



**DERECHOS DE SINDICALIZACIÓN - LIBERTAD DE EXPRESIÓN:
ANÁLISIS DEL FALLO “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”**

NOTA A FALLO

Autor: Palenzuela, Braian Alexis

D.N.I.: 37.854.888

Legajo N°: VABG 96217

Prof. Director: César Daniel Baena

Córdoba, 2023

SUMARIO:-I Introducción. -II Premisa Fáctica, Historia Procesal y Decisión del Tribunal. -III- Análisis del Ratio Decidendi. -IV Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. -V Postura del autor. -VI Conclusión. –VII Bibliografía.

I. Introducción:

En esta nota a Fallo quise introducir al lector en el trato laboral diferencial que viven los empleados penitenciarios y de las fuerzas armadas en general, donde algunos de sus derechos sindicales son cercenados y/o al menos limitados aun siendo éstos reconocidos por la propia Constitución Nacional (en adelante C.N.) en su art. 14 bis, siendo la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Provincial N° 8.231 en su art. 19 inc. 10 contraria a ésta, pero al mismo tiempo considerada de mayor fuerza y relevancia.

El fallo analizado de fecha 13 de agosto del año 2020 “Rearte, Adriana Sandra y otro c/Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba”, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (de aquí en más C.S.J.N.), donde por derecho propio Adriana Sandra Rearte y Mariela Puga en representación de “Asociación Civil Clínica Jurídica de Interés Público Córdoba”, llevan adelante una acción de Amparo Colectivo en base al art. 43 de la CN y art. 1 ss. y cc. de la Ley Provincial N° 4.915 en contra del Gobierno de la Provincia de Córdoba, con el fin de que se declare inconstitucional el art 19 inc. 10 de la Ley Provincial N° 8.231, con el fin de que todo el personal penitenciario pudiera gozar de los derechos de asociación en todas sus formas, desde organizarse y hasta la posibilidad de formar un sindicato.

La importancia que tiene resolver el problema relativo a la sindicalización del personal del Servicio Penitenciario en virtud a lo dispuesto en nuestra Carta Magna y las normas que regulan dicha actividad, es poder dilucidar en qué situación permanecen estos trabajadores al privárseles tales derechos, qué derechos se están privando y qué efectos y/o consecuencias devienen si nos enrolamos en una postura u otra.

Considerando que el personal penitenciario es un grupo de trabajadores que cumple una función esencial en la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, y que la sindicalización de los mismos es un derecho garantizado por la Constitución Nacional en su art. 14 bis y por la Ley Nacional de Asociaciones

Sindicales N° 23.551, es un tema que se debe reconsiderar teniendo un enfoque menos restrictivo y más flexible para que estos trabajadores no se vean excluidos de una parte fundamental del ejercicio de sus derechos.

El problema jurídico es axiológico, dado que se trata de una regla de derecho que se contrapone a un principio superior del sistema, en tal sentido, el derecho o la norma del art. 19 inc. 10 de la Ley Prov. N° 8.231 se encuentra en conflicto con el principio de “Igualdad ante la ley”, “no discriminación” y “Libertad de expresión” reconocidos en nuestra Constitución en los arts. 14, (relativo a la libertad de expresión), art. 14 bis (relativo a la libertad sindical), art. 16 (relativo a la no discriminación), y ley nacional N° 23.551 (Ley de Asociaciones Sindicales).; así como el conflicto que subyace entre las normas de orden provincial y las que fueron incorporadas en el orden internacional con jerarquía constitucional. En palabras de Alexy:

toda aseveración acerca de la existencia de un derecho fundamental, presupone la vigencia de una norma de derecho fundamental ... una norma de derecho fundamental, según su estructura puede ser principio o regla. Cuando existe un conflicto entre reglas, hay dos formas de solucionarlo. La primera es introduciendo en una de las reglas una cláusula de excepción que elimina el conflicto. La segunda es declarando inválida por lo menos una de las reglas, a través de reglas tales como *lex posterior derogat legi priori* o *lex specialis derogat legi generali*, aunque también es posible proceder con la importancia de las reglas en conflicto. En todo caso, la decisión que se toma para solucionar un conflicto de reglas es una decisión acerca de la validez de alguna de ellas.

El conflicto o colisión entre principios no es un problema que se resuelve haciendo que un principio invalide a otro, sino ponderando a qué principio se le debe dar un mayor peso específico. En este sentido, el autor habla de que, bajo ciertas circunstancias, un principio precede a otro. A esto Alexy llama la ley de colisión. (Robert Alexy, 1993, pp.48, 83, 88 y 89).

