



Restricciones a los derechos fundamentales del trabajo

El derecho a agremiarse en instituciones penitenciarias argentinas

Carrera: Abogacía

Nombre del alumno: Esteban Bruno Diez

Legajo: VABG97419

DNI: 33365113

Fecha de entrega: 26 de Junio

Tutor/a: Nicolás Cocca

Año 2022

Tema: Derecho laboral

Autos: “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo – recurso de apelación”.

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fecha de la sentencia: Trece de agosto del año dos mil veinte.

SUMARIO: **I.** Introducción **II.** Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal **III.** *Ratio decidendi* **IV.** Antecedentes legislativos, jurisprudenciales y doctrinarios **V.** Postura del autor **VI.** Conclusión **VII.** Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analizará la decisión tomada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (13/08/2020) en la causa “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo – recurso de apelación” donde es admitido el recurso presentado por la parte actora y en un voto mayoritario (Lorenzetti, Maqueda y Highton de Nolasco) con una disidencia (Rosatti) se confirma la sentencia, tanto en la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Segunda Nominación de Córdoba, como en el Tribunal Superior de Justicia de dicha Provincia. Se niega así la posibilidad de declarar para esta situación el inciso 10 del artículo 19 de la Ley N° 8.231, el cual establece la prohibición de agremiarse al personal en servicio del sistema penitenciario provincial, como inconstitucional, imposibilitando crear un sindicato penitenciario en la provincia de Córdoba.

Cuando se ponen en juego cuestiones fundamentales referentes al ámbito laboral, vistos desde el conflicto entre una norma local y normas que constituyen el bloque de constitucionalidad (Bidart Campos, 2006), donde también se plantea la violación por parte de dicha norma a los principios jurídicos protegidos por la Constitución Nacional, se torna relevante la interpretación del alcance de las normas en disputa y el vínculo entre la reglamentación local y dichos principios protegidos, con el fin de lograr el respeto de los derechos fundamentales, reglamentando sus restricciones y cuestionar dicha validez hasta el punto de llegar a limitarlo completamente, es decir suprimirlo.

El primer inconveniente jurídico aparece como un problema lógico del sistema normativo, donde se produce una incoherencia o contradicción entre normas como afirman Alchourrón y Bulygin en su análisis del concepto de sistema normativo y sus

propiedades, enfocándonos en este caso en particular en lo que denominan como sistemas incoherentes (2012). La parte actora, en su carácter de interesada en constituir y registrar un gremio sindical, en razón del cuerpo laboral penitenciario dentro de la provincia de Córdoba, se encuentra ante el inconveniente de no poder realizarlo. En base a una normativa local (Ley N° 8231; Ley Orgánica del Servicio Penitenciario provincial) se prohíbe el derecho a agremiarse al personal penitenciario en actividad, a lo que la parte actora solicita la inconstitucionalidad del artículo correspondiente, por considerarlo contrario al artículo 14 bis de la Constitución Nacional Argentina, así como también a diversos tratados con jerarquía constitucional, que conforman el bloque de constitucionalidad (Bidart Campos, 2006).

Se integra así el debate en base a dos puntos cruciales. Por un lado la validez o no de la norma local como se plantea anteriormente y por el otro, en un segundo inconveniente entendido como esa contradicción entre reglas y principios del sistema, entendido como principio jurídico utilizado también por el juez al momento de justificarse (Dworkin, 2004), constituyendo un problema Axiológico, ya que la misma norma local se encuentra contrastando con el principio de protección de la libertad sindical receptado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, puesto que ambas poseen misma jerarquía constitucional y por ende, al momento de resolver, el juez deberá determinar la primacía de una sobre la otra.

Todo ello, lleva a convertir el fallo en un caso de análisis fundamental para comprender las limitaciones y validez de una norma local, enfrentada a otras de carácter federal y llegar a cuestionar jurídicamente hasta qué punto un derecho fundamental del trabajo, como ser la posibilidad de crear un sindicato, puede ser limitado o restringido. De esta manera, en los autos bajo análisis, la interpretación que haga el magistrado permitirá sentar precedentes para futuros casos similares donde particularmente se halle en debate el derecho a agremiarse de toda persona, en especial del personal de Servicio Penitenciario Provincial y la importancia de ponderarlo frente a cualquier reglamentación que intente avasallarla.

II. PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Las actoras Rearte y la Asociación Civil Clínica Jurídica de Interés Público de Córdoba, esta última representada por la Sra. Puga, requieren que se les autorice a ejercer el derecho de asociación sindical para el personal del Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba, interponen acción de amparo contra el Gobierno de la Provincia de Córdoba y solicitan la inconstitucionalidad del inciso 10 del artículo 19 de la Ley N° 8.231 la cual prohíbe al personal activo de dicho ejercicio.

El juez de primera instancia resuelve en favor de la parte actora, declarando la inconstitucionalidad de la norma y permitiendo la agremiación para los empleados del servicio penitenciario de Córdoba. No conforme con esto, la demandada recurre a la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Segunda Nominación de Córdoba y consigue la revocación de la sentencia anterior, negando la agremiación del servicio, argumentando que la normativa local no es contraria a lo establecido en el bloque de constitucionalidad, ya que en los tratados internacionales con jerarquía constitucional se establece la necesidad de ponerle límites al ejercicio de los derechos de las fuerzas de seguridad, específicamente en cuanto al derecho de agremiarse.

Frente a dicha resolución, la parte actora posteriormente acude al Tribunal Superior de la provincia de Córdoba que confirma la sentencia de la Cámara, y no conforme la accionante con dicha sentencia interpone recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La Corte, hace lugar a la queja, declara procedente el recurso extraordinario y confirma la sentencia apelada, estableciendo las costas por su orden.

III. RATIO DECIDENDI

La Corte Suprema de Justicia de la Nación compuesta por los Dres. Highton de Nolasco, Lorenzetti, Maqueda y Rosatti, siendo este último disidente del voto mayoritario que confirmó la sentencia apelada, presentaron sus argumentos de los cuales, en primer lugar, se alude a la procedencia del recurso extraordinario ya que se puso en debate la validez de una ley provincial bajo la pretensión de que resulta contraria a la norma federal y el a quo declaró la validez de dicha ley (art. 14 inc. 2, Ley N° 48).

El voto mayoritario expuso que la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario de Córdoba, Ley N° 8.231 debe considerarse una atribución del poder legislativo del Gobierno Provincial no delegado por los gobiernos locales al Gobierno Federal, por estar enmarcada dentro del empleo público local, la cual no contraría los derechos establecidos en el bloque de constitucionalidad. Además, se señaló que dicha ley, precisamente en su inc. 10 art. 19 no se opone al sistema jurídico en base a que tratados internacionales con jerarquía constitucional, establecen para las fuerzas armadas, la policía y demás cuerpos de seguridad, la reglamentación y restricción del derecho de agremiarse.

Por otro lado, alude a la arbitrariedad del fallo expuesta por la parte actora, en cuanto no se tuvo en cuenta a la opinión emitida por la Organización Internacional del Trabajo, se niega tal arbitrio, justificando que dicha opinión no es trasladable al caso en cuestión por falta de similitud entre las instituciones observadas por la OIT en su apreciación, con respecto a la que se encuentra en tela de juicio en el caso en cuestión.

Es en disidencia que el Dr. Rosatti considera que la norma es inconstitucional por ser contraria al principio protegido por el art. 14 bis de la Constitución Nacional prevaleciendo el imperio de dicho artículo por sobre cualquier normativa internacional, fundamentándose en el art. 75 inc. 22 CN donde se establece que no pueden los tratados internacionales con jerarquía constitucional derogar artículos, sino que deber ser complementarios.

