

**EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

Artículo 1º. Se garantiza al personal de las policías de la Provincia de Buenos Aires, en todos sus Subescalafones, incluyendo cesanteados y exonerados por razones de naturaleza gremial, el derecho a constituir asociaciones para la defensa, protección y promoción de sus derechos laborales, colectivos y las libertades sindicales, limitado a una ley que reglamente su ejercicio.

Artículo 2º. Les está vedado expresamente a dichas asociaciones sindicales hacer uso del derecho a huelga, con motivo de su condición de actividades esenciales de la sociedad que desempeñan.

Artículo 3º. Dichas asociaciones tendrán como misión profesionalizar a las fuerzas policiales y defender sus derechos profesionales y morales, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Asociaciones Sindicales.

Artículo 4º. Los dirigentes y los integrantes de las mencionadas entidades, no podrán hacer uso de sus uniformes, armas, vehículos y elementos que les provee el Estado, en ocasión de peticionar por sus derechos e intereses.

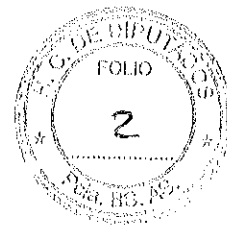
Artículo 5º. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación será la autoridad de aplicación de esta ley, con los recursos que establece la ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores N° 23.551.

Artículo 6º. Derogase toda ley que se oponga a la presente.

Artículo 7º. De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Iván Claudio Bilik

DNI N° 25.285.207

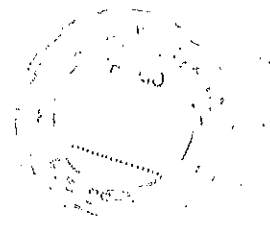


HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Se somete a consideración de Vuestra Honorabilidad el proyecto de Ley que se adjunta para su sanción, a través del cual se propone una Ley que tiene por finalidad la asociación y sindicalización del personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, en todos sus Subescalafones.

Desde mediados del Siglo anterior, en los albores del movimiento constitucionalista social de la República Argentina, el que toma forma normativa primero en 1949 y luego al ser abrogada esa Reforma, en el año 1957 en un marco de impugnaciones sobre la validez de la Convención, se ha discutido acerca de la titularidad del Derecho al Sindicalismo y el Derecho a Huelga, especialmente desde que de tal forma se incorporara a la Constitución Nacional en esa oportunidad el denominado artículo 14 bis o 14 nuevo, que incorporara estos derechos ya anteriormente reconocidos por el orden legal.

La Constitución Nacional, con las mencionadas modificaciones de 1957, fue reformada en el año 1994; quedando en vigor el artículo 14 bis según su texto original. ETALA, Carlos Alberto, ex Delegado en representación del gobierno argentino ante el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante O.I.T.), expresó: "...la Convención Nacional Constituyente de 1994, convocada por un gobierno democrático en elecciones libres en la que no existió proscripción alguna y que decidió la modificación constitucional de ese año, no introdujo ninguna reforma en el texto del artículo 14 bis C.N. siendo que la mayoría de los diputados constituyentes respondía al Partido Justicialista. Con ello, quedó en claro que la Convención de 1994 purgó los vicios políticos y jurídicos que afectaban la sanción constitucional de 1957" ('Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal', Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012).



Sentado ello, nos remitimos al debate que se dio en el ámbito de la Convención Constituyente de 1957, en la que se discutió el alcance del proyecto del artículo 14 bis y sobre la Titularidad del Derecho de Huelga, en su redacción definitiva. Se expresó que "empleados de gestión del Estado que no tienen funciones especiales, que no son funcionarios, estaban comprendidos dentro del derecho de huelga (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1957, imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1958, T. II, pág. 1458, aclaración agregada). El Convencional Bravo había sostenido, por su parte, que "están excluidos [del derecho de huelga], siguiendo los pasos de lo aconsejado por la OIT, los funcionarios públicos depositarios de cierta parte de la autoridad pública" (Ibídem, pág. 1228, énfasis y aclaración añadidos).

Es así que era criterio de la Comisión Redactora de la Convención Nacional Constituyente de 1957 que el derecho de huelga estaba reservado para aquellos trabajadores de gestión, que no tuvieran funciones especiales, que no son funcionarios. Este criterio fue uno de los utilizado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante Corte Suprema o CSJN) para fallar el día 11 de abril de 2017 en contra del "recurso de hecho por el actor", en la causa "SINDICATO POLICIAL BUENOS AIRES C/MINISTERIO DE TRABAJO s/ LEY DE ASOCIACIONES SINDICALES" (Fallos 340:437, considerando 9°); inclusive de la misma manera en la causa "MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL C/ ASOCIACIÓN PROFESIONAL POLICIAL Y PENITENCIARIA DE ENTRE RIOS S/ LEY DE ASOC. SINDICALES", de fecha 3 de diciembre de 2020 (Fallos 343:1841).

