativos, siguen existiendo asociaciones de policías que buscan la obtención del reconocimiento legal para defender los intereses del personal, y el estado actual de las normas en nada asegura que no se vuelvan a repetir los acontecimientos de los años 2013 y 2020 por no contar con un aceitado mecanismo que logre encauzar sus reclamos laborales.

## ***V. Capítulo 4: La normativa.***

### **A. El derecho a conformar asociaciones y sindicatos en el plano Internacional-Convencional**

En el marco internacional y convencional el derecho a la organización sindical libre como especie específica y particular del derecho a asociarse se encuentra previsto, con

algunos matices entre sí, en los siguientes Tratados Internacionales de Derechos Humanos dotados de Jerarquía Constitucional conforme lo preceptuado por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional introducido a partir de la reforma constitucional de 1994:

Artículo 22 de La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículo 20 y 23 inc. 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A los fines de preservar la integridad de su texto se transcriben los artículos más relevantes, conforme al criterio de la autora, de los tratados previamente mencionados en este punto. Ello en pos de evidenciar los matices de la regulación a los que se alude.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone lo siguiente:

Libertad de asociación: 1. Todas las personas tienen 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 sólo 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 públicos, o para proteger la salud o la moral públicas 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. (Organización de los Estados Americanos, 1988).

Este instrumento es el primero de los mencionados en contemplar una disposición específica en torno al ejercicio de este derecho por parte del personal integrante de la policía y también el más restrictivo en relación al reconocimiento del derecho de asociación a los miembros de la policía al permitir que mediante la sanción de ley un Estado no solo imponer restricciones legales sino también disponer la “privación de su ejercicio”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al regular al respecto estableció en su Art. 22:

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.; 2. El ejercicio de tal derecho sólo 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 públicas o los derechos y 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.; 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza 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 puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías. (Naciones Unidas, 1966).

Y, por último, se cita el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en su artículo correspondiente dice:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a. El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, 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; (...); c. El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones 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; d. El derecho de huelga, ejercido de conformidad con



las leyes de cada país. 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. 3. 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. (Naciones Unidas, 1966).

De manera similar se encuentra regulado en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, también denominado “Protocolo de San Salvador” en su artículo 8, protocolo ratificado por la Ley 24.658 en 1996. (Organización de los Estados Americanos, 1988).

Con rango supralegal, este derecho se encuentra amparado por el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho a la sindicalización, aprobado por medio de la Ley Nacional N° 14.932. El cual en su artículo 2 fija que trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas, con la sola condición de observar los estatutos por los que se rigen. Por el término organizaciones el mismo Convenio hace una calificación del mismo en su artículo 10, entendiendo por organización a “toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.” (Organización Internacional del Trabajo, 1948). Y, por último, en su artículo 11 establece la obligación de todos los Estados partes de la O.I.T. en los que se encuentre vigente el Convenio de adoptar las medidas necesarias y apropiadas en pos de garantizar a trabajadores y empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Con la finalidad de reforzar esta protección se sancionó con posterioridad el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva que establece básicamente la obligación de los estados de proteger a los trabajadores de todo acto de

discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, este último Convenio fue ratificado por Argentina mediante el Decreto-Ley N.º 11.594 en el año 1956.

En cuanto a los instrumentos internacionales de relevancia cabe destacar que este derecho es contemplado en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, cuya jerarquía encuentra como fundamento normativo el Protocolo de Ouro Preto, sobre ello se ha dicho que

Esa jerarquía se enmarca en los principios de derecho internacional. El éxito de un proceso de integración regional está unido a la aplicación de las normas emanadas de los órganos de integración competentes por los Estados Parte. Dichas normas deben prevalecer sobre el derecho interno de los Estados. (Fuente, 2008).

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR ampara este derecho tanto en su versión originaria de 1998 en los artículos 8 y 9 (Mercado Común del Sur “MERCOSUR”, 1998), como también en su versión más reciente, actualizada en el 2015, con la cual se amplía el Capítulo III destinado a la regulación de los Derechos Colectivos y se prevé específicamente en su artículo 16 (Mercado Común del Sur “MERCOSUR”, 2015).

#### **B. El derecho a conformar asociaciones y sindicatos a nivel Nacional y Provincial.**

A nivel nacional el derecho a asociarse se halla previsto en el artículo 14 de la Constitución Nacional (1994) y más específicamente establece en su artículo 14 bis el derecho a la organización sindical libre y democrática, los cuales rezan: “Art. 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: (...) de asociarse con fines útiles (...)” y “Art. 14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”.

La ley sancionada con la finalidad de regular este tipo de asociaciones es la Ley N° 23.551, la cual ya fue abordada y analizada en el Marco Teórico del presente trabajo y a su letra se remite.

A su vez, la Constitución de la provincia de Río Negro (1988) lo recepta de manera genérica en su preámbulo y de forma más precisa, como derivados de este derecho, prevé: el derecho de asociación política en su artículo 24; la asociación en cooperativas en el artículo 101 y la asociación sindical en su artículo 41. Este último se estipula bajo los siguientes términos:

Artículo 41. En defensa de sus intereses profesionales, se garantiza a los trabajadores el derecho a asociarse en sindicatos independientes, que deben darse una organización pluralista, con gestión democrática y elección periódica de las autoridades por votación secreta de sus afiliados. Los sindicatos aseguran el goce efectivo de los derechos de los trabajadores y realizan propuestas políticas, económicas y sociales a los distintos organismos del Estado. El Estado garantiza a los sindicatos los derechos de: 1. Ser reconocidos por la simple inscripción en un registro especial. 2. Concertar convenios colectivos de trabajo. 3. Ejercitar plenamente y sin trabas la gestión de sus dirigentes, con estabilidad en sus empleos, licencia gremial e indemnizaciones especiales. 4. Declarar la huelga en defensa de los intereses de los trabajadores. 5. Actuar gratuitamente en los expedientes judiciales. (Constitución de la provincia de Río Negro, 1988).

A través de este artículo se recepta en la provincia el reconocimiento del derecho a organización sindical libre y se garantiza su ejercicio a quienes se consideran “trabajadores”, luego procede a enumerar una serie de derechos y/o facultades en cabeza de los sindicatos constituidos en observancia de las leyes. En opinión de quien escribe se percibe un yerro en la técnica legislativa del artículo toda vez que el “Ser reconocidos por la simple inscripción en un registro especial” es una forma de reconocer por parte del Estado la constitución del sindicato y con la obtención de la personería gremial se consagra la legitimación para actuar de estos actores sociales en su carácter de representantes de los intereses y derechos de los trabajadores y no un derecho propiamente dicho.

Aunque se han presentado varios proyectos, la mayoría con la intención de permitir y regular la actividad sindical de las fuerzas de seguridad, hasta el momento no se ha sancionado ni promulgado ninguna ley ni nacional ni provincial que tome la decisión

política de prohibir o regular su sindicalización y los derechos que de ella se derivan. Empero, se hallan insertas en varios decretos reglamentarios, dictados en el ámbito del derecho público local, disposiciones que vedan la participación directa en actividades gremiales para miembros activos o retirados de las fuerzas policiales, estableciendo incluso sanciones disciplinarias en caso de incumplimiento.

### **C. La regulación de los servicios esenciales en Argentina.**

La legislación argentina, a través del artículo 24, segundo párrafo, de la Ley 25.877 (2004), ha delineado la categorización de servicios esenciales incluyendo actividades como los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo. Se destaca, en el tercer párrafo del artículo citado, la posibilidad de calificar excepcionalmente como servicio esencial a una actividad no contemplada en la enumeración anterior, decisión que recaerá en una comisión independiente. Sin embargo, la ley evita especificar cómo se integrará la comisión sino que remite esta labor a su posterior reglamentación y fija como requisito previo a la admisión de esta actividad dentro de la categoría de servicios esenciales el haber recurrido a una conciliación previa, al mismo tiempo que establece los presupuestos que deben constatarse para habilitar el hecho de poner en consideración de la comisión esta inclusión.

Esta regulación se concibió y diseñó considerando la posibilidad de eventuales conflictos colectivos de trabajo con estos sectores, teniendo como propósito garantizar lo que se conoce como “prestaciones mínimas” y con ellas evitar la interrupción total de la prestación de servicios que resguardan intereses y derechos que resultan prioritarios o vitales para la convivencia en toda sociedad a causa del ejercicio de una medida de acción directa por parte de los trabajadores-prestadores.

Como se puede evidenciar, la ley ha decidido no incluir dentro del listado al servicio de seguridad (artículo 24, Ley 25.877. 2004). La adjetivación de los servicios como “esenciales” tal como expresa Marta Falperin “los ubica en la cúspide de la pirámide de las prestaciones” (Falperin, 2011) y la decisión política de incluir una actividad dentro de esta categoría implica reconocer que una interrupción en la prestación del servicio

puede afectar la satisfacción de necesidades vitales de la comunidad en su conjunto, justificando la restricción del ejercicio de algunos de los derechos sindicales -principalmente el derecho a huelga- por priorizarse, al momento de hacer una ponderación de los derechos en juego, la cobertura del servicio y el resguardo de estos derechos vitales de la sociedad, aunque sea mediante la implementación de guardias mínimas, por sobre los intereses sectoriales de los empleados abocados a su prestación. No todo servicio público es un servicio esencial, sólo serán considerados esenciales aquellos cuya interrupción comprometan estos derechos vitales y prioritarios.