En efecto, cuestiona la idea de aceptar que una restricción pueda llegar a ser entendida como la posibilidad de suprimir completamente dicho derecho, a lo que concluye que no puede el derecho de agremiarse ser prohibido, sino que simplemente debiera ser reglamentado. Aquí refiere a que, conforme a lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos las limitaciones 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 que coincide con lo estipulado por los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo. Finalmente entiende que la opinión de la OIT debiera de tenerse en cuenta y permitirse el ejercicio del derecho que se encuentra en disputa.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINARIOS

El Derecho Laboral, entiende como trabajo a toda actividad lícita prestada a otro, a cambio de una remuneración (Grisolia, 2019) y es dicha relación la que enmarca el vínculo entre empleador y empleado, posicionando las partes en una relación de dependencia. Es por ello que este acuerdo de voluntades, entre el Estado provincial y los particulares, se rige por un contrato de trabajo, regulado por la Ley de Contrato de Trabajo o como es en el presente caso por un Estatuto Especial siendo la Ley N° 8.231. Es importante también resaltar que dentro de los derechos entendidos para la universalidad de los trabajadores se encuentran protegidos en el marco del artículo 14 bis de la Constitución Nacional y art. 75 inciso 22 de la misma normativa, entre otros, la organización sindical libre y democrática, la cual es puesta bajo revisión.

El conflicto existente parte de la pugna entre el artículo 19 inciso 10 de la Ley N° 8.231 (1992) que dice: “Queda prohibido al personal penitenciario en actividad: 10) Agremiarse, o efectuar...” y su contracara expresada en el artículo 14 bis de la Ley N° 24.440 (1994) que versa que “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador...organización sindical libre y democrática...”.

Al respecto resulta fundamental resaltar tanto la libertad de asociación sindical la cual se configura en un instrumento jurídico mediante la cual el trabajador puede exigir el cumplimiento de sus derechos e intereses del colectivo de trabajadores (Basaure Miranda, 2018). En coincidencia, la Ley N° 23.551 de Asociaciones sindicales garantiza la libertad sindical en su artículo 5 y prescribe diversos aspectos en torno a la configuración de sindicatos, facultades, el derecho a la negociación colectiva. Sin embargo, y citando a Bidart Campos, es importante destacar que la agremiación a un sindicato no es obligatoria, para ningún trabajador, es decir, este último puede optar por no asociarse (2006).

Es en este marco, se debe puntualizar sobre la existencia del derecho a la sindicalización que deberían poseer las fuerzas de seguridad como la policial, militar, gendarmería, penitenciaria, entre otros (Recupero, 2020). En torno a este punto, es importante resaltar que, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se proclama el derecho a la libertad sindical y libertad de asociación, lo que garantiza la

democracia y el estado de derecho. También surge a la par, la figura de la negociación colectiva, la cual, según el artículo 2 del Convenio sobre la negociación colectiva (1981) de la OIT entiende aquellas negociaciones que se dan entre patronal o grupo u organizaciones de empresas por un lado y organizaciones de trabajadores por el otro con el objetivo de determinar las condiciones laborales, reglar los vínculos entre trabajador y empleador, normar los vínculos entre empleador o su organización y organizaciones de trabajadores (OIT, s.f.). Es decir, se configura como una herramienta trascendental a través de la que el empleador y sus organizaciones y las agremiaciones determinan remuneraciones, condiciones laborales, equidad de oportunidades entre géneros.

Por lo tanto, se promulgan como derechos y principios de gran relevancia dentro del mundo del trabajo y en pos de las normativas laborales existentes tanto internacional como nacionalmente. La libertad de sindicalización se halla prevista en vastas regulaciones como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como también en la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, esta última, en el artículo 9 del convenio N° 87 estableció que los estados miembros disponían de facultad legislativa autónoma a los fines de determinar el “alcance del derecho de sindicalización de las fuerzas armadas y de la policía...” en tanto que las excepciones en relación a la ejecución de dicho derecho tienen que comprenderse e interpretarse restringidamente.

Por ello, a pesar de que las normativas mencionadas sostienen y amparan dicho derecho, también consienten las limitaciones, en donde restringen el derecho de asociarse del trabajador de las fuerzas armadas y de la policía e indican que sólo mediante una normativa se puede generar dicha exclusión.

Frente a ello, se debe recordar que la Argentina adoptó una forma de Estado Federal según el art. 1 de la Constitución Nacional, esto es, se halla un orden con escalafones nacional, provincial y municipal, y de esta forma, lo que no le ha sido derivado a la nación resulta competencia de la provincia (Granato, 2015).

Por ende, el Poder Legislativo Provincial de cada provincia deberá considerar las circunstancias y analizar los principios en pugna a los fines de emplear la garantía del derecho sindical a los trabajadores de la fuerza de seguridad o no en base a lo prescripto en los arts. 14 bis y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional (Beasure Miranda, 2018).