II. Premisa Fáctica, Historia Procesal y Decisión del Tribunal

Las actrices, Adriana Sandra Rearte y Mariela Puga (en representación de la Asociación Civil Clínica Jurídica de Interés Público Córdoba), en el mes de septiembre del año 2007, interpusieron una Acción de Amparo colectivo contra el Superior gobierno

de la provincia de Córdoba, con la finalidad de que se autorizara al personal del Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba a ejercer el derecho de asociación sindical en todas sus formas, incluyendo la organización y/o formación de un sindicato de empleados del S.P., requiriendo asimismo, que se ordenaran las medidas concernientes a garantizarlo.

En el mes de febrero del año 2008, el juez de 1° instancia y 31 nominación en lo Civil y comercial de la ciudad de Córdoba, dictó Sentencia N°5 haciendo lugar parcialmente a la Acción de Amparo declarando “la inconstitucionalidad del art. 19 inc.10 de la Ley 8.231, como así también de las normas del régimen disciplinario que se reprochan, esto es, art.9 inc.10 y 13, y art. 10 inc.34 del decreto 25/76 y sus modificatorias (B.O. 28/01/76), aplicable al Personal del Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba conforme decreto 199/06, sólo en cuanto sean interpretadas para sancionar conductas tendientes al ejercicio del derecho constitucional conculcado; siendo el alcance de este pronunciamiento sólo despejar la posibilidad de que el personal penitenciario que así lo decida y sin que por ello sea pasible de sanciones por parte de las autoridades pertinentes de la parte demandada, despliegue actos y conductas tendientes a su sindicalización ante el Ministerio de Trabajo de la Nación, en las condiciones emergentes de la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales aplicables; las leyes del Congreso de la Nación y las disposiciones de la propia autoridad de la aplicación de la ley 23.551; sin que tales actos o conductas alteren o puedan alterar el normal funcionamiento del servicio de seguridad que le es propio, no pudiendo el personal penitenciario apartarse del orden jerárquico y la cadena de mandos vigente, ni realizar medidas de fuerza en función de este decisorio”.

Ante este decisorio, la demandada, apeló la sentencia mencionada ut supra, obteniendo la revisión mediante Sentencia N°116 en el mes de julio de 2008, dictada por la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial de Segunda Nominación de Córdoba, ante ésta misma, en agosto del mismo año, las Actoras interpusieron el Recurso de Casación que fue denegado mediante auto interlocutorio N°587, por la misma Cámara y frente a esta resolución, las actoras interpusieron recurso directo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba (en adelante TSJ), en diciembre de 2008.

En abril de 2011 el TSJ dictó la Sentencia N° 4 resolviendo admitir formalmente el recurso directo, y no hacer lugar al recurso de Casación, confirmando la Sentencia N°

116 que fuera dictada por la Cámara de Apelaciones, lo cual motivó el recurso extraordinario federal que fue interpuesto en abril de 2011, donde luego el TSJ resolvió no conceder dicho recurso por Auto N° 61 en noviembre de 2012 sosteniendo la: a) Ausencia de los requisitos B y C del art. 3 de la acordada N° 4/2007, art. 14 Ley N° 48; b) La inobservancia de los requisitos B y E del art.3 N° 4/2007, art. 14 Ley N° 48, por inexistencia de cuestión federal; c) La inobservancia del art. 3 inc.d de la acordada N° 4/2007, art. 15 Ley N° 48, ausencia de debida fundamentación; d) La inaplicabilidad de la doctrina de arbitrariedad.

Ante esta decisión, las actoras interponen el recurso de queja por denegatoria del recurso extraordinario federal, cuyo resuelvo hizo lugar a la queja, se declaró procedente el recurso extraordinario y se confirmó la sentencia apelada con costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida.

