



Universidad Siglo 21

Abogacía

Nota al fallo: Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación” (13/08/2020)

Tema: Derechos fundamentales en el mundo del trabajo (Derecho del Trabajo)

Título: “*Un análisis constitucional: la sindicalización de los empleados del Servicio Penitenciario de Córdoba (art. 19 inc. 10, Ley N° 8231, y su Decreto N° 199/06)*”

Profesora: María Lorena Caramazza

Alumno: Diego Alvarez

D.N.I. N°: 24.653.510

N° de Legajo: VABG34106

Año 2021

SUMARIO: I. Introducción. - II. Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. - III. Análisis de la *ratio decidendi* de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. - IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. - V. Postura del autor. - VI. Conclusiones finales. – VII. Referencia bibliográfica: A) Doctrina; B) Legislación; C) Jurisprudencia.

I. INTRODUCCIÓN

En la presente nota al fallo se abordará un análisis sobre los autos caratulados: “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación” (a partir de ahora, “*Rearte y otro*”), dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (a partir de ahora, CSJN) el día 13 de agosto del año 2020. Sobre esta plataforma se analizará la constitucionalidad del art. 19 inc. 10 de la Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba que prohíbe y veda a los agentes penitenciarios la posibilidad de asociarse y agremiarse (sindicalización), y de las normas que prevén las sanciones a las conductas proscriptas (art. 9, incs. 10 y 13, y art. 10, inc. 34, del Decreto N° 199/06). En consecuencia, se estudiará la prohibición legal de la sindicalización al personal penitenciario de la provincial Córdoba y su contradicción con el “modelo de libertad sindical” defendido por las normas constitucionales e internacionales de derechos humanos.

El problema jurídico del caso se corresponde con problemas axiológicos, ya que en el caso concreto se esboza un conflicto jurídico entre una regla de derecho que prohíbe (y/o restringe) la sindicalización de los empleados del Servicio Penitenciario de Córdoba (art. 19 inc. 10, Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba y su Decreto N° 199/06) y el “principio jurídico de la libertad sindical” que reconoce el derecho de los trabajadores a una organización sindical libre y democrática, garantizado por los arts. 14 bis y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y Tratados Internacionales (arts. 22 y 28, DADDH; art. 16, inc. 3, CADH; art. 8 inc. 2, PIDESC; y art. 22, PIDCP). Además, la tutela a la libertad sindical emerge también de los Convenios N° 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Plantea Cianciardo (2003) al respecto, que “la distinción estructural de las normas en principios y reglas es una de las claves de la hermenéutica jurídica, sobre todo en el ámbito del derecho constitucional” (p. 1).

La relevancia del precedente jurisprudencial “*Rearte y otro*” acerca de la sindicalización en el ámbito del personal penitenciario, reside en la constitucionalidad

que le ha otorgado la CSJN al art. 19 inc. 10 de la Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba, que prohíbe la sindicalización concerniente al personal del servicio penitenciario, es decir, se veda al personal en actividad a la posibilidad de “agregarse, o efectuar proselitismo sindical o político en el ámbito de la institución”. Al mismo tiempo, se determina que el principio de la libertad sindical (art. 14 bis, 75 inc. 22, CN y concordantes) tiene un límite, puesto que, la materia del empleo público constituye una típica reserva legislativa de poderes no delegados por los gobiernos locales (provincias) al gobierno federal. En este sentido, la Provincia de Córdoba había decidido prohibir al personal penitenciario en actividad la posibilidad de asociarse o agregarse en el ámbito de la institución, por lo tanto, no se quebranta normativas vigentes.

Se advierte que, para estudiar lo anteriormente explicado se comenzará con el relato de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal, para continuar luego con el estudio de la *ratio decidendi* de la sentencia de la CSJN. Asimismo, se analizará el marco conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, y se finalizará con la postura del autor y las conclusiones finales.

II. PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

La plataforma fáctica se origina cuando la Sra. Adriana Sandra Rearte, en su carácter de empleada en situación de retiro del Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba, y la Sra. Mariela Puga, en representación de la Asociación Civil Clínica Jurídica de Interés Público Córdoba, se sintieron afectadas porque el Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba conforme la ley provincial vigente (Ley N° 8231 y su Decreto Provincial de Córdoba N° 199/06) para el servicio penitenciario, no autorizó al personal del mencionado servicio a ejercer el derecho de asociación en sus diversas formas, incluidos los derechos a la organización y/o formación de un sindicato de empleados del servicio penitenciario. Es decir, se veda al personal la posibilidad de constituir una asociación sindical, lo que implicaría no poder agregarse e inscribirse en el registro correspondiente para gozar de los derechos que las leyes garantizan para su ejercicio (derecho de los trabajadores a una organización sindical libre y democrática). En ese contexto, se inician las acciones judiciales.

La historia procesal se emprende cuando las Sras. Rearte y Puga, en calidad de actoras, interponen una acción de amparo colectivo (art. 43, CN) con el objeto de que se autorice al personal del “Servicio Penitenciario de Córdoba” a ejercer el derecho de asociación en sus diversas formas, incluidos los derechos a la organización y/o formación de un sindicato de empleados del servicio penitenciario, y se ordenaran las medidas

convenientes para asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos por las normativas constitucionales e internacionales, como también los Convenios de la OIT. Así, interviene la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Segunda Nominación de Córdoba que rechazó el planteado realizado por las actoras, reafirmando la constitucionalidad del art. 19 inc. 10 de la Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba, que prohíbe la sindicalización concerniente al personal del servicio penitenciario. Al mismo tiempo, se los excluyó del ámbito de aplicación de la Ley N° 23.551 (Asociaciones Sindicales).

En consecuencia, las actoras recurren la decisión adoptada, por entender que se quebrantan normativas constitucionales e internacionales que garantizan la libertad sindical para todas las personas en Argentina. Posteriormente, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba confirma la sentencia del tribunal inferior y rechaza nuevamente el planteo efectuado. Para resolver en tal sentido, se explicó que el art. 14 bis de la CN y el Convenio N° 87 de la OIT otorgan plena potestad a la Provincia de Córdoba para restringir el alcance del derecho de sindicación de las fuerzas armadas, policiales y penitenciarias en el ámbito de la institución; entre otros argumentos esgrimidos por el tribunal que fundamentan su postura constitucional del tema. En efecto, el TSJ de Córdoba confirmó la sentencia de la instancia inferior, es decir, rechazó la acción de amparo colectivo (art. 43, CN) promovido por las Sras. Rearte y Puga.

De esta manera, las actoras interpusieron el recurso extraordinario federal que fue formalmente admitido por la CSJN, ya que las Sras. Rearte y Puga cuestionaron la validez de una ley provincial (art. 19 inc. 10, Ley N° 8231, Córdoba) bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales. En resumidas cuentas, la decisión judicial de la CSJN fue hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada. En virtud de ello, se declaró la constitucionalidad del art. 19 inc. 10 de la Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba que prohíbe y veda a los agentes penitenciarios la posibilidad de asociarse y agremiarse (sindicalización), y de las normas que prevén las sanciones a las conductas proscriptas (art. 9, incs. 10 y 13, y art. 10, inc. 34, del Decreto N° 199/06).