Al respecto, la Carta Magna en su división de poderes y facultades entre los diferentes escalafones del gobierno, la competencia respecto a los trabajadores públicos y la negociación colectiva son atribuciones del gobierno provincial no delegadas al poder nacional (Aronna, 2003).

De allí que, el legislador provincial puede determinar limitaciones de derechos como lo hace en el caso bajo análisis en torno al derecho de sindicalización al personal de fuerzas de seguridad a partir de lo dispuesto en el artículo 9 inciso 10 de la Ley N° 8.231, ya referido con anterioridad, prohibiendo a trabajadores que forman parte de dicha plataforma laboral de personal a agremiarse o participar de la sindicalización institucional con consecuencias negativas en caso de transgredir dicha normativa. En efecto, se evidencia esta reglamentación resulta a derecho puesto que no vulnera las disposiciones de normas supra legales.

A todo ello, se suman diversos casos jurisprudenciales, como lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos caratulados “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales” de fecha 11 de noviembre de 2008 en el que deniega el pedido de registro de organizaciones sindicales con trabajadores de las fuerzas públicas bajo argumento de convenios de la OIT y particularmente en su función primordial dentro de la sociedad como personal de servicio público, similares fundamentos a los del fallo “Ministerio de Trabajo c/ Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de agosto s/ Ley de Asociaciones Sindicales” de fecha 18 de diciembre de 2013 donde el Máximo Tribunal rechaza la solicitud por la naturaleza de la función desarrollada por el personal y la ausencia de regulación que determine el alcance del derecho a la sindicalización.

Situación similar sucede con un fallo más reciente como “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales” del 22 de abril del 2021 donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve por la negativa a que se le otorgue la inscripción gremial, denegando de dicha manera el derecho de sindicación para los agentes policiales y del servicio penitenciario de la provincia de Buenos Aires, argumentando las restricciones previstas en distintos tratados internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional que especifican la observancia del derecho para las fuerzas policiales y de seguridad, mencionando de esta forma el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Aunque hay un criterio que en la actualidad se acentúa cada vez más, teniendo en cuenta las resoluciones jurisprudenciales analizadas, en algunos casos más alejados en el tiempo, se generó el reconocimiento de dicho derecho, garantizando la libertad sindical como en autos “Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional – Armada Argentina” de fecha 9 de diciembre de 2009.

En efecto, los casos jurisprudenciales referenciados, en conjunto con el caso tomado como eje de análisis del trabajo, muestran una tendencia y sirven como ejemplo para sentar precedente, al momento de resolver en cuestiones relativas al derecho de sindicación para las fuerzas armadas y de seguridad de las diferentes provincias, donde prima la restricción del mismo a fin de proteger el orden público y la seguridad, de la sociedad en su conjunto, protegiendo los derechos de la sociedad en su totalidad.

V. POSTURA DEL AUTOR

Debo iniciar manifestando mi adhesión a la resolución adoptada por la Corte. Es observable en un primer momento, cierto grado de contradicción, donde una norma local establece expresamente la prohibición de un derecho humano fundamental, como ser el derecho de agremiarse, consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Claramente la CSJN en reiteradas situaciones similares, ha demostrado que tanto desde la autonomía de las provincias, en su poder no delegado al Estado Federal, y en cumplimiento de las normativas pertenecientes a los Tratados Internacionales que poseen jerarquía constitucional, la normativa que aquí se pone en tela de juicio no contradice el orden superior.

En cuanto a la cuestión de la contradicción de principios, claramente se le niega el carácter de absoluto al derecho de agremiarse, en cuanto es necesario mantener la seguridad y el orden público de la totalidad de los habitantes por sobre el interés de un grupo de la sociedad. Entendiendo ese orden como una limitación de la autonomía de la voluntad, con el fin de evitar la lesión del mismo (Nino, 2002). Es por ello que al tratarse de una restricción de los derechos debe ser aplicada en sentido restrictivo, ya que, si bien ésta presentaría un aumento del poder del Estado, y la función esencial de la constitución es la de restringirlo y garantizar los derechos (Ekmekdjian, 2016), la misma se realiza en función de proteger a la sociedad, evitando el daño por un abuso en el uso de sus derechos.