Atento a esta omisión de concebir al personal de seguridad dentro de la enumeración prescripta por la legislación citada y al hecho de que su inclusión importaría la restricción de derechos constitucionales la interpretación adecuada sería, en principio, restrictiva, quedando la policía encuadrada por fuera de los denominados “servicios esenciales”. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que en base a los fundamentos y definiciones hasta aquí expuestos cabría la posibilidad de incorporarlos y sería completamente razonable tomar esa decisión, máxime si se considera que así se ha dispuesto mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020, artículo 6 inc. 1, al exceptuarlos del cumplimiento del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, Decreto que contempló al personal de las fuerzas de seguridad como “servicios declarados esenciales en la emergencia” en pos del resguardo de la seguridad de la ciudadanía, el control de las medidas dispuestas por el Gobierno y el orden público, decisión tomada en razón del contexto de Pandemia acaecido en el transcurso del año 2020 producto de la propagación en el mundo del virus SARS-CoV2 (Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 297/2020, 2020).

## ***VI. Capítulo 5: El leading case. El fallo de la CSJN en la causa “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”***

Tal como previamente se mencionó, el día 11 de abril del año 2017 la corte se pronunció por primera vez sobre la sindicalización de las fuerzas de seguridad, mediante un recurso de hecho deducido por el actor llega ante la Corte para resolver en autos

“Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”. Resulta que mediante el dictado de la Resolución N° 169/98 el Ministerio de Trabajo le denegó a la actora la simple inscripción gremial, esa decisión fue judicializada llegando ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual en un voto dividido terminó por resolver hacer lugar al recurso y confirmar la sentencia de Cámara que en su oportunidad sostuvo que a la actora no les asiste el derecho a conformar asociaciones sindicales, fundamentando su decisorio en la inexistencia de ley que le confiera expresamente ese derecho al personal de la policía.

#### **A. Los fundamentos del voto mayoritario**

Para así resolver la mayoría de jueces, constituida por los Dres. Lorenzetti, Rosenkrantz y Highton de Nolasco, sostuvieron que “lo establecido en el artículo 14 bis no implica que todo grupo de trabajadores tenga un derecho incondicionado a formar un sindicato.” (considerando 8°), argumentan que este derecho puede ser restringido mediante leyes que establezcan requisitos específicos para conformar sindicatos, siempre en el marco del principio de razonabilidad.

El Máximo Tribunal afirma en su considerando 9°) que la Constitución “ha excluido a ciertos grupos de trabajadores” del derecho a constituir un sindicato, entre ellos los miembros de la fuerza policial, fundando esa exclusión en las discusiones que se dieron en la Convención Constituyente de 1957 cuya reforma termina por incorporar el art. 14 bis al cuerpo de la Constitución, en las sesiones el Convencional Bravo expresamente dijo que los funcionarios públicos depositarios de cierta parte de la autoridad pública están excluidos del derecho de huelga (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Año 1957). Es en esta exclusión del ejercicio del derecho a huelga por parte de “los funcionarios públicos depositarios de cierta parte de la autoridad pública” que la mayoría de los magistrados consideran que para los Convencionales del año 1957, los miembros de la policía no fueron considerados como “trabajadores con derechos sindicales a los fines del artículo 14 bis”.

En esta línea argumentativa sostienen también que para determinar si la actora tiene o no derecho a constituir una organización sindical es menester considerar el contexto internacional en que se incorporó el art. 14 bis a la Constitución. Así, la Corte destaca que

en 1948 la Confederación Internacional del Trabajo adoptó el convenio 87 de la O.I.T. y resalta que este convenio en su art. 9 establece que la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas por el mismo serán aplicables a la policía, asimismo resalta que un año antes de la reforma constitucional que incorpora este artículo el país ratificó el convenio 98 de la O.I.T. que contiene un texto similar al anteriormente citado en su artículo 5, de ello la Corte deduce que los derechos sindicales no se extienden necesariamente a los miembros de la policía sino que tal reconocimiento dependerá de lo que cada país a su juicio y discreción considere oportuno resolver. Distingue también, basándose en estos convenios, entre los “trabajadores con derechos sindicales” de “los funcionarios de autoridad del estado” a quienes por contraposición a los anteriores cabe deducir que no les corresponden estos derechos.

Con fundamento en las convicciones de los convencionales entiende que el artículo 14 bis de la Constitución no concede a los miembros policiales el derecho a conformar sindicatos (Considerando 9). Poniendo de manifiesto que si estos hubieran deseado otorgarles tal derecho mediante la incorporación del artículo 14 bis a la Constitución Nacional a los “funcionarios de autoridad del estado” lo hubieran hecho de manera expresa en su texto. Citan las leyes N° 21.965, la Ley 23.328 y la Ley 23.544 por las que se ratifican los convenios 151 y 154 de la O.I.T., sin embargo mientras que en el segundo de los convenios la argentina sí hizo reserva expresa en cuanto a la regulación de los policías, en el primero sin hacer reserva alguna, se remite a lo estipulado en su articulado:

Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones. (Artículo 9, Convenio 151 O.I.T., aprobado por Ley 23.328, 1986).

Dejando un gran margen a la discrecionalidad respecto de las reservas.

En palabras textuales la corte ha dicho que de “los textos de las normas citadas y las circunstancias históricas descriptas (...) muestran que la afirmación de la actora, según la cual la cuestión no está regulada por la legislación nacional, es incorrecta.” y que:

La manera en que el artículo 14 bis fue introducido (...) y el proceder inequívoco del Estado durante más de sesenta años (...) son consideraciones que, en conjunto, muestran que los miembros de la policía no tienen un derecho constitucional a constituir un sindicato. (Considerando 13)

La mayoría sostiene que el Congreso de la Nación impidió con los instrumentos citados la sindicalización de la Policía Federal y que el Congreso entendió, tanto en 1957 como en la actualidad, que el artículo 14 bis no consagra este derecho al personal de la policía.

Hace alusión a los tratados internacionales, mencionando que todos ellos habilitan la imposición de restricciones a este derecho, por lo cual, este derecho en el caso de los policías estará siempre sujeto a la regulación que se le de en la normativa interna del país, regulación que podría -y sería constitucional y convencionalmente válido- imponer restricciones o prohibir su ejercicio.

En este punto, es destacable el hecho de haberse pronunciado sobre la competencia para legislar en esta materia, la Corte afirma que el Congreso Nacional tiene facultades suficientes para el dictado de las leyes que fijen las condiciones a cumplir para constituir un sindicato, en virtud de su facultad reglamentaria de los derechos que emanan de la Constitución Nacional (art. 28), asimismo es facultad del Congreso aprobar convenios internacionales relativos al derecho de sindicalización. Destaca que la autoridad competente para decidir otorgar o denegar la inscripción de la asociación también es perteneciente a la jurisdicción federal. No obstante, reconoce que las provincias “pueden establecer restricciones o prohibir la actividad sindical para los miembros de las fuerzas de policía locales” toda vez que “las cuestiones vinculadas a las relaciones de empleo público provincial forman parte de las autonomías locales que pueden regular dichas relaciones” (Considerando 15).

Se evidencia aquí que el vocablo utilizado por la Corte al aludir a la competencia de las provincias para regular sobre el ejercicio de la libertad sindical por parte de los miembros de policía locales, fija a la misma como facultativa “pueden establecer restricciones o prohibir la actividad sindical”, al mismo tiempo que nada dice sobre el caso



de que las provincias quisieran regular permitiendo su sindicalización mediante el dictado de una ley en el seno de sus Poderes Legislativos locales, nada hace pensar que no tendrían competencia para dictar una ley en este sentido.

Dicho esto, la Corte pasa a analizar la normativa de la provincia de Buenos Aires con el fin de encontrar alguna ley provincial que vede esta actividad a sus dependientes policiales, para no excederse de los límites del presente trabajo sólo se dirá al respecto que la Ley 13.982 que regula la actividad en Buenos Aires no lo prohíbe o limita de manera expresa, pero la Corte interpreta que así lo hizo un tanto en los fundamentos del proyecto de ley y de manera explícita en el Decreto 1050/09 que reglamenta esta ley, para afirmar luego que esa prohibición no resulta manifiestamente inconstitucional (considerando 18).

Otra cuestión interesante que se expresa en los fundamentos del fallo, vinculada con el estado policial, es que el vínculo entre el Estado y los funcionarios policiales “es una relación de especial sujeción que justifica algunas restricciones (Fallos: 319:3040), lo que crea una presunción de validez de las limitaciones impuestas a quienes se desempeñen en la policía”.