III. ANÁLISIS DE LA *RATIO DECIDENDI* DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En esta parte del trabajo se analizará la *ratio decidendi* del fallo “*Rearte y otro*” de la CSJN, en el cual se resolvió lo debatido en autos por el voto en mayoría de los magistrados Elena Highton De Nolasco, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti. En

cambio, el voto en disidencia estuvo a cargo del Juez Horacio Rosatti. A continuación, se analizarán las razones y argumentos:

Para los jueces Highton De Nolasco, Maqueda y Lorenzetti (voto de la mayoría) es constitucional el art. 19 inc. 10 de la Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba que prohíbe y veda a los agentes penitenciarios la posibilidad de asociarse y agremiarse (sindicalización), y de las normas que prevén las sanciones a las conductas proscriptas (art. 9, incs. 10 y 13, y art. 10, inc. 34, del Decreto N° 199/06). Es decir, la prohibición legal de la sindicalización al personal penitenciario de la provincial Córdoba no contradice las normativas constitucionales e internacionales de derechos humanos, ni tampoco los Convenios de la OIT. En ese sentido, en primer lugar, se manifiesta que la cuestión es análoga a los autos caratulados: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de asociaciones sindicales”, fecha: 11/04/2017 (Fallos: 340:437), en el cual se le denegó el derecho a la sindicalización a los agentes policiales. Los jueces consideraron sobre la Ley N° 8231, que:

los agentes activos y pasivos del servicio penitenciario están sometidos a un “estado penitenciario”, esto es, una situación jurídica que resulta de un conjunto de derechos y obligaciones especiales entre los que se destacan: a) el agrupamiento en escalas jerárquicas -individualizadas en grados-, b) la organización en cuerpos y escalafones bajo la primacía de una superioridad, c) el sometimiento a un régimen disciplinario, d) el ejercicio de potestades de mando y disciplinarias, y e) el uso de uniforme (arts. 1, 2, 3, 7, 8, 12 y 35 de la ley 8231). El cuadro descripto es prácticamente idéntico al que enmarca a la actividad policial tanto en el orden federal como en el provincial (confr. arts. 2, 3, 4, 6, 8, 12 y concs. de la ley nacional 21.965 y arts. 2, 3, 4, 5, 7, 8 y concs. de la ley 9728 de la Provincia de Córdoba). (Considerando 5°)

En segundo término, el tribunal interpretó que el servicio penitenciario de la provincia de Córdoba es parte integrante, sin duda, de las fuerzas de seguridad estatales, y su “cometido” es coincidente con el de la policía en tanto que el personal de extinción de incendios, salvo el organizado como “voluntario”, forma parte de los planteles de la propia institución policial. También, se pronunció sobre la especial caracterización del personal penitenciario de Córdoba -art. 19 inc. 10, Ley N° 8231- descartando la posibilidad de aplicar a este caso la valoración formulada por la Comisión de Expertos al expedirse en el caso “Fiji” (2012), al respecto de que el personal penitenciario no cumple las mismas funciones y ejercicios que las fuerzas armadas y policiales.

Por último, se manifestó que el sistema jurídico argentino determina que el derecho a sindicalizarse reconocido a los miembros de la policía y de los demás cuerpos de seguridad interna (como ser, penitenciarios) por los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, está sujeto a las restricciones o a la prohibición que surjan de una ley

formal. Asimismo, sobre la distribución de competencias fundada en Argentina, se mantuvo que el legislador provincial tiene plena potestad de legislar o reglamentar sobre el tema, puesto que, las relaciones entre las autoridades provinciales y los empleados de las fuerzas de seguridad atañe a la esfera del empleo público local, por ende, integra el derecho público de cada provincia (Conf. Considerando 9º). En virtud de esto, se argumentó que: “el reconocimiento del derecho de sindicación a los miembros de los cuerpos de seguridad provinciales se encuentra supeditado a que no exista una ley local que prohíba o restrinja su ejercicio” (Considerando 10º).

Se consideró que, como condición expresa del “bloqueo de constitucionalidad” (a partir de la reforma de 1994), se desprende que, la prohibición legalmente impuesta a los agentes del servicio penitenciario por la legislación provincial es “constitucional” por ajustarse a las normativas constitucionales e internacionales (arts. 14 bis, 75 inc. 22, CN; art. 9 del a Convenio 87 y Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales), como también a la evolución jurisprudencial que viene manteniendo la CSJN. En definitiva, para los magistrados Highton De Nolasco, Maqueda y Lorenzetti, surge la confirmación de la sentencia apelada y la consecuente constitucionalidad del art. 19 inc. 10 de la Ley N° 8231.

Por el contrario, para el Juez Horacio Rosatti (voto en disidencia) el art. 19 inc. 10 de la Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba es “inconstitucional”, en virtud de que afecta el “principio jurídico de la libertad sindical” que reconoce el derecho de los trabajadores a una organización sindical libre y democrática, garantizado por los arts. 14 bis y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y Tratados Internacionales (arts. 22 y 28, DADDH; art. 16, inc. 3, CADH; art. 8 inc. 2, PIDESC; y art. 22, PIDCP). Al fin y al cabo, se sostuvo que el sistema argentino consagró el “modelo sindical libre, democrático y desburocratizado”, es decir que un modelo sindical libre supone un régimen plural y no único, no concentrado ni monopólico. Esto se plasma con la configuración expresa del texto fundamental: “por la simple inscripción en un registro especial” (art. 14 bis, CN), requisito que se cumple con la registración prevista en la Ley N° 23.551.

Al respecto Rosatti consideró que el art. 14 bis de la CN, asignó a los gremios el “derecho” para posibilitar el ejercicio de su noble función: concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación, al arbitraje y la huelga. Al mismo tiempo, “el derecho de sindicalización del personal de las fuerzas de seguridad no confronta con valores constitucionales tales como la paz interior, la seguridad de las personas o el orden

público” (Considerando 7º). Mantuvo también que las características especiales de las fuerzas de seguridad no afectan la organización jerárquica y vertical, ni es contradictoria a los postulados democráticos. Como conclusión, él juez explicó que el derecho del personal del servicio penitenciario provincial a constituir una asociación sindical resulta de la aplicación directa del art. 14 bis de la CN, bastando la mera inscripción en un registro especial. En consecuencia, “toda norma infraconstitucional que prohíba el ejercicio de tal derecho deviene manifiestamente inconstitucional” (Considerando 7º). Esto es así por imperativo del art. 75 inc. 22 de la CN que dispone: no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”. En resumen, el derecho a la sindicalización de la fuerza de seguridad provincial nace directamente de la Constitución Nacional, por lo que no puede ser prohibido -sino tan solo pasible de reglamentación habilitante- por parte de la legislatura local. Como resultado concluye Rosatti, que se declare la inconstitucionalidad del art. 19 inc. 10 del Ley N° 8231, en cuanto prohíbe el derecho a la libre asociación sindical y de las normas que instituyen sanciones (art. 9, incs. 10 y 13, y art. 10, inc. 34, Decreto 199/06).

IV. ANÁLISIS CONCEPTUAL, ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

En Argentina, la libertad de asociación sindical es un tema de gran actualidad. Ello es así, especialmente por ser la forma en que los trabajadores pueden reclamar sus derechos y hacer valer sus intereses colectivos (Basaure Miranda, 2018; Grisolia, 2012). A este debate se agrega y se somete el derecho a la sindicalización de que pueden o deberían gozar las fuerzas de seguridad, ente ellos: policías, militares, gendarmería, prefectura y también penitenciarios (García, 2014). De esta forma, señala Etala (2012) que existe una relación entre la libertad sindical y los gremios, derivado de su actividad más trascendental que son las negociaciones colectivas en el mundo del trabajo. Es decir, junto con el ejercicio de la huelga, la negociación colectiva forma “uno de los instrumentos más importantes que habitualmente integran los “programas de acción” de las organizaciones de trabajadores” (Etala, 2012, p. 1). Al respecto, ha enseñado el autor Bidart Campos que la libertad sindical se encuentra en el art. 14 bis de la Carta Magna, y que alude a la “organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”. Comenta el mismo autor que la norma anteriormente citada impone claramente:

el pluralismo sindical y descarta el unicato, así como permite inferir que es inconstitucional obligar a afiliarse a un sindicato, aunque acaso se deje opción para elegir a cuál entre varios. O sea. acá también rige el derecho de “no” asociarse. Como corolario, es inconstitucional toda norma que obligue a los trabajadores no agremiados a pagar una cuota sindical. Nuestra legislación ha bifurcado habitualmente a las asociaciones sindicales: a) las meramente inscriptas; b) las reconocidas con personería gremial (Bidart Campos, 2008, pp. 98-99).

Existe consenso en la doctrina que el art. 14 bis de la Constitución Nacional receptó el principio de protección de la libertad sindical (Bidart Campos, 2008; Quiroga Lavié, 2009; Etala, 2012). Esto también está previsto por las normativas internacionales de derechos humanos (arts. 22 y 28, DADDH; art. 16, inc. 3, CADH; art. 8 inc. 2, PIDESC; y art. 22, PIDCP). Además, la “tutela a la libertad sindical” emerge de los Convenios N° 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dejó librado “a la autonomía legislativa de los estados miembros establecer el alcance del derecho de sindicación de las fuerzas armadas y de la policía, y las exclusiones al ejercicio de ese derecho deben ser interpretadas en sentido restrictivo” (art. 9). En ese orden de ideas, se puede advertir que la posible restricción o exclusión del personal de las fuerzas de seguridad (policía, militares, penitenciarios, etc.) también están alcanzadas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que regula el derecho a asociarse libremente, a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, 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 (art. 22); en términos similares el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 8.2.); y particularmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina sobre la libertad sindical: “ (...) 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” (art. 16.3.).