Y, asimismo que, las provincias pueden establecer restricciones o prohibir la actividad sindical y que las cuestiones vinculadas a las relaciones de empleo público provincial forman parte de las autonomías locales que pueden regular dichas relaciones (Fallos: 325:250 y 887; 328:2483; 330:5267, entre otros).

Ahora bien, la reforma de la Constitución nacional habida en nuestro país en 1994 incorporó en el párrafo 2° del art. 75, inc. 22, Declaraciones, Pactos y Convenciones internacionales sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucio-

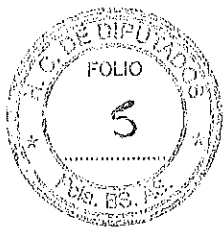
nal. Al otorgar jerarquía constitucional les asigna rango de Constitución paralela o incluida en la Constitución Nacional, debiendo aclararse que, los tratados y concordatos en el párrafo 1º del artículo 75, inciso 22, C.N., como los llamados Tratados de integración (artículo 75, inc. 24, C.N.), tienen jerarquía superior a las leyes, pero no tienen rango constitucional como los del párrafo 2º, inc. 22, aserto normativo que, lógicamente incide directamente en el artículo 31 de la Ley Suprema.

La regla contenida en el segundo párrafo del artículo 75 inciso 22 asigna jerarquía constitucional "en las condiciones de su vigencia" a quince (15) Instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de los cuales paso a enumerar algunos de ellos: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante DADDH); la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (en adelante PIDCP); y "no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos".

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su inciso 4 del artículo 23, consagra como uno de los derechos esenciales de toda persona el **"...derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses."** Como se observa no son algunas personas las que adquieren titularidad del derecho, sino todas y solamente por el hecho de ser seres humanos. No efectúa distinción ni exclusiones de grupos o sectores de trabajadores. Y lo mismo ocurre con el Art. XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Como plantea ZAPIRAIN, Héctor (1), en su obra *"La libertad sindical y los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía"*, con relación al inciso 4 del artículo

(1) Magister en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Facultad de Derecho (Universidad de la República Oriental del Uruguay) y Asesor Jurídico PIT-CNT (Uruguay).

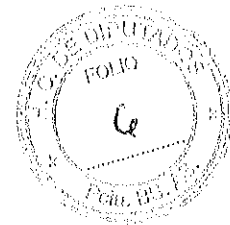


23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que *"en tanto la Declaración no hace distinción alguna debe interpretarse que sin importar el régimen laboral aplicable o la naturaleza del empleador, son titulares de estos derechos toda persona en cuanto revista la calidad de trabajador."* (DERECHO LABORAL, Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales, Tomo LXI – N° 269, Enero – Marzo 2018, Fundación de Cultura Universitaria, MONTEVIDEO, p. 44/45).

Posteriormente, en el año 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), los que conjuntamente con la Declaración Universal de 1948, en cuanto fuente formal, consagran un haz de derechos considerados esenciales o inherentes a toda persona humana.

Estos Pactos vienen a ratificar y complementar los derechos inherentes a la libertad sindical consagrados en la Declaración Universal. Pero además, como en el caso del PIDESC, los Estados Partes asumen el compromiso de garantizar el derecho de toda persona a: a) fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección con la sola sujeción a los estatutos de la organización correspondiente; b) el derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales o internacionales o el de éstas a fundar organizaciones internacionales o afiliarse a las mismas; c) el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculo; d) el derecho a la huelga (art. 8). En otras palabras, los Estados no solo tienen la obligación reconocer y respetar un conjunto de derechos inherentes a la libertad sindical, sino que deben garantizar su ejercicio efectivo (deber de protección).

Es así que no podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de los derechos sindicales, incluido el derecho de huelga, que las prescriptas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos (Literal a), c) y d), inciso 1°, artículo 8°, PIDESC). Aunque con variantes similar

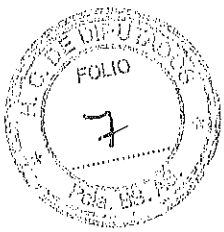


en el texto, encontramos en el inciso 2º del artículo 22 del PIDCP: *"El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás."*

A estas restricciones se suman las que afectan a ciertas categorías de funcionarios públicos o estatales, como es el caso de los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado. Estableciéndose que cuando se trate de estos funcionarios las disposiciones contenidas en los Pactos no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de los derechos sindicales consagrados en los mismos (Artículo 2º PIDESC y artículo 2º in fine PIDCP).