Siendo que en este caso, el servicio penitenciario, conlleva una función pública y la misma posee el monopolio del uso de la fuerza, brindarle la oportunidad de agremiarse, generaría la posibilidad de que las medidas de fuerza tomadas llevaran al caos y la inseguridad, siendo oportuno traer a colación de ejemplo, los hechos notorios y de público conocimiento producidos en la provincia de Córdoba por las fuerzas policiales en diciembre de 2013, cuando se produjo el acuartelamiento de los agentes policiales quienes reclamaban un aumento salarial, y con el fin de obtenerlo, decidieron no realizar con sus tareas quedándose dentro de sus respectivos recintos, donde el accionar, o mejor expresado la omisión del accionar, negándose a salir a cumplir con sus tareas para mantener la seguridad y el orden público, por parte de la policía, llevó a facilitar y/o motivar que se produjeran saqueos y disturbios, así como la toma de justicia por mano propia, la agresión a presuntos delincuentes en la vía pública, entre otros sucesos.

De esta manera concuerdo con la decisión tomada por el voto mayoritario que restringe el derecho a la sindicalización del personal del servicio penitenciario con el fundamento de proteger el orden y bienestar público a fin de garantizar la seguridad, ya que los hechos demuestran que las fuerzas armadas y de seguridad, deben tener una observancia y tratamiento especial a fin de salvaguardar la sociedad.

VI. CONCLUSIÓN

El fallo de la Corte en autos “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo – recurso de apelación” admite el recurso presentado por la parte actora, al rechazar la declaración de inconstitucionalidad del inciso 10 del artículo 19 de la Ley N° 8.231, imposibilitando crear un sindicato penitenciario en la provincia de Córdoba.

Al analizar el mismo, se observaron dos tipos de problemas jurídicos. Por un lado, un problema lógico, por presentarse una contradicción normativa puesto que la parte actora, pretende constituir y registrar un gremio sindical como personal penitenciario de la provincia de Córdoba, y se encuentra ante el inconveniente de no poder realizarlo por la ley local N° 8.231 Ley Orgánica del Servicio Penitenciario provincial, que prohíbe el derecho a agremiarse a dicho personal. Por lo tanto, ésta solicita la inconstitucionalidad del artículo correspondiente, por considerarlo contrario al artículo 14 bis de la Constitución Nacional y a diversos tratados constitucionales. Por

el otro, un problema axiológico, el cual surge de una contraposición entre reglas y principios constitucionales, debido a que la norma local se enfrenta con el principio de protección de la libertad sindical (art. 14 bis CN).

En efecto, en cuanto a la cuestión de inconstitucionalidad, las normas no son contradictorias, encontrando sustento en los tratados internacionales con jerarquía constitucional, los cuales establecen la posibilidad de que se restrinja el derecho que se encuentra bajo análisis, como también se ha podido apreciar en jurisprudencia que trata temáticas similares. Mientras que, en relación a los principios controvertidos, se niega el derecho de agremiarse, en cuanto es necesario mantener la seguridad y el orden público de la totalidad de los habitantes por sobre el interés de un grupo de la sociedad.

Cabe destacar que los magistrados al momento de poner en la balanza los derechos de los empleados penitenciarios de la provincia de Córdoba, específicamente el derecho de agremiarse por un lado y los derechos de los ciudadanos, tales como el orden público, así como la misma búsqueda de reforzar los valores institucionales, por el otro, habiendo sopesado los posibles resultados, deciden claramente que hay un bien jurídico pasible de protección, el cual se encontraría vulnerado en caso de permitirse el ejercicio de la actividad sindical, lo que lleva a negar la creación de dicho instituto.