Recordó Isaac Marcelo Basaure Miranda que los pactos internacionales, ratificados por Argentina, sustentan que únicamente se puede excluir a las fuerzas de seguridad (policía, etc.) de sus derechos sindicales a través de la sanción de una norma legal que expresamente así lo establezca. Este requerimiento alcanza un valor sustancial para determinar si, dentro del ordenamiento jurídico argentino, es posible reconocer la personería gremial a un sindicato con tales características especiales vinculados a la

defensa del interés social; toda vez que en la legislación nacional no existe una ley en sentido formal que deniegue el citado derecho. En efecto, a los legisladores de cada Estado provincial le corresponderá resolver hasta qué punto serán aplicables los derechos sindicales a las fuerzas de seguridad conforme los arts. 14 bis y 75 inc. 22 de la CN (Basaure Miranda, 2018).

Se recuerda que Argentina es un Estado Federal (art 1 y concordantes, CN), es decir, existe un orden: Nación – Provincia y Municipio. Todo lo no delegado a la Nación corresponde a la competencia de la provincia (Sagües, 2007). La Constitución Nacional realiza un reparto de atribuciones entre los distintos niveles del gobierno, frente al cual, la materia respectiva al empleo público compone una propia reserva legislativa de poderes no delegados por los gobiernos locales al gobierno federal (Quiroga Lavié, 2009). En razón de ello, las legislaturas provinciales pueden imponer prohibiciones y/o restricciones a la sindicalización de las fuerzas de seguridad, entre ellas: militares, gendarmería, policía, prefectura y también penitenciarios (Miranda, 2015).

Como se ha mencionado, la Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba dispone: “Queda prohibido al personal penitenciario en actividad: (...) Agremiarse, o efectuar proselitismo sindical o político en el ámbito de la institución” (art. 19 inc. 10). Al mismo tiempo, esta ley se reglamenta imponiendo sanciones a las conductas proscriptas (art. 9, incs. 10 y 13, y art. 10, inc. 34, Decreto N° 199/06) con el fin de asegurar lo estipulado por la provincia de Córdoba. Se puede deducir entonces de la ley provincial que, la regla de derecho relativa a la prohibición de sindicación no quebranta la letra ni la intención de la normas convencionales e internacionales.

De hecho, esto se ha mostrado desde la sentencia “Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio De Trabajo s/Ley De Asociaciones Sindicales” (11/11/2008), en la cual la CSJN viene rechazando las solicitudes de registro de organizaciones sindicales constituidas por agentes de la seguridad pública, encontrando fundamentos diversos tales como en el art. 9 del Convenio N° 87 de la OIT; en una ley provincial que autorice expresamente a los servidores públicos (policías, penitenciarios, militares, etc.) el ejercicio del tal derecho de sindicalización; a las funciones especiales que desarrollan los agentes de la seguridad pública (por ejemplo: el sometimiento a una fuerte disciplina propia de una institución jerarquizada verticalmente; y el carácter esencial del servicio que prestan), etc. En razón de ello, se mantiene que el derecho de sindicalización resultaría incompatible con la defensa del interés social para los que fueron constituidos (García, 2014)

En relación a la evolución jurisprudencial de la CSJN, se puede observar que se ha reconocido el derecho que tiene toda persona a constituir una asociación (art. 75 inc. 22, CN), pues, nuestro país garantiza el derecho a la organización sindical libre y democrática, bastando la inscripción en un registro especial. Así, en los fallos “Sindicato Único de Trabajadores Privados de la Libertad Ambulatoria SUTPLA y otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y otros s/ acción de amparo” (07/03/2019) y “Farfán, Julio Antonio y otros s/ amenazas agravadas, daños agravados, turbación al ejercicio de la función pública, San Pedro de Jujuy” (16/04/2019), se estableció que el art. 14 bis de la CN, recepta un modelo sindical libre y democrático. Se reconoce que la mentada libertad sindical ha sido reconocida por los Tratados Internacionales (art. 75 inc. 22, CN), además, por la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo (1998) y los Convenios N° 87, 98, 151 y 154 de la OIT.

En el fallo “Outon, Carlos José, y otros” (29/03/1967), la CSJN sostuvo que la libertad sindical no implica la sindicación coactiva, pues, sería lesiva del derecho de afiliarse, de no afiliarse y de desafiliarse comprendidos en el art. 14 bis del CN. Posteriormente, la CSJN ha reconocido en el fallo “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de asociaciones sindicales” (11/04/2017) que es constitucional la denegación y prohibición de la sindicalización de las fuerzas policiales, pues, el art. 14 bis de la CN no contempla el derecho a la organización sindical de las fuerzas de seguridad, ya que sería un contrasentido en relación con el interés público a defender por sus miembros; y es debido a esta razón por ejemplo que quedaron excluidos del derecho a huelga, etc. Se recordó que la Convención Constituyente del año 1957, en la discusión parlamentaria del Convencional Constituyente Sr. Bravo, se descartó de forma expresa la inclusión en el art. 14 bis a los miembros de las fuerzas de seguridad.

V. POSTURA DEL AUTOR

Se concluye como postura personal que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “*Rearte y otro*” del año 2020 ha resuelto la cuestión de forma satisfactoria y conforme al derecho vigente. La regla de derecho tiene que “prevalecer” por encima del principio jurídico. Por lo tanto, se considera que el art. 19 inc. 10 de la Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba es constitucional, por ende, es legal la prohibición a los agentes penitenciarios de asociarse y agremiarse (sindicalización), y de las normas que prevén las sanciones a las conductas proscriptas (art. 9, incs. 10 y 13, y art. 10, inc. 34, del Decreto N° 199/06).

La libertad sindical se localiza en el art. 14 bis de la CN y determina la “organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”. Ahora bien, al margen de la cláusula constitucional del art. 14 bis que garantiza el principio de la libertad sindical se agrega la normativa internacional (arts. 22 y 28, DADDH; art. 16, inc. 3, CADH; art. 8 inc. 2, PIDESC; y art. 22, PIDCP) y los Convenios N° 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este conjunto de normas jurídicas reconoce la autonomía legislativa a las provincias, es decir, se puede establecer el alcance del derecho de sindicación de las fuerzas de seguridad pública (policía, penitenciarios, etc.), por ende, las exclusiones al ejercicio de ese derecho deben ser interpretadas en sentido restrictivo, como bien lo ha realizado la CSJN en el fallo en estudio. De esta manera, se sostiene en este trabajo a partir de este precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de su evolución jurisprudencial sobre el tema, que el sistema argentino regula un “modelo sindical libre y democrático” destinado a los trabajadores de una actividad para defender sus derechos colectivos. En virtud de ello, la prohibición legal de la sindicalización al personal penitenciario de la provincial Córdoba no contradice las normativas constitucionales e internacionales de derechos humanos, ni tampoco los Convenios de la OIT. En conclusión, la regla del art. 19 inc. 10 de la Ley N° 8231 que regula la prohibición de sindicación del personal penitenciario no quebranta la letra ni la intención de las normativas nacionales e internacionales, ya que el derecho a la organización sindical no es un derecho absoluto e incondicional en el sistema federal argentino.

VI. CONCLUSIONES FINALES

Se ha mostrado que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró constitucional el art. 19 inc. 10 de la Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba, que prohíbe y veda a los agentes penitenciarios la posibilidad de asociarse y agremiarse (sindicalización), y de las normas que prevén las sanciones a las conductas proscriptas (art. 9, incs. 10 y 13, y art. 10, inc. 34, del Decreto N° 199/06). En ese contexto, el voto de la mayoría (Highton De Nolasco, Maqueda y Lorenzetti) decreta que la prohibición legal de la sindicalización al personal penitenciario de la provincial Córdoba no contradice las normativas constitucionales e internacionales de derechos humanos, ni tampoco los Convenios de la OIT. Se determina que el derecho a sindicalizarse está sujeto a las restricciones y/o prohibiciones que surjan de una ley formal. En cambio, el voto de la disidencia (Rosatti) sostiene que la normativa es inconstitucional, ya que contradice el art. 14 bis de la CN, por ende, el modelo sindical argentino.