En el sistema americano de Derechos Humanos revisten especial relevancia la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y el "Protocolo de San Salvador" (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos). En Unión Europea la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores se establece: "El ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros determinará en qué condiciones y en qué medida los derechos contemplados en los artículos 11 a 13 son aplicables a las fuerzas armadas, a la policía y a la función pública" (párrafo 14 de la Carta). Instrumentos normativos de la más alta jerarquía que en armonía con la evolución jurídica trasuntada por la Declaración Universal y los Pactos Internacionales, consagran a nivel regional americano los derechos inherentes a la libertad sindical (Artículo XXII Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículos 26 y 27 de la Carta Internacional Americana de garantías Sociales; y artículo 8º del "Protocolo de San Salvador").

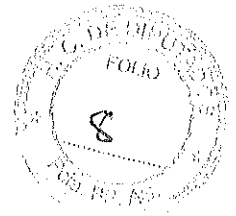
A los efectos del presente resulta de particular interés la disposición contenida en el artículo 8º del "Protocolo de San Salvador" (Ley N° 24.658). Al tiempo que establece que los Estados Partes garantizarán el elenco de derechos



sindicales (incluyendo el derecho a la huelga) que se enuncian en la citada disposición, prevé situaciones en que sería lícito limitar el ejercicio de esos derechos. Las hipótesis de restricciones son las mismas que aparecen en los Pactos Internacionales. La salvaguarda del orden público, la protección de la salud o moral pública, y la defensa de los derechos y libertades ciudadanas; limitaciones y restricciones previstas por la ley "siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática". Así mismo, con respecto a militares y policías, "Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley" (inciso 2 in fine, art. 8º PIDESC.).

En el caso de la Declaración Socio laboral del MERCOSUR del 2015 (revisada la Declaración de 1998), tras reafirmar en su Preámbulo la adhesión a las Declaraciones, Pactos y Convenciones sobre Derechos Humanos y al sistema normativo de la Organización Internacional del Trabajo, recoge una serie de derechos individuales y colectivos que los Estados Partes se comprometen a garantizar. En el Capítulo III (Derechos Colectivos) desde el artículo 16 al 20, entre otros derechos, trata de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga; derechos cuyo ejercicio deberá ser conforme a las legislaciones vigentes y las practicas nacionales. Nada se dice sobre militares, policías u otros funcionarios públicos por lo que debe interpretarse que estos funcionarios públicos no están exceptuados.-

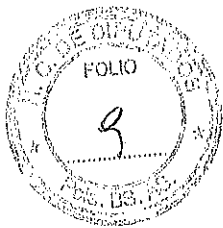
Por otro lado, a partir de la reforma Constitucional de 1994 las autoridades deben guiarse por el principio "pro homine o pro personae o pro persona" cuando apliquen normas de derechos humanos, normas como las citadas en el presente (párrafo 2º del art. 75, inc. 22, Constitución Nacional); deben preferir la norma o la interpretación más favorable a la persona. No se trata de una relación jerárquica sino de complementariedad, con el fin de asegurar la mayor protección posible a los derechos fundamentales en juego. El principio pro personae opera si, y sólo si, se trata de derechos reconocidos en dos normas de distintas fuentes, y el juzgador deba de decidir que prevalezca aquella norma que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción.



El juez o la autoridad (**nota:** -en este caso el Poder Legislativo o Ejecutivo) en un caso deberán de preferir, privilegiar o favorecer la aplicación de la norma que otorgue mayor protección a los derechos de la persona, sin importar si dicha norma se encuentra en la Constitución, un tratado internacional o una ley, pues lo importante es asegurar el ejercicio y garantía de los derechos humanos. El principio pro homine aparece consagrado en instrumentos internacionales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 30); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 5); Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 29); Protocolo de San Salvador (Art. 4); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 23), entre otros. Y estas disposiciones no autorizan a limitar o restringir el goce y ejercicio de cualquier otro derecho o libertad ya reconocido por otra norma internacional o nacional vigente. Y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ya había aplicado dicho principio en Opiniones Consultivas.

Según la OPINIÓN CONSULTIVA (en adelante OC) OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, solicitada por el Gobierno de Costa Rica a la Corte IDH (función de su competencia), su párrafo 52, expresa **“si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Si la propia Convención establece que sus regulaciones no tienen efecto restrictivo sobre otros instrumentos internacionales, menos aún podrán traerse restricciones presentes en esos otros instrumentos, pero no en la Convención, para limitar el ejercicio de los derechos y libertades que ésta reconoce”** (el destacado no es del original).