III. Análisis del Ratio Decidendi

La CSJN conformada por los jueces, Dres. Ricardo Luis Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda y con el voto en disidencia el Dr. Horacio Rosatti, para llegar a su resolución argumentaron según el voto de cada uno, en su mayoría considerando: - **1-** Que el TSJ rechazó la acción de amparo promovida por las actoras, argumentando que 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 TSJ, sostuvo, que, si bien en su art. 14 bis “la Constitución Nacional receptó el principio de protección de la libertad sindical”, 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. Que en ese sentido y con análogos alcances fue también contemplado 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.), que en cuanto **empleo público** constituye una materia no delegada por los gobiernos locales al gobierno federal, y 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 planteando la existencia de cuestión federal en tanto se le reconoció validez a la norma local contrariando la norma constitucional y tratados internacionales con igual jerarquía y la arbitrariedad del fallo entendiendo que se omitió dar tratamiento a argumentos que solucionarían el problema del caso. (problema jurídico axiológico de conflicto que se suscita entre una norma con un principio u otra norma). (Robert Alexy, 1993). – **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). – **5-** Que la cuestión planteada es análoga a la examinada en la causa “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”, (Fallos: 340:437). – **6-**, Que el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT han distinguido, a estos efectos la situación de la policía y las fuerzas armadas y la del personal de establecimientos penitenciarios. – **7-** Que de los informes obtenidos en el punto -6- surge que el cometido de estas categorías de trabajadores tiene sus diferencias en el cometido encomendado. – **8-** Que las funciones que ejerce el personal de los establecimientos penitenciarios no son las mismas que ejercen regularmente las fuerzas armadas y la policía. – **9-** 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 integra el derecho público de cada provincia. – **10-** Que, teniendo presente la jurisprudencia reseñada, 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.

El Dr. Horacio Rosatti emitió el único voto en disidencia en el caso en cuestión. Su posición se basó en la interpretación de los convenios internacionales y la jurisprudencia existente. Sostuvo que el derecho a la sindicación del personal de las fuerzas de seguridad está protegido por la Constitución Nacional y no entra en conflicto con valores constitucionales como la seguridad nacional o el orden público. Además,

argumentó que las restricciones a los derechos sindicales de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía deben ser decididas mediante una ley formal.

En su voto, afirmó que la prohibición del derecho a la libre asociación y las sanciones impuestas por la ley provincial en cuestión son inconstitucionales. También reconoció el derecho del personal del servicio penitenciario de la Provincia de Córdoba a sindicalizarse a través de la simple inscripción en el registro correspondiente, cumpliendo con los requisitos habilitantes.

IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

La historia de los sindicatos en la Argentina remonta al siglo XIX, cuando empezaron a surgir los primeros movimientos obreros y sindicatos del país. A lo largo de los años ha evolucionado y se ha visto influenciado por distintas corrientes políticas, económicas y sociales. Con el fin de adentrarlos en los derechos, sus concepciones, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, hice esta descripción que no se agota en lo expuesto, muy por el contrario, esto es sólo el principio de un largo camino de análisis.

María Elena Vidal nos enseña que las “libertades” enumeradas en el art. 14 de la C.N. enaltecen la dignidad y el respeto de la persona humana y que la libertad de expresión es una muestra clara de cómo debe funcionar un sistema democrático más allá del derecho positivo tomando a la libertad como valor o como lo dice Friedrich “sólo puede decirse que es justo un acto o una decisión cuando se basa en una idea objetiva verdadera, en una información exacta”, y continúa diciendo que, ésta libertad de expresión de que hablamos debe ser sin cortes, sin censura, aunque a veces limitada, pero sólo en salvaguarda de derechos mayoritarios porque recordemos que “siempre es mejor el exceso de libertad y no su represión”. – Los controles razonables a los que aludimos son los que resguardan la moral y pudor público, siempre que se trate de esto y no de controles políticos, debiendo en todo caso y en última instancia actuar la justicia y no la autoridad administrativa. “No puede existir un control ideológico abierto o encubierto bajo pretexto de la seguridad nacional...” (María Elena Vidal, 1995. pp.307 y 309).

Para Bidart Campos la libertad de expresión es definida como:

el derecho a hacer público, a transmitir, a difundir y a exteriorizar un conjunto de ideas, opiniones, críticas, creencias, etcétera, a través de

cualquier medio: oralmente, mediante símbolos y gestos, en forma escrita, a través de la radio, el cine, el teatro, la televisión, etcétera. (Bidart Campos, 1983b, p, 1)

Respecto a la Libertad de petición, el art. 14 C.N. cuando dice “de peticionar a las autoridades...”, se entiende como el derecho de las personas, instituciones, etc., a reclamar u observar a las autoridades públicas, siempre sujeto a las limitaciones del propio art. en su primer parte. Con esto, María Elena Vidal expresa que peticionar es pedir algo, aunque parezca improcedente. (María Elena Vidal, 1995. P.318).

Respecto al derecho de “...asociarse con fines útiles...” contenido en el art.14 C.N., Biscaretti di Rufia, lo presenta como “la organización voluntaria de varias personas estable y duradera para obtener con la obra común un fin también común” La finalidad a la que se refiere es la no estar prohibida, contraria al orden o a la moral pública o a las buenas costumbres ni afecten derechos de terceros. (María Elena Vidal, 1995. P.319).