VII. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

A) Doctrina:

- Bidart Campos, G. (2008). *Compendio de derecho constitucional*. 1° ed., Buenos Aires: Ediar.
- Basaure Miranda, I. M. (2018). ¿Es posible la sindicalización de las fuerzas policiales en argentina? Publicado en *la Revista Prudentia Iuris*, N° 86, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina, pp. 1-22. Recuperado el 09/06/2021. Disponible en: <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/PRUDENTIA/article/view/1486>
- Cianciardo, J. (2003). Principios y reglas: una aproximación desde los criterios de distinción. Publicado en *Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México: UNAM. Recuperado el 09/06/2021. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf030009-cianciardo-principios_reglas_una_aproximacion.htm?bsrc=ci#
- Etala, C. A. (2012). Libertad sindical y negociación colectiva. Aportes para un debate doctrinal. Publicado en *XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (UBA)*, mayo, Facultad de Derecho (UBA), Buenos Aires, pp. 1-13. Recuperado el 09/06/2021. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/etala-libertad-sindical-y-negociacion-colectiva.pdf>
- García, H. O. (2014). Subordinación, disciplina y libertad de asociación sindical en las fuerzas armadas y de seguridad. Publicado en *La Ley*, Año LXXVIII, N° 43, tomo 2014-B, pp. 1-7. Recuperado el 09/06/2021. Disponible en: <https://www.aadyss.org.ar/files/documentos/973/Hector%20O.%20Garcia.pdf>
- Grisolia, J. A. (2012). *Manual de derecho laboral*, 8° ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Miranda, M. J. (2015). La sindicalización policial, nuevamente en la agenda. Publicado en la web *todosobrelacorte.com*. Recuperado de <http://todosobrelacorte.com/2015/07/10/LA-SINDICALIZACION-POLICIAL-NUEVAMENTE-EN-LA-AGENDA/>
- Quiroga Lavié, H. (2009). *Derecho constitucional argentino*. Tomo I y II, 2° ed., Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Sagües, N. P. (2007). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

B) Legislación:

- Constitución Nacional. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Recuperado de: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1000
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_06_derechos_civiles_politicos.pdf
- Convenio N° 87 de la OIT, 1948. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P1210_0_INSTRUMENT_ID:312232
- Convenio N° 98 de la OIT, 1949. Recuperado de: <https://www.ei-ie-al.org/sites/default/files/files/C098.pdf>
- Convenio N° 151 de la OIT, 1978. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P1210_0_ILO_CODE:C151
- Convenio N° 154 de la OIT, 1981. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P1210_0_INSTRUMENT_ID:312299
- Decreto-Ley N° 11.594 ratificó Convenio N° 98 de la OIT, 1956. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/201442/norma.htm>
- Ley N° 14.932 ratificó Convenio N° 87 de la OIT, 1959. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/203613/norma.htm>

- Ley N° 23.328 ratificó Convenio N° 151 de la OIT, 1988. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23598/norma.htm#:~:text=ARTICULO%201%C2%B0%20%2D%20Apru%C3%A9base%20el,texto%20forma%20parte%20de%20la>
- Ley N° 23.544 ratificó Convenio N° 154 de la OIT, 1988. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21118/norma.htm>
- Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales, 1988. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20993/texact.htm>
- Constitución de la Provincia de Córdoba. Recuperado de: <https://legislaturacba.gob.ar/wp-content/uploads/2020/07/Digesto-Constitucional-de-la-Provincia-de-Cordoba.pdf>
- Ley N° 8231 de Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-8231-123456789-0abc-defg-132-8000ovorpyel/actualizacion>
- Decreto Provincial de Córdoba N° 199/06.

C) Jurisprudencia:

- CSJN: “Outon, Carlos José, y otros” (29/03/1967). Recuperado de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=720550&cache=1621351577990>
- CSJN: “Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio De Trabajo s/Ley De Asociaciones Sindicales” (11/11/2008). Fallos: 331:2499. Recuperado de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6576061&cache=1623450032770>
- CSJN: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/ley de asociaciones sindicales” (11/04/2017). Fallos: 340:437. Recuperado de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=736874&cache=1621352025195>
- CSJN: “Sindicato Único de Trabajadores Privados de la Libertad Ambulatoria SUTPLA y otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y otros s/ acción de amparo” (07/03/2019). Fallos: 342:197. Recuperado el 10/06/2021 de:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJP.html?idDocumento=7484573&cache=1623439774197>

- CSJN: “Farfán, Julio Antonio y otros s/ amenazas agravadas, daños agravados, turbación al ejercicio de la función pública, San Pedro de Jujuy” (16/04/2019). Fallos: 342:654. Recuperado el 10/06/2021 de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJP.html?idDocumento=7516441&cache=1623439926115>
- CSJN: “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recuso de apelación” (13/08/2020). Fallos: 343:767. Recuperado el 08/06/2021 de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=759310&cache=1621352121165>



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 13 de agosto de 2020

Vistos los autos: "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", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, al confirmar la sentencia dictada en la instancia local anterior, rechazó la acción de amparo promovida por Adriana Sandra Rearte, en su carácter de retirada del Servicio Penitenciario local, y Mariela Puga, en representación de la Asociación Civil Clínica Jurídica de Interés Público Córdoba, con el objeto de que se autorizase al personal del mencionado servicio a ejercer el derecho de asociación sindical. Al efecto, entre otros cuestionamientos, las actoras plantearon la inconstitucionalidad del art. 19, inc. 10, de la ley 8231 -Ley Orgánica del Servicio Penitenciario provincial, que veda a los agentes penitenciarios la posibilidad de agremiarse- por vulnerar al derecho a constituir sindicatos reconocido tanto por la Ley Suprema como por diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional.

2°) Que para resolver como lo hizo el Tribunal Superior (fs. 190/203 de los autos principales, cuya foliatura será la citada en lo sucesivo) sostuvo que, si bien en su art. 14 bis "la Constitución Nacional receptó el principio de protección de la libertad sindical", lo cierto es que el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

en su art. 9, dejó librado "a la autonomía legislativa de los estados miembros establecer el alcance del derecho de sindicación de las fuerzas armadas y de la policía, y las exclusiones al ejercicio de ese derecho deben ser interpretadas en sentido restrictivo". En tal sentido recordó que la posible restricción o exclusión del personal de fuerzas de seguridad también ha sido contemplada con análogos alcances en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 22), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 8.2.) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (art. 16.3.).

Explicó que, en el ámbito interno, la Constitución Nacional efectúa "un reparto de atribuciones entre los diferentes niveles del gobierno, frente al cual, la materia referida al empleo público constituye una típica reserva legislativa de poderes no delegados por los gobiernos locales al gobierno federal, sin perjuicio de reconocerles límites competenciales sustantivos emergentes, para el caso particular, de las prescripciones del art. 14 bis, 75 inc. 22 y concordantes...". De este modo, entendió que la misión que el ordenamiento asigna a las fuerzas de seguridad policial y penitenciarias, representa un interés de indudable relevancia en el orden constitucional, cuya organización, por sus características, justifica que el legislador imponga límites específicos que contribuyan a fortalecer los valores constitucionales de disciplina, sujeción jerárquica y unidad interna.

Sobre estas bases entendió que la Provincia de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Córdoba había decidido prohibir al personal penitenciario en actividad la posibilidad de "agremiarse, o efectuar proselitismo sindical o político en el ámbito de la institución" (art. 19, inc. 10, de la ley provincial 8231) y consideró que "la regla de la prohibición de sindicación no quebranta la letra ni la intención de la normas convencionales e internacionales".

3°) Que contra tal decisión la parte actora dedujo recurso extraordinario (fs. 206/225) en el cual plantea, por un lado, la existencia de cuestión federal en tanto se reconoció validez a la norma local que había cuestionado por contraria a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales invocados y, por otro, la arbitrariedad del fallo, en la medida en que omitió dar tratamiento a argumentos conducentes para la correcta solución del caso, concretamente, que, de acuerdo con la opinión del Comité de Libertad Sindical de la OIT, el personal de establecimientos penitenciarios debía gozar del derecho de sindicación. La denegación de ese remedio dio origen a la queja en examen.