El proceso de creación de normas internas necesariamente implica que los Estados se sujeten a los estándares internacionales más protectores para los derechos humanos, aun cuando otros acuerdos, convenios o tratados internacionales de los que sean parte permitan imponer restricciones adicionales al ejercicio de los derechos. El Parlamento tiene el deber de no dictar preceptos violatorios de los Tratados (Véase Corte IDH, Caso Gelman c. Uruguay, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 20 de marzo de 2013, párr. 46, 59, 95).



Reafirmando este criterio, la Corte IDH, en Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de Septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, en su párrafo 156, ha dicho: "Este Tribunal señala que como son numerosos los instrumentos jurídicos en los que se regulan los derechos laborales a nivel interno e internacional, la interpretación de dichas regulaciones debe realizarse conforme al principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana, en este caso, al trabajador. Esto es de suma importancia ya que no siempre hay armonía entre las distintas normas ni entre las normas y su aplicación, lo que podría causar un perjuicio para el trabajador. **Así, si una práctica interna o una norma interna favorece más al trabajador que una norma internacional, se debe aplicar el derecho interno. De lo contrario, si un instrumento internacional beneficia al trabajador otorgándole derechos que no están garantizados o reconocidos estatalmente, éstos se le deberán respetar y garantizar igualmente.**" (el destacado no es del original).

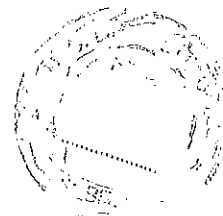
El operador aplicará la norma "más favorable" y desplazará las demás, no importa si la mayor garantía se encuentra en la norma interna del Estado o en la norma de Derecho Internacional de los derechos humanos incorporada al Derecho Interno, lo que lleva a la interpretación que mejor favorezca o garantice, optimizando los derechos humanos. La Corte IDH entiende por leyes internas en los términos del art. 64.2 de la CADH a cualquier norma jurídica local, incluyendo la Constitución (véase art. 61 del Reglamento).

Pablo Gutiérrez Colantuono señala que "En el ámbito americano, el principio comentado tiene sustento normativo específico en los arts. 29 y 30 de la CADH, entendiendo la Corte IDH que especialmente la primera disposición prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos, de resultas de lo cual, si una situación son aplicables dos normas distintas, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana¹⁴⁰". "Esto significa que, si alguna ley del Estado u otro tratado internacional del cual aquel sea parte otorgan una mayor

protección o regulan con mayor amplitud el goce y ejercicio de algún derecho o libertad, deberá aplicarse la norma más favorable para la tutela de los derechos humanos. El intérprete siempre debe elegir la alternativa más favorable para la tutela de los derechos¹⁴¹, y ello alcanza tanto a la selección de la norma aplicable al caso cuanto al modo de interpretarla, vedando que de las diferentes opciones se adopte para la resolución de un asunto aquella que menor grado de resguardo depara al individuo." (Pablo Gutiérrez Colantuono, "Control de convencionalidad en la Administración pública. Aplicación de los tratados internacionales a la actuación administrativa", 1ª edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Astrea, año 2022, páginas 165 y 166).-

El principio pro homine constituye, por una parte, un criterio de interpretación y por otra, una norma de reenvío. Como criterio de interpretación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha identificado expresamente el principio pro homine como "principio de interpretación extensiva de los derechos humanos y restrictiva de sus limitaciones" (Corte IDH, O.C. 5/85). Como norma de reenvío, el principio pro homine indica al intérprete, frente a la concurrencia de normas de distinto origen, cuál de todas las normas debe elegir para la decisión del caso. Se trata de una norma positiva que reenvía a otras normas. **"La decisión concreta dependerá, en todos los casos, de un ejercicio de aplicación hipotética, que permita, a la vista del caso a decidir, determinar cuál sería la solución del caso según se aplicase una u otra norma concurrente, y, una vez definido el resultado hipotético de su aplicación, se deberá elegir la norma que sea más favorable a la persona"**.

Por su parte, Mónica Pinto afirma que el principio pro homine contiene un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre.



No se trata de un criterio para la opción entre dos normas, sino que es una guía para la protección de un derecho en cada caso particular. La diferencia entre uno y otro criterio significa que no habrá una norma que sea, en todos los casos, la más garantizadora, sino que ello dependerá de su aplicación en cada caso particular.