Mariano Gagliardo nos adentra directamente en el tema en cuestión pronunciándose a favor de la sindicalización del personal penitenciario. Sosteniendo que los agentes penitenciarios tienen derecho a la libertad sindical y a formar sindicatos, siempre y cuando se respeten ciertos parámetros y limitaciones que derivarían de la naturaleza particular del trabajo realizado y la constante seguridad que necesita un establecimiento penitenciario. (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social” Tomo IV y V)

José María Etala Aborda el tema de la sindicalización del personal penitenciario. Donde considera que si bien hay posturas tanto a favor como en contra sobre si se debe sindicalizar a los trabajadores penitenciarios, es necesario abordar el tema desde un punto donde no se les cercene el derecho pero que cuenten con las particularidades del trabajo realizado, donde se trata de mantener el orden y la seguridad de las instituciones Carcelarias. (José María Etala “Derecho Colectivo del Trabajo”)

La libertad sindical es propia del proceso de sindicalización, el cual, con diferentes matices, ha alcanzado carácter universal y tiene que ver con la vocación de los principales sujetos de las relaciones productivas (trabajadores y empleadores) a organizarse en asociaciones defensoras de sus intereses. Es propio de la naturaleza humana constituir e

integrar sociedades en las que pueda desarrollar su plenitud. La familia es la primera sociedad, luego las sociedades menores, intermedias, el Estado y la sociedad universal. (Mansueti, 2010).

Así también es de considerar que nuestro código penal contempla los delitos contra la libertad de Trabajo y Asociación, en su art. 158 en el que se reprime al obrero o trabajador que compele a otro a tomar participación de una huelga o boicot, así como al patrón, empresario o empleado que ejerciera coacción para obligar a otro a tomar parte de un lock-out y a abandonar o ingresar a una sociedad obrera o patronal determinada. Lo que se castiga no es la huelga o boicot sino la compulsión violenta a tomar parte. -Explica Donna:

...la doctrina se ha encargado de aclarar, repetidamente, que no se pena, en modo alguno la huelga o el boicot, sino el ejercicio arbitrario de los procedimientos indicados, a través del compelimiento violento sobre otras personas para que tomen parte en la huelga o boicot. (DONNA, Edgardo A., Derecho Penal, parte especial, tomo II-A, ed. Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, 2001, pág. 387)

La Declaración de Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga de funcionarios públicos considera que:

...el reconocimiento del derecho sindical a los funcionarios públicos no tiene relación alguna con la cuestión del derecho de esos funcionarios a la huelga... cuando no se concede a los funcionarios públicos el derecho de huelga, deberían disfrutar de garantías adecuadas para proteger sus intereses, como por ejemplo procedimientos de conciliación y arbitraje apropiados, imparciales y rápidos en los que las partes puedan participar y en todas las etapas, y en los que las decisiones arbitrales sean obligatorias para ambas partes y se apliquen plena y prontamente...
<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/cpcomentado/cpc377>
(Op. cit. 35, pág. 17/18.)

Respecto a la jurisprudencia, podemos ver un fallo muy similar y relevante sobre la sindicalización del servicio penitenciario “SIPOBA c/ Ministerio de Trabajo” (año

2017), en el cual se les niega al servicio policial de Bs.As., el derecho de sindicalización por voto mayoritario de Lorenzetti, Rosenkrantz y Highton de Nolasco con los siguientes argumentos: I- Que al incorporar el Art 14bis en los debates, no se reconoció el derecho a huelga a las fuerzas de seguridad; II- En todas las leyes promulgadas sobre el personal de seguridad nunca se utilizó la conformación de sindicatos; III- Que Argentina al ratificar los Convenios de la OIT adhiere a la posibilidad de restringir dichos derechos con el justificativo de la Seguridad Nacional. (OIT).

En cuanto a la posición minoritaria, dada por Rossatti y Maqueda se pronunciaron a favor de la sindicalización, ambos concluyeron que la restricción o impedimento no surge de una ley sustantiva, puesto que surge de forma expresa y clara la prohibición de sindicalización en la Ley Provincial N°23.447 y del decreto N°87. A su vez, coincidieron en que dicha sindicación debe contener ciertas limitaciones como por ejemplo, el derecho a huelga, ya que pondría en peligro el orden público y la seguridad institucional. Pero si deberían de poder desarrollar cierta promoción sobre los intereses económicos significativos. (Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales"(Fallos: 340:437).

“El art. 14 de la Const. Nacional, en cuanto reconoce el derecho de huelga, no justifica la comisión de delitos comunes en el curso de movimientos huelguísticos.” (CS, Fallos, 267:452).