4°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente porque se ha puesto en cuestión la validez de una ley provincial bajo la pretensión de que es contraria a la normativa federal mencionada y el *a quo* ha declarado la validez de dicha ley (art. 14, inc. 2°, de la ley 48). Cabe recordar que en la tarea de esclarecer la interpretación de las normas federales el Tribunal no se encuentra limitado por los argumentos del apelante o del *a quo* sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto en disputa de acuerdo con el alcance que rectamente les otorgue (Fallos: 307:1457; 308:647; 311:

2688; 312:2254; 323:1491, entre muchos otros). Habida cuenta de que junto a la mencionada cuestión federal las recurrentes plantean también la arbitrariedad del fallo, corresponde examinar en forma conjunta sus agravios ya que ambos puntos se encuentran inescindiblemente ligados entre sí (confr. doctrina de Fallos: 330:4331; 338:556 y 757, entre muchos más).

5°) Que, en cuanto a su sustancia, la cuestión planteada en el *sub lite* es análoga a la examinada en la causa "Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales", (Fallos: 340:437).

Ello es así pues si bien en este caso la discusión no se centra, como en el antecedente, en la existencia o no del derecho a la sindicación de agentes policiales sino de los integrantes del servicio penitenciario provincial (activos y pasivos), lo cierto es que en ambos supuestos se trata de miembros de fuerzas de seguridad estatales cuya organización, sus actividades laborales y sus estatutos legales exhiben una evidente similitud, circunstancia que exige otorgar un tratamiento homogéneo a la situación de unos y otros. Cabe destacar, en ese sentido, que la ley 8231, que regula el Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba establece como deber esencial del personal penitenciario en actividad "a los fines del cumplimiento de la misión asignada a la institución, cuando corresponda, portar armamento, y hacer uso racional y adecuado del mismo con fines de prevención, y, en caso en que fuere indispensable para rechazar violencias, vencer resistencias, evitar evasiones o su tentativa, extender su uso a fines de defensa y disuasión..." (art. 12, inc. 5). La disposición

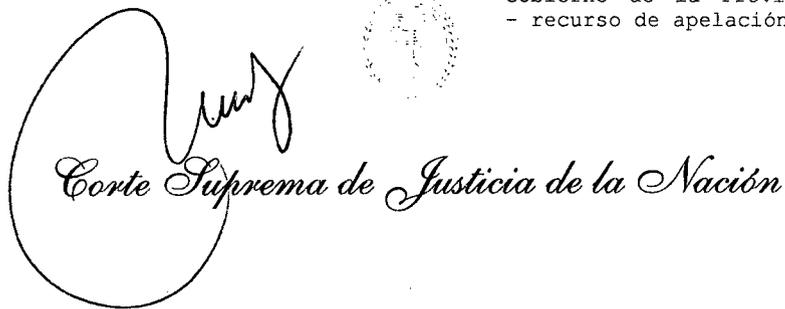
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

transcripta guarda similitud con la prevista para el personal policial de la provincia (art. 15, incs. d y e, de la ley 9728). Además, con arreglo a otros preceptos de la ya mencionada ley 8231, los agentes activos y pasivos del servicio penitenciario están sometidos a un "estado penitenciario", esto es, una situación jurídica que resulta de un conjunto de derechos y obligaciones especiales entre los que se destacan: a) el agrupamiento en escalas jerárquicas -individualizadas en grados-, b) la organización en cuerpos y escalafones bajo la primacía de una superioridad, c) el sometimiento a un régimen disciplinario, d) el ejercicio de potestades de mando y disciplinarias, y e) el uso de uniforme (arts. 1, 2, 3, 7, 8, 12 y 35 de la ley 8231). El cuadro descripto es prácticamente idéntico al que enmarca a la actividad policial tanto en el orden federal como en el provincial (confr. arts. 2, 3, 4, 6, 8, 12 y concs. de la ley nacional 21.965 y arts. 2, 3, 4, 5, 7, 8 y concs. de la ley 9728 de la Provincia de Córdoba).

6°) Que el Tribunal no deja de advertir que, como ha sido invocado por las recurrentes, ante denuncias y requerimientos articulados por diversas organizaciones locales e internacionales, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT han distinguido, a los efectos del reconocimiento del derecho a agremiarse, entre la situación de la policía y las fuerzas armadas y la del personal de establecimientos penitenciarios (cabe citar al respecto, entre otros, los señalamientos formulados en los casos de Botswana, Fiji, Ghana, Kasajstán en Libertad sindical y negociación colectiva, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y

Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 101^a reunión, 2012, Informe III, Parte 1A, págs. 87/88, 152/158, 166/167, 204/206, respectivamente y Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, OIT, 5^a. ed. Revisada, 2006, párr. 232). Con relación a ello, sin dejar de ponderar el significativo valor que tienen las opiniones de los mencionados cuerpos de la organización internacional a los fines de interpretar y aplicar los convenios celebrados en el seno de esta -como ha sido destacado reiteradamente por esta Corte (entre otros en Fallos: 332:2715, considerando 6° y 331:2499, considerando 8°), es preciso poner de relieve que tales opiniones se originan en el examen de situaciones puntuales constatadas en diversos Estados que presentan múltiples diferencias entre sí en razón de su historia, su organización institucional, sus tradiciones políticas y jurídicas, etc. De ahí que, en cada caso, resulte necesario discernir cuidadosamente si la directiva fijada para dar respuesta a una situación específica suscitada en determinado país resulta trasladable a la originada en otro donde gravitan circunstancias particulares derivadas de una disímil trayectoria institucional, política y jurídica.

7°) Que, efectuada la anterior advertencia, cabe señalar que, como surge de los datos proporcionados en los informes y estudios de los referidos organismos, el distingo conceptual formulado respecto de la caracterización del personal de la policía y las fuerzas armadas y el de establecimientos penitenciarios se ha debido a la existencia de diferencias en el "cometido" encomendado a los integrantes de una y otra categoría



de trabajadores (Libertad sindical y negociación colectiva, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012, Informe III, Parte 1A, págs. 87/88 correspondientes a Botswana) o en la semejanza que exhibía la labor de los agentes penitenciarios con la desplegada en otros países por otros servidores públicos -entre ellos, el personal de extinción de incendios, en el caso de Japón (caso 2183 del Comité de Libertad Sindical)- circunstancias que no se configuran en el caso de la Argentina y, especialmente en la Provincia de Córdoba donde, como quedó expuesto líneas más arriba, los servicios penitenciarios son parte integrante, sin duda, de las fuerzas de seguridad estatales, su "cometido" es coincidente con el de la policía en tanto que el personal de extinción de incendios, salvo el organizado como "voluntario" (regido por la ley 8058), forma parte de los planteles de la propia institución policial (ver www.policiacordoba.gov.ar/institucion.asp#confinst).

8°) Que la especial caracterización del personal penitenciario a la que se viene haciendo referencia, excluye la posibilidad de aplicar a este caso la apreciación formulada por la Comisión de Expertos al expedirse en el caso *Fiji* (Libertad sindical y negociación colectiva, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012, Informe III, Parte 1A, págs. 152/158), oportunidad en que expresó que consideraba "que las funciones que ejerce el personal de los establecimientos penitenciarios no son las mismas que ejercen regularmente las fuerzas armadas y la

policía...".

Por lo demás, constituye una prueba no desdeñable acerca de la semejanza existente entre la labor policial y la cumplida en los establecimientos penitenciarios el hecho de que agentes que despliegan su actividad en una y otra institución se han agrupado para conformar organizaciones de carácter mixto con miras a actuar como sujetos de derecho sindical. Tal es el caso de la autodenominada "Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP)" que, junto con el sindicato de policías bonaerenses presentó ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT una queja frente a la denegación de la inscripción gremial de este último y que dio lugar a la respuesta a la que se hizo expresa alusión en la sentencia dictada en el precedente "Sindicato Policial Buenos Aires" (considerando 4° del voto de la mayoría).

9°) Que en las condiciones expuestas, la doctrina establecida en este último fallo se proyecta sobre el presente caso en cuanto determina que en nuestro sistema jurídico el derecho a sindicalizarse reconocido a los miembros de la policía y de los demás cuerpos de seguridad interna por los tratados internacionales sobre derechos humanos está sujeto a las restricciones o a la prohibición que surjan de una ley formal (considerandos 14, 16 y 21 del voto de la mayoría y considerando 6° del voto en disidencia del juez Maqueda). Y tal ley, en virtud de la distribución de competencias instituida en nuestro país, es del resorte del legislador provincial pues lo atinente a las vinculaciones entre las autoridades provinciales y los miembros de sus fuerzas de seguridad pertenece a la esfera del

Corte Suprema de Justicia de la Nación

empleo público local y, por lo tanto, integra el derecho público de cada provincia (confr. fallo citado, voto de la mayoría, considerando 16 y precedentes allí indicados y voto citado del juez Maqueda, considerando 7°).