Nuestra Corte Suprema en diversos fallos interpreta que "el principio pro homine impone privilegiar la interpretación legal que más derechos acuerde al ser humano frente al poder estatal" Fallos: (310:937; 312:1484) (306:940; 312:802). La CSJN en el precedente "Arriola" (Fallos: 332:1963) del 25 de agosto de 2009, los Dres. Highton de Nolasco y Maqueda, señalaron "23) que a nivel internacional también se ha consagrado el principio "pro homine". De acuerdo con el artículo 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 29 de la Convención americana, siempre habrá de preferirse la interpretación que resulte menos restrictiva de los derechos establecidos en ellos. **Así cuando unas normas ofrezcan mayor protección, estas habrán de primar, de la misma manera que siempre habrá de preferirse en la interpretación la hermenéutica que resulte menos restrictiva para la aplicación del derecho fundamental comprometido (CIDH OC 5-85).** (el destacado no es del original).

En la causa A. 69.395, "Candidatura Scioli, Daniel. Impugnación. Recurso de inaplicabilidad de ley" del 22 de octubre de 2007, la Suprema Corte de Buenos Aires (en adelante SCBA) al emitir su voto concórdante, en el sentido de rechazar la impugnación presentada contra la candidatura, interpretando en forma amplia dicha norma constitucional local, el Dr. Hitters, señala como "Interpretación 'pro homine': El principio aludido conlleva la adopción de una regla interpretativa para determinar el sentido de cualquier norma del derecho positivo interno o trasnacional que limite el ejercicio de los derechos humanos allí consagrados: ante la duda relativa a los alcances, debe estarse a la solución que mejor tutele al individuo o que restrinja en menor medida la libertad comprometida." (v. Humberto Henderson, "Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine", en Revista IIDH, vol. 39, 2004, pp. 71 y ss.).

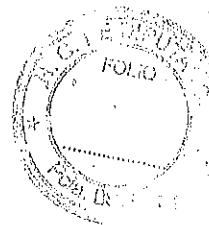
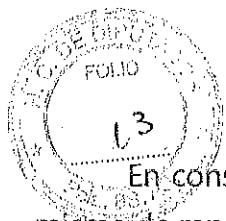
En la causa B. 61.752 "Bertomeu, Julio" Demanda contenciosa administrativa" del 24 de junio de 2009 los actores habían promovido demanda contenciosa administrativa contra la Provincia de Buenos Aires. Al emitir su voto concordante, en relación a la admisibilidad, el Dr. Domínguez señaló que:

"Adhiero al voto del Dr. Hitters –y agrego-... A su vez el principio pro homine implica que toda disposición legal deba interpretarse de la manera que más beneficie a la persona humana, razón por la cual, toda normativa que restrinja los derechos de la persona deberá ser interpretada restrictivamente (conf. arts. 30, C.A.D.H.; 29.2 y 30 Declaración Universal de Derechos Humanos; 5.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Dicho principio contiene un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre (conf. El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. Mónica Pinto, "La aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos por los tribunales locales", Cels. Editores del Puerto S.R.L., Impreso 2004, pág. 163).

Desde la reforma de 1994 y la vigencia de los instrumentos internacionales (art. 75 inc. 22, C.N.), todo opera para que en cada caso se sepa buscar y encontrar la norma que otorgue una solución más favorable a la persona y garantice el respeto al sistema de derechos."

Y para finalizar este concepto sobre el principio "pro homine" es notorio remarcar que éste "obliga a una interpretación extensiva cuando se trata de proteger derechos reconocidos" (conf. Ricardo Luis Lorenzetti, "Sentencia. Teoría de la Decisión Judicial", 1ª. Edición revisada, Santa Fe, Editorial Rubinzal-Culzoni, 2022, pág. 296).