En resumen, la Corte argumenta que la prohibición o restricción de la sindicalización para el personal policial dependerá principalmente de lo regulado por cada provincia al respecto. Asimismo, haciendo una interpretación basada en la historia legislativa del art. 14 bis de la Constitución Nacional hace especial hincapié en la exclusión de los miembros de la policía del derecho de huelga durante las sesiones de la Convención Constituyente de 1957, para concluir que el citado artículo de la Constitución distingue entre “trabajadores con derecho a sindicalizarse” de los “funcionarios de autoridad del estado” a quienes no le asiste ese derecho, dentro de esta segunda categoría quedaría incluido el personal policial, fundando tal limitación en la especial relación de subordinación entre el Estado y estos.

#### **B. Los votos en disidencia.**

##### El voto de Juan Carlos Maqueda

En su voto el Dr. Juan Carlos Maqueda comienza a analizar el fondo de la cuestión resaltando, al igual que lo hicieron los jueces que componen el voto mayoritario, que los Convenios 87 y 98 de la O.I.T. dejan en manos de la legislación nacional el determinar

hasta qué punto estos serán aplicables a los miembros de la policía y cita al Comité de Libertad Sindical que en su debido momento ha dicho que:

No cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros (...) de la policía los derechos previstos en el Convenio (...) los estados que hubieren ratificado el Convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esas categorías de personas. (Considerando 8).

Cita también a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la cual al analizar el artículo 9 del Convenio 87 dijo que mediante este se reconoce una excepción al principio general de que los trabajadores gozan del derecho a sindicación y esta excepción la conforman los miembros de la policía y de las fuerzas armadas (Considerando 4°).

Destaca luego que, aunque es cierto el artículo 14 bis de la Constitución Nacional no aborda específicamente la situación de las fuerzas policiales el PIDESC, el PIDC y la CADH, todos con jerarquía constitucional, adoptan un criterio distinto al de los Convenios de la O.I.T., otorgando a la libertad de asociación con fines sindicales el carácter de regla general aplicable, sin perjuicio de dejar abierta la posibilidad de que los países puedan establecer restricciones legales al ejercicio de este derecho para el caso de los policías y fuerzas armadas. El magistrado sostiene que al ser el derecho a la libertad de asociación con fines sindicales la regla, la cual solo habilita ser restringida en el caso de los cuerpos de seguridad, la manera de establecer estas limitaciones es mediante la sanción de una ley en sentido formal, sancionada por el Poder Legislativo y trae a colación el artículo 30 de la CADH (Considerando 6°).

Siguiendo esta línea argumentativa el juez sostiene que sólo la ley formal tiene aptitud suficiente para restringir el goce o ejercicio de derechos constitucionalmente o convencionalmente reconocidos y citando el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos establece que este Informe constituye un criterio jurídico valioso para la implementación, interpretación y ordenación valorativa de las cláusulas de la CADH. El informe determina que los derechos

a la libertad de asociación y a la libertad sindical de los miembros de las fuerzas policiales pueden ser restringidas por el derecho interno de un país con arreglo al principio de legalidad.

Concuerda con el voto mayoritario en cuanto a la competencia en cabeza de cada estado provincial de brindar un marco normativo, atento a la naturaleza administrativa que regula esta especial relación de empleo público que mantiene el personal de la fuerza policial con el estado provincial, expresamente sostiene que es una cuestión propia de las autoridades locales, máxime si se considera que en lo normado por ellas estará en juego el funcionamiento de instituciones esenciales para su seguridad interior (Considerando 7°).

En el siguiente considerando, destaca que no se ha presentado referencia alguna a una ley promulgada por el Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires que prohíba de manera explícita a los miembros de la policía asociarse en forma de sindicatos. En sus fundamentos reconoce que, a pesar de la existencia del artículo 12, inciso e), de la Ley provincial N° 13.982 que prohíbe al personal de las fuerzas policiales participar en "actividades lucrativas o de cualquier otro tipo incompatibles con el desempeño de las funciones policiales", no se debe interpretar esta disposición de manera más extensa. Sugiere entenderla como un estatuto particular caracterizado por "principios de disciplina y subordinación", que lo diferencia de otros agentes públicos y agrega que ese régimen jerárquico y disciplinario implica una restricción legal explícita al ejercicio de ciertos derechos derivados de la libertad sindical, manifiestamente incompatible con el ejercicio de medidas de acción directa.

Sintetizando la postura del magistrado, la existencia de este régimen disciplinario no puede considerarse como una restricción absoluta de la libertad de asociación con fines gremiales ya que tal limitación debe surgir de manera expresa en una ley formal sancionada por el poder legislativo provincial, no de un decreto. Además, enfatiza que la falta de legislación interna no invalida el derecho a la sindicalización, ya que este derecho se fundamenta en tratados de derechos humanos, siendo plenamente exigible en ausencia de restricciones legales explícitas.

Reconoce el derecho de los policías a asociarse para la defensa de sus derechos, aunque limita el ejercicio de ciertos derechos sindicales derivados de este, como la

negociación colectiva y la huelga por ser incompatibles con el estado policial. Sin embargo, considera que estas limitaciones no impiden que la asociación cumpla un rol significativo en la defensa de sus derechos e intereses.

#### El voto de Horacio Rosatti

En su voto en disidencia el Juez Dr. Horacio Rosatti fundamenta su decisorio en una interpretación del artículo 14 bis de la Constitución Nacional argentina por la cual entiende que el mismo regula distintas dimensiones del ámbito gremial. Por un lado define el “modelo sindical” y por el otro asigna a los gremios derechos para el ejercicio de sus funciones. En este contexto, el magistrado sostiene que el modelo sindical por el que optó la Constitución es "libre", "democrático" y "desburocratizado". Y al tratar los derechos reconocidos distingue también entre el derecho de los trabajadores a asociarse en instituciones sindicales de los derechos y garantías reconocidos a estas asociaciones para el cumplimiento de sus fines (Considerando 5°).

En primer lugar, Rosatti sostiene que el derecho de los trabajadores a asociarse en instituciones sindicales, consagrado en el final del primer párrafo del artículo 14 bis, no confronta -al menos inicialmente- con valores constitucionales como la paz interior, la seguridad de las personas o el orden público cuando se aplica al personal de seguridad, argumenta que la estructura jerárquica propia de estas organizaciones no impide la sindicación ni va en contra de la deliberación democrática y participativa necesaria para la toma de decisiones gremiales porque la jerarquía es propia de toda organización burocrática y porque la participación en procesos deliberativos democráticos en el ámbito gremial no obstaculiza la materialización de las decisiones en reivindicaciones unificadas. En otras palabras, sostiene que la sindicación no contradice la naturaleza jerárquica de estas organizaciones y que la deliberación democrática puede coexistir con la estructura jerárquica.

En este sentido, destaca que el derecho al reconocimiento como organización sindical de la fuerza de seguridad provincial surge de la aplicación directa de la Constitución Nacional, no siendo necesario un marco legislativo adicional sino solo la inscripción en el registro correspondiente al efecto.

No obstante, reconoce la necesidad de una reglamentación legal específica para los derechos y garantías derivados de la sindicalización de las fuerzas de seguridad, citando como ejemplo lo reglado en relación a otros servicios esenciales y el derecho a huelga y destaca que esta intervención legislativa permitirá ponderar los valores constitucionales, considerando la seguridad nacional, el orden público y la protección de los derechos y libertades del sector y de la sociedad en general.

Cita los pactos internacionales de derechos humanos, la Convención Americana y los convenios de la O.I.T. subrayando que al consagrar la libertad de asociación con fines sindicales se exige que cualquier limitación al ejercicio de este derecho por parte de las fuerzas de seguridad debe instrumentarse mediante la sanción de una ley formal, con arreglo al principio de legalidad. Argumenta que la exigencia de un régimen legal específico para el goce de los derechos inherentes a la sindicalización de las fuerzas de seguridad no viola el principio de igualdad toda vez que el tratamiento diferenciado es válido cuando las situaciones que se pretenden regular son distintas (Considerando 10°).

Asimismo, subraya la importancia de la intervención del legislador en el ejercicio reglamentario de los derechos sindicales por este sector en pos de evitar que su ejercicio confronte con intereses vitales de la población y confirma que este deber de dar un marco legal es competencia de las provincias en razón de ser una de las potestades no delegadas a la Nación.

A diferencia de los votos hasta aquí vistos, el Juez tiene una mirada distinta sobre la constitucionalidad de una norma provincial que directamente prohíba el ejercicio del derecho a sindicalizarse a sus fuerzas policiales y así lo ha expresado en su Considerando 12° al considerar la ausencia de una ley sancionada por la legislatura bonaerense que expresamente prohíba tal derecho a las fuerzas de seguridad, expresamente agrega que de existir tal prohibición esta devendría en inconstitucional por violar los preceptos del art. 14 bis de nuestra Constitución.