V. Postura del Autor

Si bien podríamos afirmar, luego de haber analizado las distintas posturas, doctrina y jurisprudencia en esta nota a fallo, que es válido negar el derecho a sindicalizarse a los trabajadores del Servicio penitenciario en base a lo expuesto por diversos Juristas y académicos, lo que se logra es que, en base al CO87 de la OIT se justifique la limitación de los derechos sindicales dando a entender que es un factor fundamental para el mantenimiento del orden público. Los convenios y/o tratados internacionales a los que nuestro país ha suscripto y les ha dado rango constitucional están por encima de las leyes provinciales y en ese orden de ideas, no podría la Ley Provincial N° 8.231 cercenar derechos de mayor jerarquía como los reconocidos por la OIT en su CO87 (art. 11), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (art. 22) y el Pacto de San José de Costa Rica (art. 16), ya que estos si bien permiten que los gobiernos de los países adheridos puedan reglamentar estas garantías, ello no implica la

privación total de estos derechos y garantías reconocidos a nivel internacional, puesto que de ser así de nada serviría su reconocimiento en ellos.

Sin embargo, lo cierto es que, existe un avasallamiento sobre derechos constitucionales de gran peso e importancia en nuestra legislación para los trabajadores del servicio penitenciario.

Respecto al derecho a la sindicación, éste pudo regular grandes conflictos históricos-sociales en nuestro país, desde las numerosas luchas durante la primera década del Siglo XX donde se organizaron en torno a diferentes corrientes ideológicas reclamos en defensa de los derechos de los trabajadores y la búsqueda de mejoras laborales.

Todos los trabajadores, y no se excluye al personal penitenciario, deberían poder acceder al ejercicio de estos derechos, ya que el no tener un acceso al dialogo siempre generará conflicto, y el sentimiento del “injusto” y hasta discriminatorio ya que en pos de sostener un “status quo” se mantiene a personas trabajando sumisamente doblegadas.

Un ejemplo muy cercano es el famoso hecho llamado “acuartelamiento policial” producido en la provincia de Córdoba el 03 y 04 de diciembre del año 2013, en donde se produjeron saqueos, linchamientos, etc. con graves resultados, heridos y un fallecido. El reclamo de los policías en ese momento era similar al fallo analizado, la falta de comunicación, constantes represalias al intentar exigir derechos tan inherentes a la persona humana.

Los derechos como la libertad de expresión, el derecho a petionar, la libre asociación con fines útiles, la no discriminación o su correlativo, la igualdad ante la ley, debe serles también aplicables a los trabajadores del servicio penitenciario, por el sólo hecho de ser ciudadanos que trabajan en nuestro país y estar estos derechos reconocidos en nuestra Carta Magna, y en los Tratados con Jerarquía Constitucional que reconocen tales derechos librados al ejercicio que establezcan los Estados miembros, lo cual, no implica que sean cercenados sino reglamentados conforme a lo que consideren más conveniente en miras al logro de un equilibrio en beneficio mayoritario de la sociedad, pero sin dejar de permitírseles a estos trabajadores su derecho a ser oído, de manifestarse libremente en todas sus formas. Por todo esto, no considero que el ejercicio de sindicación devenga en detrimento de la seguridad pública.

Puede pensarse en los beneficios que traería aparejada la sindicación de los trabajadores del servicio penitenciario, así tendríamos, por ejemplo:

- **Protección de los derechos laborales:** La sindicalización del personal penitenciario permite que los trabajadores tengan voz colectiva para negociar mejores condiciones laborales, salarios justos, horarios adecuados, seguridad en el trabajo y una protección frente a posibles abusos de autoridad.
- **Representación y participación:** Se les brindaría a los trabajadores penitenciarios la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones que afectan sus condiciones de trabajo. Al estar organizados, los trabajadores pueden negociar colectivamente sus necesidades y preocupaciones.
- **Promoción de la justicia social:** Los sindicatos pueden ser agentes de cambio social y llevar adelante justicia dentro del sistema.
- **Mejora en la seguridad y bienestar:** La sindicalización puede contribuir a la mejora en la seguridad y el bienestar tanto de los trabajadores como de los mismos internos. Los sindicatos pueden abogar por medidas de seguridad adicionales, capacitaciones adecuadas en materia de seguridad, protocolos y equipamiento adecuado para el personal. Esto no solo beneficiaría al trabajador individual, sino que se podría llegar a ver reflejado en el sentir general de los trabajadores del establecimiento.