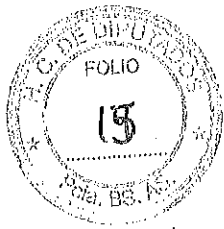
En consecuencia, puede deducirse de la normativa internacional citada, misma de rango constitucional (párrafo 2º del art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional), que los miembros de las fuerzas policiales como el personal del Servicio Penitenciario no quedan excluidos por sí mismo de los derechos inherentes a la libertad sindical; por lo cual se debe concluir sin mayor duda que estos funcionarios públicos, como toda persona, tienen derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección con miras a promover y defender sus intereses económicos y sociales. Así como desarrollar actividades sindicales con esos fines (huelga y negociación colectiva). Quedando sujetos en su ejercicio a las limitaciones y restricciones legales impuestas por el ordenamiento jurídico interno. La jurisprudencia nacional, recuerda que la Convención Americana en modo alguno autoriza a limitar el alcance de los derechos consagrados en otros instrumentos de igual jerarquía o en la propia constitución nacional, mucho menos exige algún tipo de restricción (**Tribunal Supremo de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Expte N° 8730/2012, "Asociación por los derechos civiles c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"**). La regla "pro homine" -principio general en materia de armonización de la Constitución con los instrumentos internacionales de derechos humanos- indica que las normas deben ser siempre entendidas e interpretadas en la forma más beneficiosa para la persona humana y sus derechos (Conf. Bidart Campos, "Las fuentes del derecho internacional y el principio Pro Homine", en "El derecho constitucional del siglo XXI", págs. 11 a 13). De acuerdo con este principio, "... el intérprete debe elegir aquella norma que brinde una protección más favorable a la persona humana, en el sentido de darle mayor extensión posible a las que consagran derechos y el menor alcance posible a las que posibilitan restricciones, limitaciones o suspensiones" (Pablo Luis Manili, "El bloque de constitucionalidad, la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en el ámbito interno", 2ª edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2017, pág. 276).

En el sistema de los convenios internacionales sobre libertad sindical, las restricciones admisibles en cuanto al personal militar y policial, la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se le aplicaran las garantías previstas en los convenios, art. 9 inc. 1 del Convenio 87 OIT, aprobado por la ley n° 14.932 (1959), art. 5 inc. 1 del Convenio 98 OIT, aprobado por el Decreto-Ley n° 11.594 (1956), art. 1 inc. 3 del Convenio 151 OIT, aprobado por la ley n° 23.328

(1986). Como puede observarse los distintos convenios no excluyen a los miembros de ambas fuerzas de los derechos y garantías en los mismos. Las normas determinan la posibilidad de la limitación del derecho de huelga de las fuerzas de seguridad. Ha sido posición reiterada del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo que: "El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en la función pública sólo en el caso de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado" (La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 6ta. Edición 2018, pág. 157, párrafo 828).

En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-27/2021 "Derechos a la Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género" indica que: El Tribunal considera que el ejercicio del derecho de huelga puede limitarse o prohibirse sólo con respecto a: a) los funcionarios públicos que actúan como órganos del poder público que ejercen funciones de autoridad a nombre del Estado, y b) los trabajadores y las trabajadoras de los servicios esenciales (párrafo 102).

En lo que aquí también resulta de interés, **en desacuerdo con los antecedentes de la Corte Suprema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dijo:** "Asimismo, esta Corte no puede dejar de advertir **que los integrantes de las fuerzas armadas y el personal policial** cumplen funciones por completo diferentes, dado que a los primeros corresponde en primer término velar por la defensa nacional **y a los segundos velar por la seguridad pública y la prevención e investigación o función auxiliar en la investigación de delitos. Por ende, debe reconocerse que la función policial es básicamente civil,** con las limitaciones indispensables impuestas por el cumplimiento de su función, en particular en lo referente al derecho de huelga, que debe estar limitado por tratarse de una categoría particular de trabajadores y de trabajadoras de servicios públicos indispensables. **En cualquier caso, los Estados deben garantizar que los trabajadores y las trabajadoras policiales gocen del derecho a organizarse para discutir entre ellos sus condiciones de trabajo, a peticionar a sus superiores y a las autoridades y a expresarse públicamente en forma pacífica, todo lo cual es indispensable para desarrollar su conciencia profesional** (párr. 77) (el destacado no es del original).



A la pregunta ¿qué es la Corte Interamericana y cuáles son sus atribuciones?, efectuada en la publicación oficial "ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" (Disponible en www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf), el máximo tribunal americano responde: "La Corte Interamericana es uno de los tres tribunales regionales de protección de los derechos humanos, conjuntamente con la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. **Es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana.** La Corte Interamericana ejerce una función contenciosa, dentro de la que se encuentra la resolución de casos contenciosos y el mecanismo de supervisión de sentencias; una función consultiva; y la función de dictar medidas provisionales."

La respuesta despeja toda duda sobre la autoridad interpretativa de la Convención Americana que los estados miembros de la Organización de Estados Americanos depositaron en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Entre sus funciones está la de consulta, definida por el propio Tribunal como: "Por este medio la Corte responde consultas que formulan los Estados miembros de la OEA o los órganos de la misma acerca de: a) la compatibilidad de las normas internas con la Convención; y **b) la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos.**" (Ídem anterior). (el destacado no es del original).