En última instancia, Rosatti aboga por el reconocimiento del derecho de sindicación de las fuerzas de seguridad mediante la intervención legislativa para garantizar la ponderación de valores constitucionales, evitando la suplantación de sus funciones mediante la resolución de un caso judicializado. Destaca que la misión principal de la

justicia es mantenerse dentro de su jurisdicción sin suplir las funciones de los otros poderes y concluye que por aplicación directa del art. 14 bis y el modelo que este prevé se debe reconocer el derecho a la actora procediendo a la inscripción, decidiendo poner en conocimiento de la legislatura bonaerense la exigencia de reglamentación del ejercicio de los derechos derivados de la sindicalización por parte del servicio de seguridad de manera concordante a lo establecido por la Constitución.

Como corolario de lo hasta aquí expuesto, resulta pertinente destacar que este fallo demuestra la voluntad que tuvo la Corte de dar una respuesta ante la incertidumbre que predominaba en la sociedad sobre el tema, máxime si se considera que previo a la resolución del 2017 hubo dos casos en los que se habían planteado presupuestos fácticos similares y la Corte los resolvió rechazando los recursos sin mucho más tratamiento, basándose en cuestiones formales y declarándolos inadmisibles con arreglo al art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, (Etchichury, 2020). Incluso, uno de estos precedentes fue un reclamo iniciado en esta provincia, caratulado “Asociacion Union Personal Policial de Rio Negro c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asoc. sindicales” que data del año 2003.

Ello sin perjuicio de que según lo expresado por el Dr. Maqueda en su disidencia en el considerando 3° al igual que en otras ocasiones, este caso presentaba algunos incumplimientos por parte de la recurrente que podrían haber dado lugar a que se declarase inadmisibile el recurso.

Luego de notificado el decisorio la actora, el Asociados del Sindicato Policial Buenos Aires, peticiono ante las autoridades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la cual en fecha 16 febrero 2022 revolvió por medio del Informe No. 1/22 la inadmisibilidad de la petición por ser extemporánea, habiendo transcurrido al momento de la presentación los seis meses computados a partir de la notificación de la sentencia. Quedando firme el último fallo jurisdiccional emanado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

## ***VIII. Capítulo 6: Analisis respecto a la regulacion en la provincia de Rio Negro a la luz de la Jurisprudencia de la Corte Suprema.***

### **A. La normativa rionegrina. Su análisis en virtud del fallo “Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”.**

Como ya se anticipó en el marco teórico de este trabajo la normativa por la que se rige la Institución Policial en la provincia de Río Negro se compone principalmente de dos leyes, estas son: la Ley S N° 5184 “Ley organica de la policia de la provincia de Rio Negro” y la Ley L N° 679 “Ley del personal policial de la provincia de Rio Negro”. De la letra de estas no se desprende disposición alguna que vede de manera categórica y expresa el ejercicio del derecho a la organización sindical por parte de los agentes policiales o trabajadores que conforman las fuerzas de seguridad de la provincia cuya labor se encuentra alcanzada por la reglamentación dada por dichas leyes.

Lo más cercano a una norma en este sentido, vale aclarar, prohibitivo del ejercicio de la libertad sindical, se encuentra en el artículo 26 inciso 1) de la segunda ley mencionada, que al enumerar genéricamente los deberes esenciales en cabeza del personal policial en servicio activo, establece el deber de abstenerse de desarrollar actividades lucrativas u otras incompatibles con el desempeño de las funciones policiales. Sin embargo, de su letra se puede comprender un abanico muy amplio de “actividades (...) incompatibles con el desempeño de sus funciones”, (Ley L N° 679,1971) todo dependerá en última instancia de la delimitación de esas incompatibilidades y del alcance interpretativo que se les dé.

La únicas disposiciones que de alguna manera más precisa prescriben la prohibición del ejercicio de algunos derechos sindicales por parte de este grupo de personas se encuentran en el Decreto N° 1994-94. Decreto por el cual se aprueba el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial incorporado al Anexo I y encuadrado en el marco de las disposiciones de la Ley L N° 679. Este Decreto reglamentario, en su artículo 73 punto E. incisos g) y h) establece que serán consideradas como faltas gravísimas

relativas a la disciplina el hecho de peticionar en forma colectiva -inc. g)- y adoptar, promover, participar o instigar a cometer huelga, desobediencia colectiva, acuartelamientos, convocatorias, manifestación o cualquier otro medio de acción directa que de cualquier modo impliquen el incumplimiento de las funciones policiales, el desconocimiento de sus leyes o reglamentos o el menoscabo a la investidura policial, encontrándose de servicio, franco o licenciado (Decreto N° 1994-94, 1994). Pudiendo dar lugar en el caso de la comisión de cualquiera de estas acciones por parte de los miembros de las fuerzas policiales a la imposición de una sanción de cesantía o exoneración del cuerpo policial conforme el artículo 13 inciso d) del mismo Decreto.

Al contrastar estas normas con la jurisprudencia de la Corte se evidencian claramente algunas similitudes en términos de la estructura normativa que condujo a la resolución del caso "Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales". Se destaca la ausencia de una ley formal que prohíba la organización sindical para los miembros de la Institución Policial y la presencia de un Decreto reglamentario dictado por el Poder Ejecutivo Provincial que pretende suplir esa laguna legal.

Se presenta también una diferencia clave entre la regulación adoptada por una y otra provincia en sus decretos reglamentarios, mientras que el Decreto 1050/09, que reglamenta la ley 13.982, de la provincia de Buenos Aires califica como falta grave el acatar decisiones de asociaciones gremiales contrarias a la prestación normal de los servicios que son misión de la policía (art. 42 y 205 inc. m) del citado), contemplando de manera amplia a cualquier decisión adoptada por las asociaciones gremiales que se entiendan contrarias a la prestación del servicio de seguridad, mientras que el decreto que rige en la provincia de Rio Negro tipifica como faltas gravísimas el peticionar en forma colectiva y adoptar, promover, participar (...) huelga, desobediencia colectiva (...) y cualquier medio de acción directa.

En ambos casos, las leyes prohíben de manera genérica el “realizar actividades incompatibles con la función pública” y sus decretos reglamentarios hacen un esfuerzo por especificar el alcance de dicha prohibición, pero en ningún momento se desprende de la letra de sus normas la prohibición del ejercicio de la libertad sindical, conformando



asociaciones sindicales, sino más bien prescriben como faltas y consecuentemente como un motivo suficiente para la imposición de sanciones disciplinarias el ejercicio de medidas de acción directas por parte del personal.

Del análisis de estas normas dictadas por la provincia de Río Negro en el marco de sus competencias, se puede deducir conforme a la interpretación dada por la mayoría de jueces dada en el caso “Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales” (2017) que lo dispuesto por el artículo 26 inciso l) de la Ley L N° 679 y artículo 73 punto E. incisos g) y h) del Decreto provincial N° 1994-94 es suficiente para entender que se encuentra prohibido el ejercicio del derecho a la libertad sindical por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad rionegrina y por ende no cabría posibilidad alguna de que los mismos se asocien en agrupaciones sindicales legalmente constituidas. Toda vez que siguiendo las pautas interpretativas del voto mayoritario del fallo en cuestión tal derecho no se encuentra reconocido para este sector de la sociedad por entender que los Convencionales Constituyentes excluyeron al personal policial de tal reconocimiento al momento de aprobarse la reforma Constitucional que incorpora el art. 14 bis a la Constitución Nacional.

Por otro lado, de seguir las posturas de los jueces en disidencia estas disposiciones no cumplen con los requisitos necesarios para ser tenidas como válidas, en primer lugar por no ser explícita la prohibición al ejercicio del derecho a la sindicalización en el artículo 26 de la Ley L N° 679, en segundo lugar porque el Decreto provincial, que se ocupa de vedar el ejercicio de las acciones directas, no es una Ley en sentido formal, única herramienta que permite limitar derechos constitucionalmente reconocidos a través de su reglamentación, siempre con el límite y en el marco de la razonabilidad, dicho en otras palabras estas limitaciones fijadas por ley formal deben poder pasar luego el test de razonabilidad, constitucionalidad y convencionalidad en cabeza del Poder Judicial.

Cabe resaltar entonces la postura que ha asumido el juez Rosatti al sostener que en caso de que alguna provincia dictare una ley que prohíba a su personal policial el ejercicio del derecho a sindicalizarse esta devendría en inconstitucional por violar lo dispuesto por el art. 14 bis al final del primer párrafo.

Pese a poder resultar reiterativo, merece destacarse que el Decreto N° 1994-94 que rige en la provincia de Rio Negro no contempla una prohibición explícita al ejercicio de la asociación sindical sino a ejercer medidas de acción directas, y así lo expresa en los incisos citados al tipificar como faltas gravísimas el hecho de “peticionar en forma colectiva” y “adoptar, promover, participar o instigar a cometer huelga, desobediencia colectiva, acuartelamientos, convocatorias, manifestación o cualquier otro medio de acción directa”. Lo que implica que aún en caso de entender que sería válido y suficiente para limitar el derecho consagrado por el art. 14 bis con una disposición normativa prevista en un decreto reglamentario dictado por el Poder Ejecutivo provincial en ese sentido, la limitación a sindicalizarse no surge de la letra expresa del Decreto N° 1994-94.