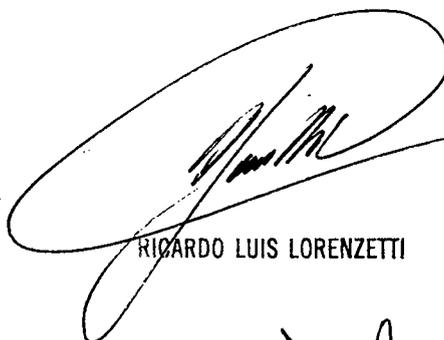
10) Que a tenor de las pautas jurisprudenciales sucintamente reseñadas en el apartado precedente, el reconocimiento del derecho de sindicación a los miembros de los cuerpos de seguridad provinciales se encuentra supeditado a que no exista una ley local que prohíba o restrinja su ejercicio, condición que se ha juzgado perfectamente válida en función de las expresas directivas consagradas en la normativa integrante del bloque de constitucionalidad.

Por lo tanto, en el caso *sub examine*, cuyo objeto ha sido justamente lograr que se remueva la prohibición legalmente impuesta a los agentes del servicio penitenciario por la legislación provincial (art. 19, inc. 10, de la ley 8231) corresponde, con arreglo a la doctrina constitucional referida, confirmar la decisión del *a quo* que no admitió el planteo de inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

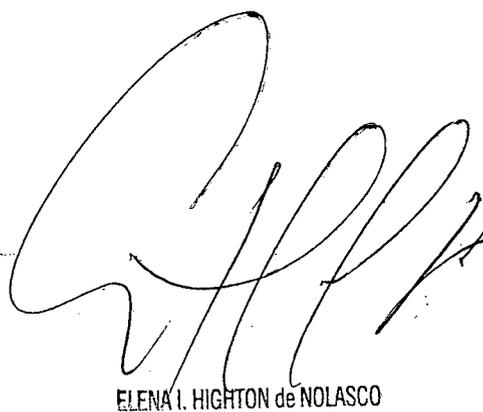
Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal subrogante, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión

debatida. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, remítase.



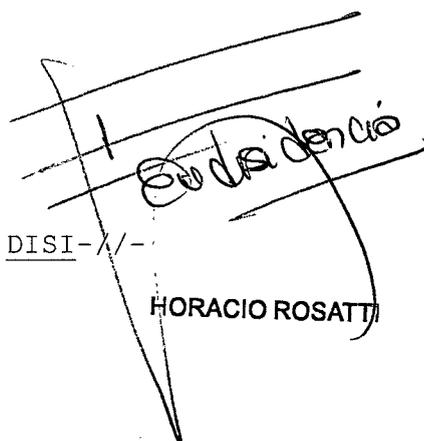
RICARDO LUIS LORENZETTI



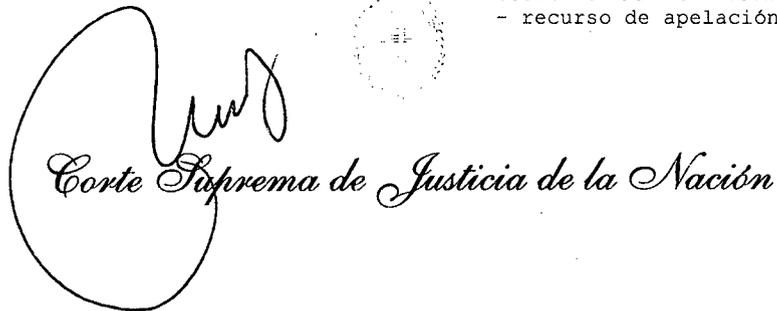
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA



DISI-//--
SOLICITUD
HORACIO ROSATTI



-//--DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, al confirmar la sentencia dictada en la instancia anterior, rechazó la acción de amparo colectivo (art. 43 de la Constitución Nacional) promovida por Adriana Sandra Rearte, en su carácter de empleada en situación de retiro del Servicio Penitenciario Provincial, y Mariela Puga, en representación de la Asociación Civil Clínica Jurídica de Interés Público Córdoba, con el objeto de que se autorice al personal del mencionado servicio a ejercer el derecho de asociación en sus diversas formas, incluidos los derechos a la organización y/o formación de un sindicato de empleados del Servicio Penitenciario y se ordenaran las medidas convenientes para asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos.

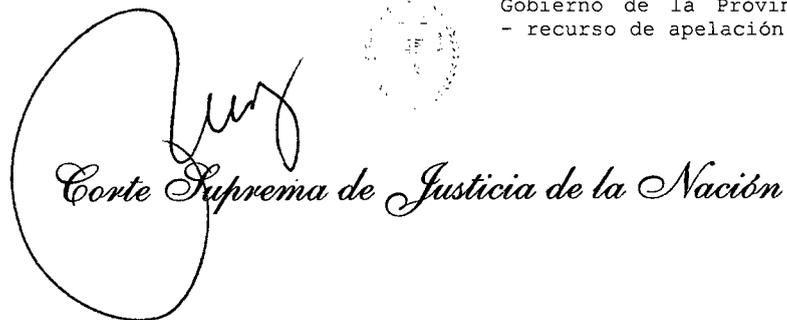
Las actoras habían fundado su petición en el art. 14 bis de la Constitución Nacional que reconoce el derecho de los trabajadores a una organización sindical libre y democrática, en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en las disposiciones de los tratados internacionales de rango constitucional que tutelan la libertad sindical (art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional). Sobre esta base, y las previsiones de los arts. 5, 31, 14 y 75, inc. 12, de la Constitución Nacional, habían planteado la inconstitucionalidad del art. 19, inc. 10, de la ley provincial 8231 -Ley Orgánica del Servicio Penitenciario- que veda a los agentes penitenciarios la posibilidad de agremiarse, y de las normas que prevén las sanciones a las conductas proscriptas

(art. 9, incs. 10 y 13, y art. 10, inc. 34, del decreto 199/06).

En concreto, postularon que las cuestionadas disposiciones locales invadieron competencias legislativas propias del Congreso Nacional, al excluir del ámbito de aplicación de la ley 23.551 al personal penitenciario provincial, sin que exista en su texto norma alguna al respecto, menoscabando los derechos fundamentales invocados, junto con el derecho a la igualdad y a la libertad de expresión.

2º) Que para denegar la pretensión la Corte provincial (fs. 190/203 de los autos principales, cuya foliatura será citada en lo sucesivo) sostuvo que, si bien en su art. 14 bis "la Constitución Nacional receptó el principio de protección de la libertad sindical", lo cierto es que el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su art. 9, dejó librado *"a la autonomía legislativa de los Estados miembros establecer el alcance del derecho de sindicación de las fuerzas armadas y de la policía, y las exclusiones al ejercicio de ese derecho deben ser interpretadas en sentido restrictivo"*. En tal sentido recordó que la posible restricción o exclusión del personal de fuerzas de seguridad también ha sido contemplada con análogos alcances en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 22), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 8.2.) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (art. 16.3.).