Como expresó -con relación a la OC 27/21 del 05 de mayo de 2021 de la Corte IDH- el ex Presidente de la Suprema Corte de Buenos Aires (SCBA), quien formara parte de la Asamblea Constituyente para la reforma constitucional argentina de 1994, **JUAN CARLOS HITTERS**: "Sin embargo, señaló que las restricciones que se establezcan al ejercicio de estos derechos se tienen que interpretar 'de manera restrictiva', en aplicación del principio pro persona, y no deben privarlos de su contenido esencial o bien reducirlos de forma tal que carezcan de valor práctico.". "En este sentido recalcó que, en el marco de protección del Sistema Interamericano, los miembros de las 'fuerzas armadas' y de 'policía', igual que los 'funcionarios públicos' que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, lo mismo que en los servicios públicos

esenciales, podrán estar sujetos a 'restricciones' especiales por parte de los Estados en el ejercicio de sus derechos. Esto no obsta a que las restricciones, para ser convencionales, tienen que perseguir un fin legítimo, cumplir con el requisito de idoneidad, y las medidas impuestas deben ser necesarias y proporcionales." "Por otro lado, el Tribunal advirtió que los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación, en su relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, constituyen derechos fundamentales, para que todos ellos y sus representantes, se organicen y expresen las reivindicaciones específicas acerca de sus condiciones de trabajo, para poder así representar efectivamente sus intereses ante el empleador o la empleadora, e incluso participar en cuestiones de interés público con una voz colectiva." (Juan Carlos Hitters, "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. EFECTOS", Tomo I, 1ª edición – La Plata: Librería Editora Platense, 2023, pág. 319/320).-

Es de importancia hacer mención la interpretación textual según la cual "toda persona... tiene derecho a..." que hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la OPINION CONSULTIVA OC-7/86 solicitada por el gobierno de Costa Rica sobre el artículo 14.1 de la CADH y que la Corte Suprema de Justicia de la Nación **hace suya tal interpretación en una sentencia histórica**, en el fallos 315:1492, "Ekmekdian Miguel A, c/ Sofovich, Gerardo y otros", de fecha 7 de julio de 1992, (considerando 20 y 21 - voto de la mayoría). La expresión "**tiene derecho a...**", establece que: "despeja la duda sobre la existencia de la alegada operatividad. No sucede lo mismo en otros artículos en los que se establece que "la ley debe reconocer (art. 17) o estará prohibido por la ley (art. 13,5)." (Cons. 20). Y, el considerando 21 termina expresando: "En consecuencia, si por cualquier circunstancia, el derecho de rectificación o respuesta no pudiera ser ejercido por '**toda persona**' sujeta a la jurisdicción de un Estado parte, ello constituiría una violación de la Convención (p. 15, par. 28)." (el resaltado no es del original).

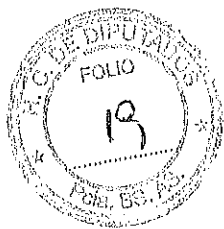
Según se expresó desde un principio, el inciso 4 del artículo 23 de la DUDH reconoce o consagra a toda persona el... "derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses", por el hecho de ser seres humanos, y, sin importar el régimen laboral aplicable o la naturaleza del empleador, son



titulares de estos derechos toda persona en cuanto revista la calidad de trabajador. Al consagrar o reconocer derechos en el presente indicativo, podemos decir que nos encontramos frente a una norma autoejecutoria (p. ej., "toda persona tiene derecho a", aunque vaya seguida de las palabras "en las condiciones que establezca la ley"). Y el intérprete, frente a uno o varios textos normativos concernientes o que pueden afectar derechos humanos, debe tomar siempre una decisión a favor de la persona (principio pro homine o pro persona). En este caso, se debe aplicar la norma más protectora el inc. 4 del art. 23 de la DUDH y el Art. XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre frente a otra/s, sin importar la ubicación jerárquica, al estilo del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se trata de un asunto de prevalencia. Es imperativo -obligatorio- en el 'carácter prohibitivo' a los Estados que no se lo permitan (CSJN, Fallos 315:1492, "Ekmekdian"). Y, "La violación de un tratado internacional puede acceder tanto por el establecimiento de normas internas que prescriban una conducta manifiestamente contraria, cuanto por la omisión de establecer disposiciones que hagan posible su cumplimiento." (CSJN, Fallos 315:1492, cons. 16). Siendo el objeto de la función consultiva de la Corte IDH, el siguiente: "Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA." (OC-1/81. "Otros tratados, objeto de la función consultiva de la Corte. -art. 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-", serie A y B, N° 1, párr. 25).-

Como señala el ex Presidente de la Corte IDH, **PEDRO NIKKEN**: "Cabe entonces concluir que las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen, en general, un valor análogo al que tienen las sentencias de los tribunales internacionales para los Estados que no han sido partes en el caso sentenciado: si bien no son directamente obligatorias para ellos, representan una interpretación auténtica del Derecho internacional (en el caso de la Convención Americana u "otro tratado sometido a consulta), que, como fuente auxiliar del mismo, debe ser tenido como norma por los Estados americanos para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales." (Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a11682.pdf>, Pedro Nikken, LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, pág. 176).