Siguiendo el razonamiento de los votos en disidencia, ni artículo 26 inciso 1) de la Ley L N° 679 ni las disposiciones del Decreto N° 1994-94 que detallan las “faltas gravísimas” resultan suficientes para desconocer el derecho a sindicalización por parte del personal policial de Rio Negro y consecuentemente negarles de hecho la posibilidad de asociarse y obtener la personería gremial para promover sus intereses y derechos laborales.

#### **B. Las limitaciones a los derechos. No existen derechos absolutos.**

Las convenciones, convenios y tratados referidos en el Capítulo 4 no solo reconocen el derecho de asociación sindical, sino que también otorgan a los Estados ratificantes la facultad de establecer limitaciones a través de leyes para el personal de sus fuerzas policiales. Así, el artículo 22 inciso 2 del PIDCP establece que dicho ejercicio puede estar sujeto a las restricciones legales que resulten necesarias en una sociedad democrática, en interés al resguardo de la seguridad nacional, pública o del orden público, así como también para proteger la salud, la moral pública o los derechos y libertades de los demás ciudadanos.

De igual manera, el artículo 8, inciso 2, del PIDESC permite que los estados que lo suscriban impongan restricciones legales al ejercicio de tales derechos por parte de los miembros de las fuerzas armadas, la policía o la administración del Estado. Y, el artículo 9 del Convenio 87 de la OIT reenvía a la letra de la legislación nacional de cada Estado la determinación del alcance de aplicación del convenio cuando se trate de las fuerzas armadas y la policía.

Finalmente, cabe mencionar el artículo 16. 3 de la CADH siendo el más riguroso en este aspecto al aclarar que el derecho de asociación además de poder ser restringido con la sanción de una ley que lo regule, admite mediante el mismo mecanismo legislativo la privación de su ejercicio cuando los usufructuarios de este derecho sean miembros del personal de las fuerzas armadas y la policía. Esta misma convención en su Capítulo IV titulado “Suspensión de garantías, interpretación y aplicación” le dedica a un artículo la tarea de fijar el alcance de las restricciones por ella permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas estableciendo al efecto que estas restricciones “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.” (art. 30 CADH).

La revisión de lo anteriormente expuesto permite concluir que los derechos constitucionalmente y convencionalmente reconocidos tanto en el ámbito internacional de los derechos humanos, que forma parte integral de nuestro derecho interno con arreglo al art. 75 inc. 22 C.N., como en el nacional pueden ser limitados por las leyes que reglamentan su ejercicio, con arreglo a lo estipulado en el artículo 28 de la Constitución Nacional. En otras palabras, estos derechos no ostentan carácter de absolutos sino que son objeto de limitaciones mediante la promulgación de leyes sancionadas por el Poder Legislativo.

### **C. La interpretación frente a la ausencia de una ley en sentido formal.**

El principal problema alrededor de la temática abordada radica en la ausencia de una ley específica que exprese una postura explícita en este punto, regulando el derecho de asociarse con fines sindicales o privando de su ejercicio al personal policial en concordancia con lo dispuesto por el art. 16 de la CADH, la falta de una ley que abandone las prohibiciones genéricas empleadas mediante la utilización conceptos jurídicos indeterminados que resultan abarcativos de una multiplicidad de situaciones según la discrecionalidad de quien resulte intérprete de la norma en cuestión, tal como lo hace el art. 26 de la Ley provincial L 679 al calificar el deber del personal policial de abstenerse de desarrollar “cualquier tipo de actividad incompatible con el ejercicio de sus funciones”.

Allí es donde entran a jugar los decretos reglamentarios con el propósito de completar y esclarecer los términos de las leyes utilizando prohibiciones puntuales o

tipificando faltas, pasibles de ser sancionadas, a la comisión de conductas más específicas, pero estos decretos no son, en los términos señalados precedentemente, leyes en sentido formal con aptitud suficiente para limitar los derechos constitucionalmente reconocidos.

En este escenario, destacados autores doctrinarios han elaborado argumentos a través de la interpretación de las normas vigentes con el objetivo de ofrecer respuestas y soluciones a la laguna legal existente.

Así, autores como David Duarte y Héctor Omar García han puesto el foco en la determinación sobre si estos sectores pueden ser calificados bajo el concepto de "trabajadores", entendiendo que en caso de llegar a una respuesta afirmativa, les corresponde el derecho de poder asociarse en forma de sindicatos. Por otro lado, hay quienes han focalizado sus esfuerzos en caracterizar la responsabilidad de resguardar la seguridad ciudadana como una prestación dentro de los denominados "servicios públicos esenciales". Esto implica reconocerles el derecho a formar sindicatos, aunque con serias limitaciones en el ejercicio de medidas de acción directa.

Héctor Omar García (2014) citando los artículos hasta aquí ya mencionados (art. 9 del Convenio 87, art. 8.2 del PIDESC, 22.2 PIDCP y 16.3 CADH) destaca la habilitación a la imposición de restricciones legales al ejercicio de los derechos derivados de la libertad sindical, se detuvo a analizar si los policías cuadran en el concepto de trabajadores. Desde la perspectiva del autor, si se examinan estas normas en relación con el artículo 2 del Convenio número 87 de la O.I.T. el cual reza "los trabajadores (...) sin distinción" poseen derecho a conformar asociaciones, el quid de la cuestión se encuentra en determinar si los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad pueden ser considerados trabajadores. Dicho de otra manera, el eje central de la discusión se encuentra en dilucidar si el propio Convenio "distingue" relativizando la vigencia de sus garantías cuando los usufructuarios son los servidores estatales.

Para dar respuesta a ello comienza por admitir que estos servidores públicos no encajan en la noción tradicional de trabajador, limitada a aquellas personas vinculadas por intermedio de un contrato de trabajo con un empleador dejando por fuera a los funcionarios públicos y negándoles a estos últimos toda capacidad de organización asociativa. Sin perjuicio de lo cual, en el párrafo siguiente pone de manifiesto que estas construcciones

dogmáticas prescinden de la evolución que ha experimentado el concepto de trabajador, para luego pasar a analizar este concepto desde la óptica de la legislación argentina y citando tanto artículos de la Ley 25.164, marco de regulación del empleo público nacional, como artículos de la Ley de Contrato de Trabajo expresa que lo que define al trabajador como tal es la “materialidad de la prestación en situación de dependencia y sumisión disciplinaria respecto de quien organiza y dirige la prestación” en ambos marcos normativos, proyectando de esta manera una noción mucho más amplia.

Posteriormente, hace un análisis de su conceptualización dentro del marco legal específico del derecho colectivo del trabajo y señala que el decreto 467/1988, el cual reglamenta la Ley de Asociaciones Sindicales, en su artículo 1 define al trabajador como “quien desempeña una actividad lícita que se presta en favor de quien tiene facultad de dirigirla.” centrando su definición, al igual que en las leyes citadas en el párrafo anterior, en la prestación de tareas bajo dirección ajena. Con ello concluye que, al cumplir la actividad prestada por las fuerzas policiales con la característica de ser dirigida por alguien ajeno -el Poder Ejecutivo de la provincia-, bajo su dependencia mediante una estructura y con una estricta sumisión disciplinaria, no habrían argumentos suficientes para excluir a estos funcionarios estatales de la categoría de "trabajadores sindicalizables" según la Constitución Nacional.

Otra autora que ha expresado su postura en este sentido ha sido Marta Falperin, quien parte de considerar a los miembros de las fuerzas de seguridad y fuerzas policiales como trabajadores y resalta que en su opinión el hecho de negarles la posibilidad de asociarse con fines gremiales resultaría discriminatorio y violatorio del derecho de igualdad ante la ley. Asimismo, agrega que lo que sí es posible hacer es “restringir ciertas modalidades, establecerse ciertas limitaciones en razón de las características propias de la actividad y de su función, pero nunca privárselos de derechos de raigambre constitucional” (Falperin, 2016).

Contra esta postura se ha expresado la organización política “Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI)” (2010) y así lo ha expresado en su informe N° 542 en el que textualmente argumentaron que “la sindicalización es propia de los trabajadores y el policía no integra la clase. Por más que sea verdad que pueda provenir

de ella, lo cierto es que su naturaleza de función lo coloca por fuera”, en ese mismo informe manifiestan su preocupación en el reconocimiento de este derecho a los miembros de la policía agregando que con él se traería aparejado inevitablemente cierto goce de impunidad por parte de los agentes policiales que se ven involucrados en casos en los que se ponen en tela de juicio su accionar.

La cuestión respecto a si los policías si son o no trabajadores parecería resuelta con el voto mayoritario del fallo estudiado que ha expresado al interpretar el art. 14 bis de la Constitución que este “no implica que todo grupo de trabajadores tenga un derecho incondicionado a formar un sindicato.”. De ese párrafo se desprende que si bien son considerados trabajadores por los miembros de la Corte de esto no se deriva la consecuencia lógica que venían planteando los autores en estudio, según los cuales si eran trabajadores les corresponde el reconocimiento del derecho constitucional a constituir sindicatos para la representación de sus intereses profesionales. La Corte ha entendido que sin perjuicio de su calidad de trabajadores con fundamento en las particularidades de sus funciones y de su estructura jerárquica de organización no gozan de tal derecho.