En otro orden, descartó el argumento de la parte actora conforme al cual todo lo referido al derecho del trabajo y de la seguridad social es materia de fondo de competencia



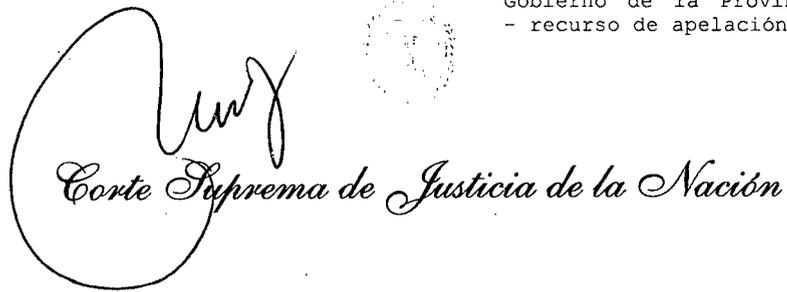
exclusiva del Congreso de la Nación por imperio del art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional. Sostuvo, en concreto, que -en el ámbito interno- la Constitución Nacional efectúa "un reparto de atribuciones entre los diferentes niveles del gobierno, frente al cual, la materia referida al empleo público constituye una típica reserva legislativa de poderes no delegados por los gobiernos locales al gobierno federal, sin perjuicio de reconocerles límites competenciales sustantivos emergentes, para el caso particular, de las prescripciones del art. 14 bis, 75 inc. 22 y concordantes...". En este marco, sostuvo que las singulares características definitorias de la función estatal penitenciaria trasuntan una distinción que en el marco jurídico público de la Provincia de Córdoba no puede ser descalificada por arbitraria, inequitativa o discriminatoria. Entendió, entonces, que el diferente trato -restricción del derecho de sindicación- responde a una razón objetiva basada en la "categoría profesional" expresamente prevista en el Convenio 87 de la OIT y que tal límite contribuye a fortalecer los valores constitucionales de disciplina, sujeción jerárquica y unidad interna en las fuerzas armadas y de seguridad.

En suma, concluyó que la decisión de la Provincia de Córdoba de prohibir al personal penitenciario en actividad la posibilidad de "agremiarse, o efectuar proselitismo sindical o político en el ámbito de la institución" (art. 19, inc. 10, de la ley provincial 8231) no quebranta la letra ni la intención de las normas convencionales e internacionales, y que la ley 23.551 resulta inaplicable por haber sido excluidas las fuerzas de seguridad del derecho a la sindicalización con sustento en los Convenios 87, 98, 151 y 154 de acuerdo a las leyes de

ratificación respectiva, disposiciones estas de rango superior.

3°) Que contra tal decisión la parte actora dedujo recurso extraordinario (fs. 206/225) en el cual plantea, por un lado, la existencia de cuestión federal en tanto se reconoció validez a la norma local que había cuestionado por contraria a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales invocados y, por otro, la arbitrariedad del fallo, en la medida en que omitió dar tratamiento a argumentos conducentes para la correcta solución del caso. En concreto, que de acuerdo con la opinión del Comité de Libertad Sindical de la OIT el personal de establecimientos penitenciarios debía gozar del derecho de sindicación. La denegación de ese remedio dio origen a la queja en examen.

4°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente porque se ha puesto en cuestión la validez de una ley provincial (ley 8231, art. 19: "*Queda prohibido al personal penitenciario en actividad: [...] inciso 10) Agremiarse, o efectuar proselitismo sindical o político en el ámbito de la institución*") bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional y el *a quo* ha declarado la validez de dicha ley (art. 14, inc. 2°, de la ley 48). En cuanto a la legitimación activa de los reclamantes, si bien la norma cuestionada solo refiere al personal penitenciario en actividad y una de las presentadas se encuentra en situación de retiro, cabe destacar que: i) se ha reclamado el derecho a la sindicalización de **todo** el personal penitenciario (lo que incluiría a los pasivos); ii) la interpretación realizada por la corte provincial no distingue con arreglo a la situación de



revista; y iii) la acción es igualmente promovida por una representante de una ONG que se encuadra en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional para promover una demanda de este tipo.

5°) Que habida cuenta de que junto a la mencionada cuestión federal las recurrentes plantean también la arbitrariedad del fallo, corresponde examinar en forma conjunta sus agravios ya que ambos puntos se encuentran inescindiblemente ligados entre sí (confr. doctrina de Fallos: 330:4331; 338:556 y 757, entre otros). Conviene memorar que en la tarea de esclarecer la interpretación de las cláusulas constitucionales esta Corte no se encuentra limitada por los argumentos del apelante o del *a quo* sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto en disputa de acuerdo con el alcance que rectamente les otorgue (Fallos: 307:1457; 308:647; 311:2688; 312:2254; 323:1491, entre muchos otros).

6°) Que la cuestión federal en juego refiere, directamente, a la cláusula de la Constitución Nacional que consagra el derecho de toda persona a crear o participar en una "*organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial*" (art. 14 bis, primer párrafo).

Como ha señalado esta Corte, el párrafo de marras consagró un modelo sindical libre, democrático y desburocratizado (voto en disidencia del juez Rosatti en Fallos: 340:437, y votos en "*Sindicato Único de Trabajadores Privados de la Libertad Ambulatoria SUTPLA y otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y otros*

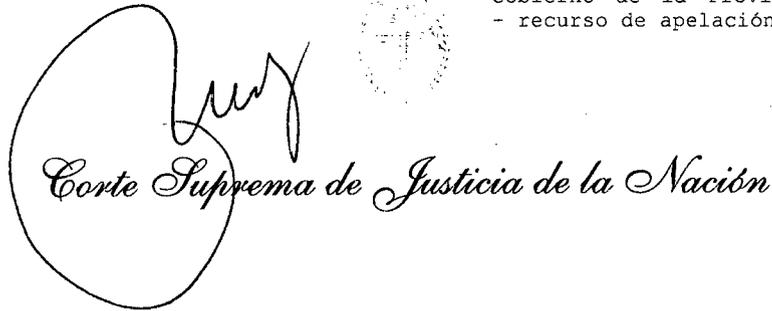
s/ acción de amparo", (Fallos: 342:197), considerando 6°, y "Farfán, Julio Antonio y otros s/ amenazas agravadas, daños agravados, turbación al ejercicio de la función pública, San Pedro de Jujuy", (Fallos: 342:654).

Un modelo sindical libre supone un régimen plural y no único, no concentrado ni monopólico. Conlleva la posibilidad de pertenecer a uno, a más de uno o a ningún sindicato y no es compatible con un ordenamiento en el que el derecho a trabajar quede supeditado a una afiliación gremial (Fallos: 267:215).

El carácter democrático determina que el sistema sindical deba ser representativo, participativo, pluralista y tolerante. Y en cuanto al calificativo de desburocratizado del modelo, significa que el reconocimiento de la organización de trabajadores -en tanto entidad llamada a coadyuvar en la promoción del bienestar general (Fallos: 331:2499)- se configura, conforme expresa el texto fundamental "*por la simple inscripción en un registro especial*" (art. 14 bis, primer párrafo), requisito que se cumple con la registración prevista en la ley 23.551.

Este 'modelo' ha sido reconocido por la Corte en las causas "Asociación Trabajadores del Estado" (Fallos: 331:2499), "Rossi, Adriana María" (Fallos: 332:2715) y CSJ 143/2012 (48-N)/CS1 "Nueva Organización de Trabajadores Estatales c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados s/ amparo", del 24 de noviembre de 2015.

Sobre las bases expuestas en el primer párrafo del art. 14 bis, el constituyente asignó a los gremios, en el



segundo párrafo del mismo artículo, los siguientes 'derechos' para posibilitar el ejercicio de su noble función: concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y la huelga.

En definitiva, conforme a lo dicho y a los efectos de este pronunciamiento, se concluye que -en el marco del citado art. 14 bis- es posible distinguir:

- 'el derecho de los trabajadores a asociarse en instituciones sindicales' (final del primer párrafo), cuyo ejercicio solo puede ser reglamentado al efecto de cumplir con los requisitos básicos que habiliten la inscripción de la asociación en un registro especial; y,

- 'los derechos y garantías reconocidos a tales asociaciones para la consecución de sus fines' (segundo párrafo del artículo en cita), cuyo ejercicio admite limitaciones y/o restricciones varias a efectos de preservar el orden y promover el bienestar general.

7º) Que esta Corte ha señalado que el derecho de sindicalización del personal de las fuerzas de seguridad no confronta con valores constitucionales tales como la paz interior, la seguridad de las personas o el orden público (Fallos: 340:437, voto en disidencia del juez Rosatti).