Además, la naturaleza delicada del trabajo penitenciario implicaría que las acciones sindicales podrían tener consecuencias positivas en el personal, los internos y civiles. Las acciones de protesta podrían afectar de forma negativa el correcto funcionamiento y estabilidad del orden necesario para poder hacer cumplir el objetivo de los penales, por lo cual sería importantísimo que los temas delicados que afecten a los trabajadores penitenciarios puedan ser dirigidos y tratados mediante un sindicato que los represente.

Es fundamental encontrar un equilibrio entre los derechos laborales y las necesidades operativas y de seguridad del sistema penitenciario.

VI. Conclusión

En conclusión, si bien existen argumentos en contra y a favor de la sindicalización del servicio penitenciario, es necesario tener presente una postura

donde se demande una reconsideración de este tema. La naturaleza particular del trabajo llevado adelante se debe abordar de manera cuidadosa.

El servicio penitenciario existe para salvaguardar la seguridad, el orden y la correcta ejecución de las penas impuestas por la justicia. La sindicalización del personal penitenciario puede tensionar la relación entre los intereses laborales de los trabajadores y la necesidad de mantener un ambiente seguro y controlado dentro de las instituciones pero permitir la sindicalización hace al respeto de la dignidad humana y con una buena reglamentación que contemple todos los aspectos considerados en esta nota, se podría prevenir situaciones disvaliosas y extremas, a la vez que no se estarían vulnerando derechos fundamentales.

VII. Bibliografía

- ALEXY, R. C. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Obtenido de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5822/7696#:~:text=El%20conflicto%20o%20colisi%C3%B3n%20entre,un%20principio%20precede%20a%20otro.>
- ASOCIACIONES SINDICALES. (1988). *LEY N° 23.551*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20993/texact.htm>
- Campos, B. (1983b).
- Comision Interamericana de Derechos Humanos. (1984). *Pacto de San José de Costa Rica Art. 16*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>
- CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. (1995). [*Const.*].
- Corte Suprema de Justicia de la Nacion. (2020). *Rearte Adriana Susana y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo- recurso de apelación.*. Obtenido de <https://www.diariojudicial.com/public/documentos/000/092/194/000092194.pdf>
- DONNA, E. A. (2001). , *Derecho Penal, parte especial, tomo II-A, ed. Rubinzal- Culzoni* .
- Gagliardo, M. (s.f.). *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Tomo IV y V*. Argentina.
- Gagliardo, M. (s.f.). *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Tomo IV y V*. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/cpcomentado/cpc377>. (s.f.).
- Jose Maria, E. (2014). *Derecho Colectivo del Trabajo*.
- LEY DE AMPARO. (1967). *LEY 4.915*. Obtenido de <http://www.saij.gob.ar/4915-local-cordoba-ley-amparo-lpo0004915-1967-01-09/123456789-0abc-defg-519-4000ovorpyel>

Naciones Unidas. (1976). *Pacto internacional de derechos civiles y políticos art. 22*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Naciones Unidas. (1976). *Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales art. 8.2*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de trabajo s/ ley de asociaciones sindicales. (2017). *Fallo: 340:437*. Obtenido de <https://www.cij.gov.ar/nota-25566-La-Corte-Suprema-por-mayor-a-resolvi--que-la-Polic-a-de-la-Provincia-de-Buenos-Aires-no-tiene-derecho-a-sindicalizarse.html>

Vidal, M. E. (1995).

Estimada Braian:

En el marco de la evaluación a la última entrega que has presentado de Seminario Final de Abogacía, corresponde efectuar las siguientes observaciones:

Se aprecian avances destacables en cuanto al análisis, tanto en su faz descriptiva, como en el orden crítico, aunque resulta necesario también reforzar aspectos muy importantes.

En la descripción del problema axiológico deben brindarse mayores precisiones conceptuales, teniendo en cuenta la bibliografía referenciada: tener en cuenta que los trabajos de Alexy no resultan del todo específicos para abordar los conflictos entre principio-regla; en cambio, se podría optar por autores como Alchourrón y Bulygin y Nino para tal conceptualización.

El estudio de antecedentes teórico debe ser reforzado con la inclusión de fuentes de doctrina y jurisprudencia actualizadas.

La Postura del autor deberá ser consolidada una vez que se atienda el marco teórico-crítico, según se ha indicado. Deberá reforzarse el modo en que resulta planteada la confrontación entre las posiciones respecto de la solución al problema jurídico. Es decir, resulta muy importante no dejar de analizar con claridad si los argumentos de la *ratio decidendi* resultan, o no adecuados para resolver el problema jurídico, refutando los argumentos opuestos a nuestra Postura, con la mayor simetría posible.

En cuanto a la exposición del marco teórico, no resulta conveniente cerrar apartados con citas textuales. Tener en cuenta, por otra parte, que las citas textuales deben considerarse más bien excepcionales.