En opinión de quien escribe el problema acerca de la ausencia de una ley va más allá de la categorización o no de los policías como trabajadores, tampoco resulta razonable hacer un distingo entre trabajadores con o sin derecho a sindicalizarse mediante la utilización de interpretaciones vetustas que no se adecuan a la realidad actual y que no se encuentran amparadas en ningún marco normativo más que aquellas expresiones vertidas por los Convencionales Constituyentes en 1957. Esta omisión legislativa tampoco puede ser considerada como un argumento válido para privarlos del derecho fundamental de asociarse sindicalmente. Por el contrario, se considera que interpretar esta carencia de manera restrictiva al reconocimiento de un derecho cuyo ejercicio se encuentra amparado por la Constitución representa una contravención e incongruencia con el principio de legalidad, artículo 19 de la Constitución Nacional. Tal como afirma Juan Pablo Chiesa lo que debe ser justificado no es la concesión de un derecho consagrado en la Constitución Nacional, sino los motivos que hacen la excepción al caso particular de los policías, en virtud del principio de legalidad (Chiesa, 2020).

Se ha subrayado en varios dictámenes como el N° 32.251 del 31/8/2001 y el N° 48.923 del 15/9/2009 dictados en ocasión de resolver en autos "Asociación Unión Personal Policial de Río Negro c. Ministerio de Trabajo" y "Sindicato Policial de Buenos Aires c. Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asoc. Sindicales" (CSJN, 2003 y 2017) el rechazo unánime, tanto en la ciencia del derecho como en los métodos modernos de interpretación, a la posibilidad de interpretar las lagunas como creadoras de normas prescriptivas de prohibiciones. Por ende, si no hay restricciones impuestas por la ley, los miembros de las fuerzas de seguridad deben considerarse inmediatamente beneficiarios de las garantías establecidas en las Convenciones, Pactos Internacionales, Convenios de la O.I.T. suscriptos por Argentina y artículos de la Constitución Nacional.

Una fuerte crítica que ha recibido el voto mayoritario fue el hecho de haber tratado la regla general como excepción, recurriendo a los debates de la Convención con ánimos de encontrar en ellos algo ausente en el texto Constitucional (Etchichury, 2020). Con el aditivo de que ni el texto finalmente sancionado ni los debates de los Convencionales Constituyentes excluyen al personal policial del derecho de conformar sindicatos, sino que solo hacen mención del derecho a huelga, y la Corte argumenta, en base a lo dicho respecto a la exclusión de este último, el rechazo de un derecho diferente y mucho más amplio que es el de la sindicalización.

Puntualmente, en torno al derecho de huelga, algunos autores han resaltado que la seguridad de las personas y la actividad del personal policial podrían calificarse como un "servicio esencial", de acuerdo con criterios de la O.I.T. para su definición, aunque la ley argentina no los haya incorporado. Estableciendo de esta manera las limitaciones que se estimen razonables, como las guardias mínimas, y teniendo en cuenta que por la naturaleza de sus cometidos cualquier tipo de manifestación o modalidad de ejercicio de su libertad de expresión debe hacerse de manera pacífica, acatando la prohibición de portar armas y de hacer uso de su uniforme reglamentario por el valor simbólico que estos representan (Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2014). Ello siempre y cuando no se incumpla con su deber de protección de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, para lo cual se requiere de una ponderación mediante la sanción de una ley de los derechos e intereses legítimos de ambas partes bajo los principios de legalidad,

necesidad y proporcionalidad. El reconocimiento del derecho de sindicación a los miembros de seguridad no implica necesariamente la imposibilidad de imponer razonables recortes a los derechos que componen el contenido dinámico del principio de libertad sindical, de hecho al momento de ratificar el Convenio 154 de la O.I.T. sobre “Fomento de la Negociación Colectiva” Argentina formuló una reserva declarando que este no será aplicable a las fuerzas de seguridad.

#### **D. Posturas a favor y en contra de la sindicalización policial.**

Dentro del panorama hasta aquí descripto emergen opiniones contrastadas entre sí que revelan la polarización que rodea a la temática. En este apartado se analizarán las voces a favor y en contra de la sindicalización policial, desentrañando sus fundamentos y consecuencias.

Dentro de los argumentos a favor de la sindicalización policial se destacan quienes sostienen que con ella apunta hacia una “democratización” de las instituciones que nuclean a las fuerzas de seguridad, fomentando la participación de sus miembros en la vida democrática como ocurre con los demás colectivos de trabajadores (Falperin, 2016). Contribuyendo, de esta manera, al equilibrio necesario entre la actividad sindical y las especificidades de una institución sujeta a reglas de disciplina y jerarquía.

Así también se han manifestado Duarte y Chiesa al considerar que la legitimidad de su organización deberá, en caso de ser reconocida, encauzarse a través del respeto a la democracia y a la libertad sindical. Y Juliano y Vargas (2017) sostienen que con el fallo en análisis se consolidó la prohibición de la organización sindical por parte del personal policial, lo cual acentuó los rasgos más negativos de la institución.

En el Informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se plasmó la postura de este organismo internacional inclinando la balanza a favor del reconocimiento de este derecho, puntualmente en el párrafo 93 puntualiza que:

Los Estados Miembros deben garantizar al personal que integra las fuerzas policiales el derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales (...) manteniendo una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones



asumidas respecto a toda la población bajo su jurisdicción. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014).

Y que, para lograr ese equilibrio es menester someter esta actividad a algunas limitaciones que no rigen generalmente para el grueso de los trabajadores, privados o estatales, porque a diferencia de ellos estos detentan el ejercicio del poder de la fuerza estatal. Estas limitaciones, necesarias para la convivencia en una sociedad democrática, como toda limitación al ejercicio de un derecho humano debe ser objeto de una ley.

Se concuerda en este punto con la postura de Joaquín V. González, quien ha dicho que las declaraciones, derechos y garantías no son simples fórmulas teóricas, sino que cada uno de los artículos y cláusulas que las contienen poseen fuerza obligatoria para los individuos, para las autoridades y para toda la Nación y por lo tanto los Jueces deben aplicarlas en consecuencia sin alterar con vagas interpretaciones la expresa significación de su texto (González, 1935).

Por otro lado, se han esgrimido como argumentos contrarios a la posibilidad de conformar sindicatos por parte de la policía el riesgo para la disciplina y jerarquía necesarias para el buen funcionamiento de las fuerzas de seguridad, la ausencia de sindicatos dentro de estas instituciones es vista como una medida que preserva la estructura de mando y control, asegurando una respuesta eficiente en situaciones críticas. Otro fuerte argumento de esta posición es el de la protección de la sociedad, existe la idea de que restringir la sindicalización en las fuerzas de seguridad es necesario para proteger a la sociedad de posibles conflictos que podrían amenazar la estabilidad, seguridad pública y las instituciones, la opción de plantear reclamos laborales permitiría dar pie a cierto grado de conflictividad.

Por último, están quienes como Cuartango sostienen que la decisión adoptada por el Máximo Tribunal es absolutamente ajustada a derecho, que los términos del Decreto son “tan claros como puede esperarse de una norma jurídica” y apunta que, a su criterio, una asociación que desde sus inicios es privada de la capacidad para negociar colectivamente y emplear medidas de acción directa, nace limitada en los objetivos fundamentales inherentes a una agrupación profesional de trabajadores. Sostiene que una asociación

sindical de trabajadores que no puede ejercer el derecho de huelga para exigir mejoras en las condiciones laborales nace amputada y está abocada al fracaso desde el comienzo de su actividad.

## ***VII. Conclusiones***

Como conclusión personal, se constata que en base a los lineamientos y fundamentos de la Corte en su decisorio del caso “Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”, de la regulación dada a la Institución Policial por la Ley L N° 679 artículo 26 inciso l) y las disposiciones del Decreto provincial N° 1994-94 artículo 73 punto E. incisos g) y h), se encuentra prohibido el ejercicio del derecho a la libertad sindical por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad rionegrina, ya que tal como se dio en la plataforma fáctica y normativa del caso a resolver la legislación rionegrina prohíbe de manera genérica el hecho de realizar actividades incompatibles con la función pública y sus decretos reglamentarios especifican el alcance de tal prohibición prescribiendo como faltas a determinadas conductas relacionadas con la toma de medidas de acción directas por parte de las fuerzas de policía. Traspolando esto a los términos empleados en el fallo en cuestión el ejercicio de este derecho no se encuentra reconocido para este sector de la sociedad, por entender que no resulta operativo el artículo 14 bis a la Constitución Nacional toda vez que al momento de aprobar la incorporación del los Convencionales excluyeron en sus discusiones, entre otros, al personal de las fuerzas policiales del ejercicio del derecho a huelga.