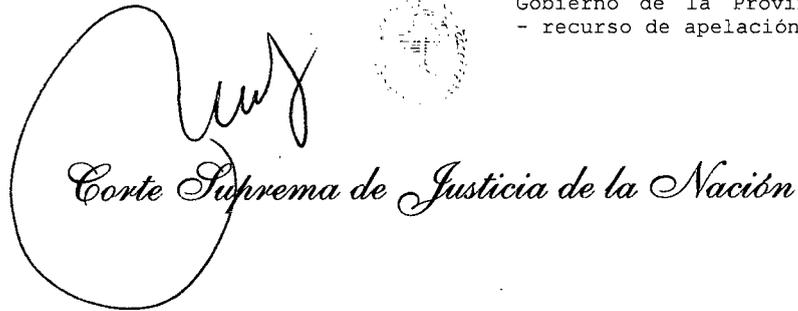
En efecto, el hecho de que la organización de las fuerzas de seguridad sea jerárquica y vertical no resulta un factor inhibitorio de la sindicación ni contradictorio con la deliberación democrática y participativa que debe preceder las decisiones y guiar la acción gremial. Ello así por los

siguientes dos motivos: en primer lugar, porque la jerarquía es propia de toda organización burocrática, sea esta militar, de seguridad o de otro tipo (Weber, Max, "Qué es la burocracia", ed. Tauro, pág. 5); y, en segundo lugar, porque la deliberación democrática interna en materia gremial no impide que el resultado de esa deliberación se vea plasmado en reivindicaciones unificadas, tal como es práctica en la realidad del mundo del trabajo.

En definitiva, el derecho del personal del servicio penitenciario provincial a constituir una asociación sindical resulta de la aplicación directa del art. 14 bis, primer párrafo, *in fine*, de la Constitución Nacional, sin que sea necesaria intermediación normativa alguna sino la mera inscripción en un registro especial. Luego, toda norma infraconstitucional que prohíba el ejercicio de tal derecho deviene manifiestamente inconstitucional.

8°) Que la interpretación del art. 14 bis que antecede no se encuentra en tensión con la circunstancia de que en el ámbito internacional la doctrina desarrollada por los órganos llamados a interpretar sus disposiciones (vgr: Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT y Comité de Libertad Sindical) toleren una "restricción" de tal magnitud que, en la práctica, suponga la supresión del derecho a sindicalizarse del personal penitenciario. En tal caso, esta disparidad no hace sino revelar que en ocasiones las normas locales son más tuitivas de derechos que las normas y/o interpretaciones internacionales.

Es imperativo recordar que en el sistema



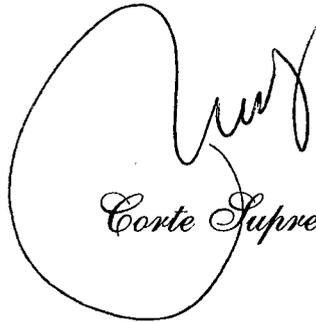
constitucional argentino las cláusulas de la normativa internacional (y lógicamente sus correlativas interpretaciones) no pueden ser entendidas como disminución o restricción a los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional. Así lo expresa con claridad el art. 75, inc. 22 de la Norma Fundamental al establecer que aquellas normas "no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos", conforme fue señalado en Fallos: 328:1602. En sintonía, la propia constitución de la Organización Internacional del Trabajo estipula que "[e]n ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación" (art. 19.8).

9º) Que afirmado el derecho a sindicalizarse del personal de las fuerzas de seguridad, incluidos los penitenciarios, cabe abordar la cuestión referida al reconocimiento y amplitud de los derechos y garantías de las asociaciones sindicales de ese particular ámbito. La naturaleza de la actividad que presta su personal torna necesaria una reglamentación que permita articular los intereses del sector y los de la sociedad toda, como ocurre con otras actividades (salud, provisión de agua potable, electricidad, etc.).

Así lo ha entendido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), incorporado

a nuestro orden jurídico con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional), que permite el establecimiento de restricciones al ejercicio de los derechos sindicales **siempre que resulten necesarias en interés de la seguridad nacional, el orden público, o la protección de los derechos y libertades ajenos** (art. 8º, acápite 1, incs. b y c). En el mismo sentido se pronunció el Comité de Libertad Sindical de la OIT, al señalar que *"la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio..."* (caso n° 2240, informe 332. *"Queja contra el Gobierno de Argentina presentada por el Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA) y la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP)"*).

10) Que, tal como se advirtió en Fallos: 340:437, voto en disidencia del juez Rosatti, conforme a lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8.2.), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 22.2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 16.3.), todos incorporados al orden jurídico argentino con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional), las restricciones al ejercicio de los derechos sindicales de los miembros de las fuerzas armadas o de la policía deben ser decididas mediante una ley formal. Lo dicho es concordante con lo expresado en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (arts. 9.1 y 5.1, respectivamente).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

A similar conclusión lleva el examen de las disposiciones -de jerarquía supra legal- del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 1988, cuyo art. 8° consagra el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos pero deja en claro que los miembros de las fuerzas armadas y de la policía estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley, y cuyo art. 5° precisa que los Estados partes solo podrán establecer restricciones y limitaciones al ejercicio de los derechos establecidos en el Protocolo mediante leyes.

11) Que asumida la necesidad de reglamentar legislativamente los derechos reconocidos a los sindicatos que nuclean al personal de las fuerzas de seguridad, para evitar que su ejercicio confronte con intereses vitales de la población, el cuadrante del debate se desplaza hacia la identificación del sujeto habilitado para reglamentar.

En tal sentido, siendo nuestro régimen político de cuño federal (art. 1° y cc. de la Constitución Nacional), corresponderá -conforme sea la fuerza de seguridad que se trate- la actuación del Congreso de la Nación o de las legislaturas provinciales o, en su caso, de la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el caso específico de una provincia como la concernida en la presente causa, debe decirse que -como las otras provincias- mantiene, dentro de sus potestades no delegadas, la facultad de regular el diseño, la organización y las modalidades de prestación del servicio de seguridad en su respectiva jurisdicción (arts. 121, 122 y cc. de la Constitución

Nacional; doctrina de Fallos: 329:3065; 330:1135 -considerando 6º-, etc.).

12) Que, en resumen, conforme a lo hasta aquí dicho, i) el derecho a la sindicalización de la fuerza de seguridad provincial surge directamente de la Constitución Nacional, **por lo que no puede ser prohibido -sino tan solo pasible de reglamentación habilitante- por parte de la legislatura local**, y ii) los derechos emergentes de la sindicalización sí pueden ser reglamentados y aun prohibidos por ley formal, atendiendo a las peculiares características de la actividad concernida, como ocurre con el derecho de huelga en países como Perú (art. 42 de la Constitución de 1993), Chile (art. 19, inc. 16, *in fine* de la Constitución de 2005) y Brasil (sentencia del Supremo Tribunal Federal del 5 de abril de 2017), por considerarlo incompatible con la protección de los derechos de terceros y la seguridad pública.

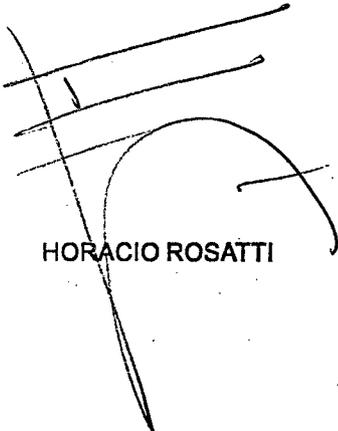
Bajo estas premisas, corresponde en el *sub judice* declarar la inconstitucionalidad de la ley provincial 8231, art. 19, inc. 10, en cuanto prohíbe el derecho a la libre asociación, y de las normas que establecen sanciones a las conductas proscriptas (art. 9, incs. 10 y 13, y art. 10, inc. 34, del decreto 199/06) y reconocer, por aplicación directa del art. 14 bis de la Constitución Nacional, el derecho del personal del servicio penitenciario de la Provincia de Córdoba a sindicalizarse mediante la simple inscripción en el registro respectivo, previo cumplimiento de los requisitos habilitantes. Lo dicho no impide que por vía de la legislación local se restrinja, limite y/o -en el extremo- prohíba el ejercicio de

Corte Suprema de Justicia de la Nación

derechos emergentes de la sindicalización en orden al bienestar general.

Que el juez Rosatti suscribe la presente en la localidad de Santa Fe, Provincia de Santa Fe, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, corresponde hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la índole de las cuestiones debatidas. Agréguese la queja al principal y vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Hágase saber y, oportunamente, remítase.


HORACIO ROSATTI

Recurso de queja interpuesto por **Adriana Sandra Rearte -actora-**, por derecho propio y por **Mariela G. Puga**, en representación de la **Asociación Civil Clínica Jurídica de Interés Público Córdoba**, con el patrocinio del **Dr. Maximiliano N. Campana**.

Tribunal de origen: **Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Segunda Nominación de Córdoba**.