Por otra parte, deben efectuarse ajustes integrales de adecuación a normas APA, tanto en la cita, como en el Listado de referencias: consultar, para ello, el manual oportunamente indicado.

También se debe cumplir con las pautas de presentación formal (por ejemplo, el tipo y tamaño de letra/fuente) de modo uniforme.

C: 70.-



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:

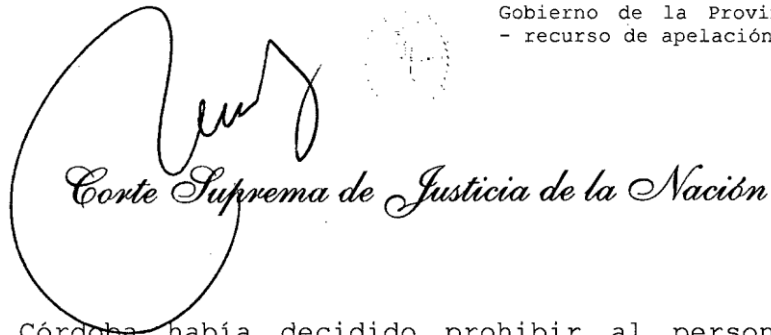
1°) Que el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, al confirmar la sentencia dictada en la instancia local anterior, rechazó la acción de amparo promovida por Adriana Sandra Rearte, en su carácter de retirada del Servicio Penitenciario local, y Mariela Puga, en representación de la 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



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".

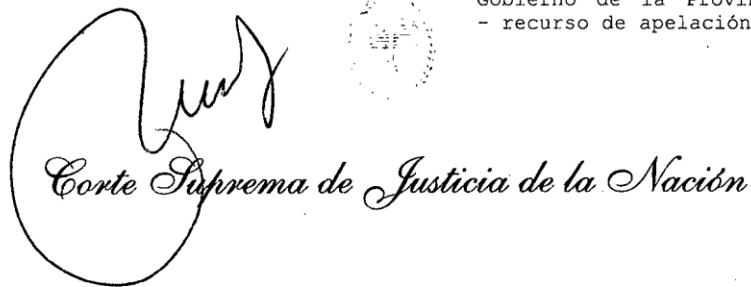
3°) Que contra tal decisión la parte actora dedujo recurso extraordinario (fs. 206/225) en el cual plantea, por un lado, la existencia de cuestión federal en tanto se reconoció validez a la norma local que había cuestionado por contraria a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales invocados 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

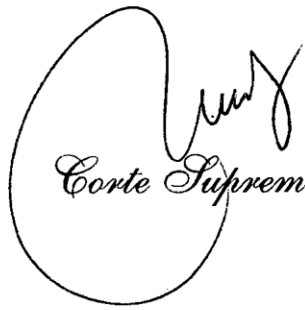


transcripta guarda similitud con la prevista para el personal policial de la provincia (art. 15, incs. d y e, de la ley 9728). Además, con arreglo a otros preceptos de la ya mencionada ley 8231, los agentes activos y pasivos del servicio penitenciario están sometidos a un "estado penitenciario", esto 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, 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 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°).

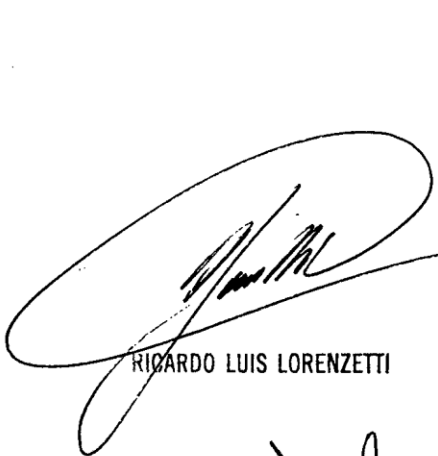
10) Que a tenor de las pautas jurisprudenciales sucintamente reseñadas en el apartado precedente, el reconocimiento del derecho de sindicación a los miembros de los cuerpos de seguridad provinciales se encuentra supeditado a que no exista una ley local que prohíba o restrinja su ejercicio, condición 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.

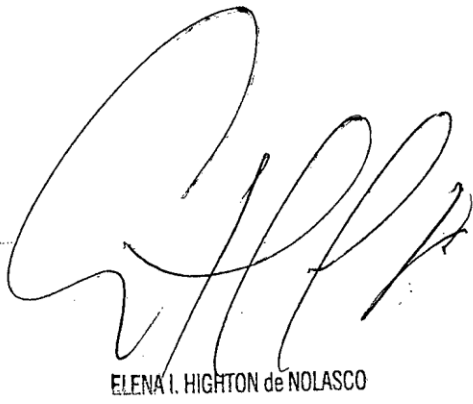
Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

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.