Todo ello, lleva a convertir el fallo en un caso de análisis fundamental para comprender las limitaciones y validez de una norma local, enfrentada a otras de carácter federal y llegar a cuestionar jurídicamente hasta qué punto un derecho fundamental del trabajo, como ser la posibilidad de crear un sindicato, puede ser limitado o restringido. De esta manera, en los autos bajo análisis, la interpretación que haga el magistrado permitirá sentar precedentes para futuros casos similares donde particularmente se halle en debate el derecho a agremiarse de toda persona, en especial del personal de Servicio Penitenciario Provincial y la importancia de ponderarlo frente a cualquier reglamentación que intente avasallarla.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

Aronna, C. (2003) Competencia provincial en materia de negociación colectiva. En Asociación Argentina del Derecho del trabajo y de la seguridad social. Obtenido de: [https://www.aadyss.org.ar/files/documentos/372/15.%20Competencia%20provincial%](https://www.aadyss.org.ar/files/documentos/372/15.%20Competencia%20provincial%20)

[20en%20materia%20de%20negociacion%20colectiva%20Carlos%20Arrona%20diciembre%202003.pdf](#)

Alchourrón, C. y Bulygin, E. (2012). Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Buenos Aires: Astrea.

Beasure Miranda, I. M. (2018) ¿Es posible la sindicalización de las fuerzas policiales en argentina? En Revista Prudentia Iuris. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Obtenido de: <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/PRUDENTIA/article/view/1486>

Bidart Campos, G. (2006). Manual de la constitución reformada. Buenos Aires: Ediar.

Dworkin, R. (2004). Los derechos en serio. Madrid: Ariel.

Ekmekdjian, M. (2016). Tratado de derecho constitucional. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Granato, L. (2015) Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. Obtenido de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-182X2015000200008

Grisolia, J. (2019). Manual de Derecho Laboral. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Nino, C. (2002). Fundamentos de Derecho Constitucional. Buenos Aires: Astrea.

OIT (s.f.) La libertad de asociación y libertad sindical y la negociación colectiva. Obtenido de: <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/freedom-of-association/lang--es/index.htm#26>

Recupero, M. A. (2020) Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad: Fuentes legales de reconocimiento y de limitación. En *SAIJ*. Obtenido de: <http://www.saij.gob.ar/DACF200191>

Legislación

Ley N° 24.430 (1994). Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Obtenido de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley N° 8.231. (1992). Servicio Penitenciario Provincial. Córdoba. Obtenido de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-8231-123456789-0abc-defg-132-8000ovorpyel/actualizacion>

[Ley N° 23.551 \(1988\) Ley de Asociaciones Sindicales. Obtenido de: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20993/texact.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20993/texact.htm)

Jurisprudencia

CSJN. (13/08/2020). “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación”. Obtenido de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7593101>

CSJN. (22/04/2021). “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”. Obtenido de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7656841>

[CSJN. \(11/11/2008\) “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales”. Obtenido de: http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-trabajadores-estado-ministerio-trabajo-ley-asociaciones-sindicales-fa08000261-2008-11-11/123456789-162-0008-0ots-eupmocsollaf](http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-trabajadores-estado-ministerio-trabajo-ley-asociaciones-sindicales-fa08000261-2008-11-11/123456789-162-0008-0ots-eupmocsollaf)

[CSJN \(18/12/2013\) “Ministerio de Trabajo c/ Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de agosto s/ Ley de Asociaciones Sindicales”. Obtenido de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4636927](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4636927)

[CSJN \(9/12/2009\) “Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional – Armada Argentina”. Obtenido de: http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rossi-adriana-maria-estado-nacional-armada-argentina-sumarisimo-fa09000115-2009-12-09/123456789-511-0009-0ots-eupmocsollaf](http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rossi-adriana-maria-estado-nacional-armada-argentina-sumarisimo-fa09000115-2009-12-09/123456789-511-0009-0ots-eupmocsollaf)

CSJ 808/2012 (48-R)/CS1

RECURSO DE HECHO

Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación.

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:

1º) 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.

2º) 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 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”.

3º) 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.

4º) 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. 2º, 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 transcrita 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, 101ª 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, 5ª. 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).

8º) 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 4º del voto de la mayoría).

9º) Que en las condiciones expuestas, la doctrina establecida en este último fallo se proyecta sobre el caso en análisis, 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 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.

Elena I. Highton de Nolasco – Juan Carlos Maqueda – Ricardo Luis Lorenzetti – Horacio Rosatti (en disidencia).

Disidencia 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.

3º) 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 6º, 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.

8º) 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).

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 6°, 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 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.**