Sin embargo, también es loable concluir que la Ley L N° 679 no prevé en su artículo 26 una prohibición explícita al ejercicio del derecho a la sindicalización del personal policial y el Decreto N° 1994-94 que veda el ejercicio de las acciones directas, no es una Ley en sentido formal, dictada por el Poder Legislativo provincial en pleno ejercicio de su potestad reglamentaria.

Otra resultado de investigación, se logra al determinar que en la provincia de Río Negro no existe ley formal provincial alguna que prohíba explícitamente la sindicalización del personal policial y por su parte, el Decreto 1994-94 únicamente se pronuncia en contra

del ejercicio de medidas de acción directa, no de la sindicalización. Ello implica comprender, que aún, en caso de entender que resulta suficiente y válido que mediante una disposición normativa prevista en un decreto reglamentario, dictado por el Poder Ejecutivo provincial, se restrinja el derecho consagrado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, tal limitación no surge de la letra expresa del Decreto N° 1994-94.

Es que más allá de estas consideraciones, el quid de la cuestión radica en la interpretación ante la carencia de una ley formal que prohíba o restrinja el ejercicio de este derecho. Y, de acuerdo con la hermenéutica compartida con el Dr. Maqueda en su disidencia en autos “Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales” respecto a este punto, la regla general es la de la libertad de asociación con fines sindicales; y dicha libertad sólo puede ser restringida en el caso de los cuerpos de seguridad -y aún suprimida, según lo expresa el Pacto de San José de Costa Rica- mediante la sanción de una ley en el sentido formal de este término.

Por lo tanto, también se concluye ante la ausencia de una ley expresamente prohibitiva y la interpretación que resulta compatible con el sistema interamericano de los derechos humanos y con la Constitución Nacional es aquella que entiende que el derecho del personal policial rionegrino es plenamente operativo, en consonancia con el principio de legalidad plasmado en el artículo 19 de la Constitución Nacional.

Es que la ausencia de una ley va más allá de la categorización o no de los policías como trabajadores esenciales, tampoco resulta razonable hacer un distingo entre trabajadores con o sin derecho a sindicalizarse mediante la utilización de interpretaciones vetustas que no se encuentran amparadas en ningún marco normativo más que aquellas expresiones que se interpretan vertidas por los Convencionales Constituyentes en el año 1957 y los límites difusos previstos en el articulado de un Decreto Reglamentario al momento de establecer las conductas que resultan pasibles de ser sancionadas. Esta omisión no puede ser considerada como un argumento válido para privar a estos colectivos del derecho fundamental de asociarse sindicalmente.

Desde mi perspectiva la forma de dar una solución a esta problemática que garantice de manera adecuada una ponderación de los derechos involucrados es mediante

la sanción de una ley construida a través de consensos sociales. Para ello se requiere tomar la decisión política de regular y dar el debate en el ámbito del Poder Legislativo en pos de fijar su alcance y las limitaciones que se estimen necesarias para asegurar el respeto y resguardo de la convivencia democrática.

Se entiende que con la sanción de la ley por parte de la Legislatura de la Provincia de Río Negro que opte por privar de su ejercicio al personal policial, esta norma no devendría necesariamente inconstitucional toda vez que es dictada con arreglo a lo preceptuado por el artículo 16.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El debate es complejo considerando que trae consigo el fantasma de la represión institucional sufrida durante el transcurso del último proceso militar argentino, principalmente por el rol que ocuparon las fuerzas de seguridad en ese entonces. Pero, justamente de allí radica la importancia de reformar democráticamente estas estructuras e instituciones y establecer mecanismos que permitan la resolución de los problemas, evitando que este recelo provoque que se produzcan acuartelamientos de tintes extorsivos. La situación actual no garantiza que los incidentes acaecidos en los años 2013 y 2020 no vuelvan a producirse, de allí radica la importancia de dar lugar a estos debates y entender que los consensos sociales se renuevan constantemente, más allá de las discusiones que condujeron a la inclusión del artículo 14 bis en nuestra Carta Magna.

En nuestra sociedad persiste cierta confusión entre la sindicalización policial y el ejercicio del derecho a huelga por parte del personal policial, tratándolas como cuestiones interdependientes o indivisibles, cuando en realidad el reconocimiento de uno de ellos no implica necesariamente el reconocimiento del otro, se puede permitir el ejercicio del derecho a conformar sindicatos y limitar las medidas de acción directa que pueda ejercer tal colectivo. Además, se observa una falsa dicotomía entre derechos humanos y seguridad, que ve a los primeros como un obstáculo para promover políticas que fortalezcan la seguridad ciudadana y la consolidación de instituciones democráticas como medios para proteger los derechos humanos.

Considero que resulta inadmisibles considerar como una respuesta válida a una negativa general implícita que se basa en la falta de ejercicio de las potestades legislativas, es por ello que se sugiere, como alternativa jurídica, a la inclusión de los efectivos

policiales rionegrinos dentro de la categoría de servicios esenciales y permitir la sindicalización como una vía para el diálogo y la prevención de conflictos pero con la expresa prohibición del ejercicio de la huelga, ya que a la luz de los eventos pasados se estima que ni con la implementación de guardias mínimas ni con la expresa prohibición de portar armas e insignias se lograría disipar y contener un conflicto social de esta índole y características.

No cabe dudas de que la limitación de los derechos no puede hacerse de otra forma que no sea mediante el respeto del procedimiento previsto por la Constitución, sin embargo, no puede dejar de resaltarse que excede a los límites y objetivos del presente trabajo el análisis sobre la pertinencia o no de sesionar, dictar y promulgar una ley que trate la temática en el contexto político actual.

## VIII. Bibliografía

### Manuales, revistas especializadas y otros

- Ackerman, M. (2004). "*Conflictos colectivos de trabajo. Ratificación y ampliación de la abolición del arbitraje obligatorio y reglamentación de la huelga en los servicios esenciales para la comunidad*". En AAVV, Reforma laboral, Ley N° 23.877 (fs. 203-229). Santa Fe: Rubinzal Culzoni.
- Acuña, C. H. (2016). "¿El gremio de la gorra? Trabajo y sindicalización policial: ejes para una discusión. Capítulo 1: El contexto histórico de los patrones de la organización laboral en Argentina y sus implicancias políticas". Editorial: Octubre. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/117714>
- Alimenti, J. F., & Goldín, A. O. (2009). "*Curso del derecho del trabajo y de la seguridad social*." Buenos Aires: La Ley.
- Alvarado, M. A. (2023). *De lo que nadie habla. Condiciones laborales y reclamos policiales. Río Negro 2013-2020.* Tesina. <https://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/10384>
- Bidart Campos, G. J. (1986). "*Tratado Elemental De Derecho Constitucional. (T.I, El derecho constitucional de la libertad)*". Buenos Aires: Ediar.
- Cánepa, A. E. (2021). "*Sindicalización de las fuerzas de seguridad... ¿Una deuda democrática?*". El Derecho. N° 3. Cita Digital: ED-MLIX-51.
- Cárcova, C. (1991). Prólogo de "*Materiales para una teoría crítica del Derecho*". Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Capón Filas, R. E. (2014). "*Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad, Derecho de Huelga, Trabajo Decente*". Revista Derecho del Trabajo N° 04. pp. 851-858.
- Centro de Estudios Perspectiva Sur - Área de Seguridad Ciudadana e Instituto de Latinoamericano de Seguridad y Democracia. (2013). "*Sindicalización de las fuerzas de seguridad en Argentina: Debates, apuntes y propuestas*". Grupo de Estudio sobre Gobierno de la Seguridad. CEPS – ILSSED.

- Centro de Información Judicial. (2015). “La Corte realizó una audiencia pública en una causa por la inscripción gremial de un sindicato policial.”. Disponible en <https://www.cij.gov.ar/nota-17295-La-Corte-realiz--una-audiencia-p-blica-en-una-causa-por-la-inscripci-n-gremial-de-un-sindicato-policial.html>
- Chiesa, J. P. (2020). “La Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad, la solución al conflicto de la Bonaerense”. Tu Espacio Jurídico - Revista Jurídica Online.
- Comadira, J. R., & Escola, H. J. (2017). “Curso de derecho administrativo.” Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2022). Informe No. 1/22. Petición 1916-17. Inadmisibilidad. Asociados del Sindicato Policial Buenos Aires. Argentina. 16 de febrero de 2022.
- Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI). (2010). “Progresismo judicial por la sindicalización policial” Informe N° 542. Recuperado de <https://correpi.lahaine.org/boletin-informativo-n-542/>
- Cortés González, J., & Álvarez Cisneros, S. D. C. (2017). *Manual de redacción de tesis jurídicas*. Cortés González y Sonia del Carmen Álvarez Cisneros. 1.ª ed. México: Amate. Recuperado de <https://repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/8631>.
- Cuartango, G. (2017). Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad - Una aproximación a la situación jurídica y fáctica sobre este tema central. Revista del Colegio de Abogados de Rosario, (983). Rubinzal Culzoni.
- De Los Reyes, F. (2013). “Sindicación y huelga de las Fuerzas de Seguridad”. Cita: RC D 875/2013. Editorial Rubinzal-Culzoni.
- Diccionario panhispánico del español jurídico. Libertad de asociación. Recuperado en <https://dpej.rae.es/lema/libertad-de-asociaci%C3%B3n#:~:text=Definici%C3%B3n%20de%20libertad%20de%20asociaci%C3%B3n%20-%20Diccionario%20panhis p%C3%A1nico,asociativo%2C%20o%20a%20no%20incorporarse%20a%20ningu na%20imperativamente>.
- Diccionario panhispánico del español jurídico. Libertad Sindical. Recuperado en <https://dej-enclave.rae.es/lema/libertad-sindical>