Por último quiero hacer mención que, el art. 35 de la Ley 19.315 (D.O. 24/02/2015) de la República Oriental del Uruguay, permite la sindicalización de los numerarios policiales uruguayos (Disponible en www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19315-2015). Y la opinión consultiva (OC 27/21) de la Corte IDH ratifica la postura tomada por Uruguay respecto a la posibilidad de sindicalización de las personas dependientes de la policía, lo que viene sucediendo en Uruguay desde la década anterior, y la opinión de la Corte IDH sobre la vigencia del derecho fundado en normativa internacional de derechos humanos, torna inviable un retroceso en dicho sentido. Y no debemos olvidar que el propósito de la competencia consultiva es ayudar a los países a aplicar y a cumplir los Tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza al proceso contencioso (OC 3/83, párr 43). En Argentina los jueces comenzaron a implementar "de forma favorable" el párrafo 77 de la OC 27/21 de la Corte IDH, en desacuerdo con los antecedentes de la Corte Suprema; "... el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana." (**Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124**). Tal es el caso de Basin, en la provincia de Entre Ríos, el cual surge por su participación el día 3 de noviembre de 2020 en un reclamo en las que exigió mejores condiciones laborales del funcionario policial y penitenciario, cuya sentencia reciente es de fecha 17 de septiembre de 2024, pronunciada por la **Cámara en lo Contencioso Administrativo N° 1 de Paraná, capital de la provincia de Entre Ríos, expediente n° 1916, iniciado con fecha 29/05/2023, "Basin, Alfredo Fabián c/ Estado Provincial s/ Contencioso Administrativo"**. La sentencia reconoció que las expresiones de Basin referidas a la defensa de las condiciones de empleo de los agentes policiales en el marco de una convocatoria realizada por la asociación que los nuclea, no pueden ser objeto de censura, en la medida que el Estado debe garantizar a los trabajadores policiales el derecho a organizarse para discutir sus condiciones trabajo, a peticionar a sus superiores y a las autoridades y a expresarse públicamente de manera pacífica, todo lo cual es esencial para el desarrollo de su conciencia profesional, conforme a las directrices de la Corte IDH.-



Sucede lo mismo en otros países, Alberto Montbrun en "Sindicalización Policial": "¿Países con sindicatos policiales? Muchos. Desde ya en América destacan Canadá, Estados Unidos y la policía federal de Brasil. En Europa reconocen este derecho Inglaterra, España, Francia, Grecia, Macedonia, Portugal, Alemania, Bélgica, Chipre, Hungría, Polonia, Bulgaria, República Checa, Malta, Irlanda y Eslovenia" (Disponible www.albertomontbrun.com.ar/archivos/sindicalizacion_montbrun.pdf) En Europa funciona la Confederación Europea de Policías (EuroCOP), la que agrupa a 30 sindicatos de policías. Tiene sede en Luxemburgo y representa los intereses de más de 230.000 agentes de policía en 25 países. (Disponible en [https://seguridadpublica.fsc.ccoo.es/noticia:622648La FSC participa en Gibraltar del Comite de Primavera de EuroCOP&topc_id=d00a2a2fea2c5c3e927c31848b10b91d](https://seguridadpublica.fsc.ccoo.es/noticia:622648La_FSC_participa_en_Gibraltar_del_Comite_de_Primavera_de_EuroCOP&topc_id=d00a2a2fea2c5c3e927c31848b10b91d)). Sin olvidar a Perú que reconoce el derecho a los miembros del Servicio Penitenciario mediante ley n° 29.709 (inc. 13, art. 31) en vigencia desde el 17 de junio de 2011. Contando con Grupo de Operaciones Especiales (GOES), portadores de armas de fuego, practican requisas en más de 65 unidades carcelarias y realizan traslados de internos, entre otras funciones.

A mérito de las consideraciones vertidas, es que se solicita de ese Honorable Cuerpo la pronta sanción del proyecto adjunto.

Saludo a Su Honorabilidad con la mayor consideración.

Iván Claudio BILIK

DNI N° 25.285.207

Dcilio. El Zorzal n° 3689 de Temperley, part. Lomas de Zamora