- Duarte, D. (2013). “*Si son trabajadores tienen derecho a sindicalizarse*”. Cita: RC D 876/2013 Rubinzal Culzoni.
- Etchichury, H. J. (2020). “*Más allá del azul. Lecturas restrictivas de derechos sociales: sindicalización policial y penitenciaria ante la Corte Suprema*”. Revista Derechos en Acción, Año 5 N° 17, pp. 341-379. Recuperado de: <https://doi.org/10.24215/25251678e463>
- Felperín, M. (2011). “*El derecho de huelga en los servicios esenciales*”. (1a ed.). Buenos Aires: Rap.
- Felperín, M. (2016). “*El debate sobre la sindicalización de las fuerzas de seguridad*”. Cita: RC D 442/2016. Editorial Rubinzal-Culzoni.
- Fuente, M. R. de la. (2008). “*La jerarquía normativa en el Mercosur a la luz de la primera opinión consultiva del Tribunal Permanente de Revisión*”. El Derecho, 226-943. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/greenstone/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=investigacion&d=jerarquia-normativamercosur-luz> Fecha de consulta: 14/11/2023.
- García, H. O. (2007). “*La huelga en los servicios esenciales*”. En *Relaciones colectivas de Trabajo* (Tomo II, p. 810). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores.
- García, H. O. (2014). “*Subordinación, disciplina y libertad de asociación sindical en las Fuerzas Armadas y de seguridad (A propósito del fallo "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba", CNAT, Sala II, 18/12/2013)*”. Revista Derecho del Trabajo, N° 3, pp. 545-589.
- Gómez, I. A. - Gutiérrez Piñero, K. T. (2019). “*Sobre la "inconstitucionalidad" del sindicato policial*”. Seminario sobre Aportaciones Teóricas Recientes. Universidad Nacional de La Pampa, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas. Asignatura: Derecho Penal I. Profesor a cargo: Alejandro Osio. Santa Rosa.
- González, J. V. (1935). “*Manual de la Constitución Argentina*”. (Vol. 3). Buenos Aires. Imprenta del Congreso de la Nación. (1958). “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Año 1957*”. Buenos Aires.
- La Nación. (2020). “*Tensión en manifestación de policías bonaerenses por reclamos salariales.*” La Nación. Disponible en



<https://www.lanacion.com.ar/seguridad/tension-manifestacion-policias-bonaerenses-reclamos-salariales-nid2443349/>

- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (2014). “Impulsan la sindicalización del personal policial.”. Río Negro. Disponible en <https://web.legisrn.gov.ar/comunicacion/proponen-sindicalizar-al-personal-policial>
- López, J., Centeno, N., Fernández Madrid, J. C. (1987). *Ley de Contrato de Trabajo comentada*. Buenos Aires: Ediciones Contabilidad Moderna.
- Marconetto, M. T. (2011). *La libertad sindical en las Fuerzas Armadas y de Seguridad*. Revista de Derecho Laboral Actualizada. Rubinzal Culzoni.
- Montequi, R. F. (1999). “Los derechos de asociación, reunión y manifestación”. *Ayer*, (34), 155-175.
- NoticiasNet. (2022). “Anunciaron sumarios para policías que protagonizaron un reclamo salarial.”. NoticiasNet. Disponible en <https://www.noticiasnet.com.ar/noticias/2022/07/18/107458-anunciaron-sumarios-para-policias-que-protagonizaron-un-reclamo-salarial>
- Oficina Internacional del Trabajo. (2006). “*La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*”. (5a ed., revisada). Ginebra. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090634.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf)
- Oficina Internacional del Trabajo. (2018). “*La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*”. (6ª ed.). Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). “*Historia de la OIT*.” Organización Internacional del Trabajo. Consultado en <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>
- Ojeda Avilés, A. (1998). “*Compendio de derecho sindical*”. Madrid: Tecnos, p. 34.
- Palomeque López, M. C. (1989). “*Derecho Sindical Español*”. (3ª ed.). Madrid: Tecnos. p. 87.
- Porta, E. (2014). “*Sindicalización de policías y penitenciarios*”. *Revista Derecho del Trabajo*, N° 3. pp. 590-609.

- Portal del Trabajador. (s.f.). “*Sindicatos en Argentina*”. Consultado en <https://www.portaldeltrabajador.com.ar/sindicatos>
- Real Academia Española. (2023). Libertad sindical. En Diccionario panhispánico del español jurídico. Recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/libertad-sindical#:~:text=Definici%C3%B3n%20de%20libertad%20sindical%20-%20Diccionario%20panhisp%C3%A1nico%20del,organizaciones%20sindicales%20internacionales%20o%20afiliarse%20a%20las%20mismas>
- Sagüés, P. N. (1997). “*Elementos de derecho constitucional*”. (2ª ed.). Buenos Aires: Astrea.
- Sardegna, P. C. et al. (2007). “*Artículo 14 bis Constitución Nacional.*”. (1ª ed.). Buenos Aires: La Ley.
- Wlasic, J. C. (2011). “*Manual Crítico de Derechos Humanos.*”. (2ª ed.). Actualizada. Buenos Aires: La Ley.

### **Legislación**

- Argentina. Congreso de la Nación. (1986). Ley N° 23.328: Apruébase el convenio O.I.T. 151 sobre "La protección de derechos de Sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública.". <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23598/norma.htm>
- Argentina. (2018). *Constitución de la Nación Argentina*. (1ª ed., 1ª reimp.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Salim.
- Argentina. (1988). *Ley N° 23.551. Régimen legal de asociaciones sindicales*. Buenos Aires.
- Argentina. (1996). *Ley 24.658. Aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador-*. Buenos Aires.
- Argentina. (2004). *Ley 25.877. Régimen Laboral*. Buenos Aires.

Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. (2020). “Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Decreto 297/2020”. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

Congreso de la Nación Argentina. (1994). “*Constitución de la Nación Argentina*”. Buenos Aires. Recuperada de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Cita: RC D 328/2014. Editorial Rubinzal-Culzoni.

Decreto-Ley N° 11.594 (Argentina). Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/201442/norma.htm>

Gobernador de la Provincia de Río Negro. (1994). “Decreto N° 1994-94” Decreto recuperado de <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=5991>

Legislatura de Río Negro. (1971). “Ley L N° 679 Ley del Personal Policial de la Provincia de Río Negro.” Recuperado de <https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/documento?id=1971110020&e=DEFINITIVO>

Legislatura de Río Negro. (1988). *Constitución de la Provincia de Río Negro*. Recuperado de <https://webadmin.legisrn.gov.ar/wp-content/uploads/2023/03/ConstitucionProvincial2023.pdf>

Legislatura de Río Negro. (2016). *Ley Provincial S N° 5184*. Río Negro, Argentina. Recuperado de <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/ver?id=9637>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (1998). “*Declaración Sociolaboral del Mercosur*”. Recuperado de [https://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS\\_IPEC\\_PUB\\_11257/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_11257/lang--es/index.htm)

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (2015). “*Declaración Sociolaboral del Mercosur*”. Recuperado de [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/58000\\_ATTB27UU.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/58000_ATTB27UU.pdf)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural. (2016). “*Declaración Americana de los Derechos y*

*Deberes del Hombre*". (1ª ed.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos\\_publicaciones\\_coleccion\\_debolsillo\\_02\\_declaracion\\_americana\\_derechos\\_hombre.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_coleccion_debolsillo_02_declaracion_americana_derechos_hombre.pdf)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural. (2016). *"Declaración Universal de Derechos Humanos"*. (1ª ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos\\_publicaciones\\_coleccion\\_debolsillo\\_03\\_declaracion\\_universal\\_ddhh.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_coleccion_debolsillo_03_declaracion_universal_ddhh.pdf)

Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.  
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Organización de los Estados Americanos. (1988). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>

Organización de los Estados Americanos. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o "Protocolo de San Salvador"*.  
<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-52.html>

Organización Internacional del Trabajo. (1948). *Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación*. (núm. 87). Recuperado de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312232:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312232:NO)

Organización Internacional del Trabajo. (1949). *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva* (núm. 98). Recuperado de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C098](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098)

### **Jurisprudencia**

Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala II. (2013). “*Ministerio de Trabajo c/Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba s/ ley de Asoc. Sindicales.*” Expediente N° 63413/2013. Córdoba.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2003). “*Asociación Unión Personal Policial de Río Negro c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales*”. Buenos Aires.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2017). “*Recurso de hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales*”. Buenos Aires.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2020). “*Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo recurso de apelación*”. Buenos Aires.