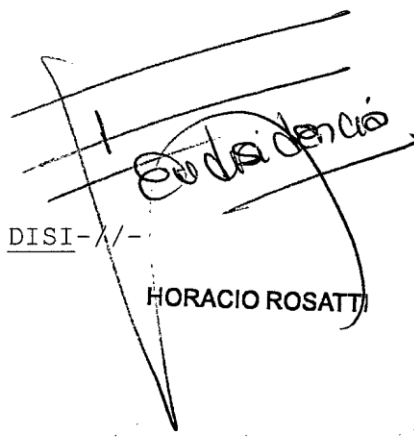
RICARDO LUIS LORENZETTI



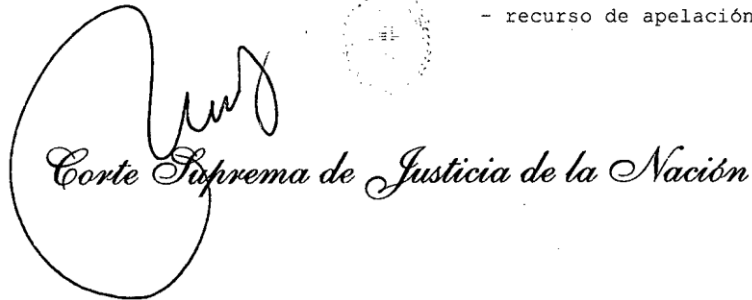
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA



DISI-///-
Evidencia
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.

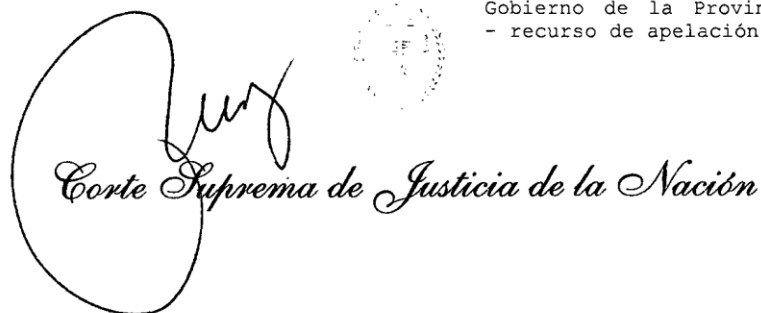
Las actoras habían fundado su petición en el art. 14 bis de la Constitución Nacional que reconoce el derecho de los trabajadores a una organización sindical libre y democrática, en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en las disposiciones de los tratados internacionales 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



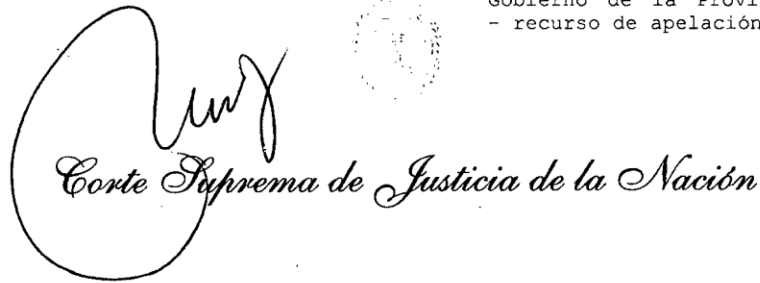
exclusiva del Congreso de la Nación por imperio del art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional. Sostuvo, en concreto, que -en el ámbito interno- la Constitución Nacional efectúa "un reparto de atribuciones entre los diferentes niveles del gobierno, frente al cual, la materia referida al empleo público 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

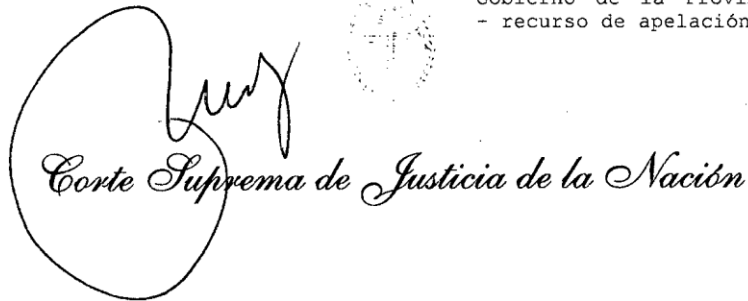
s/ acción de amparo", (Fallos: 342:197), considerando 6°, y "Farfán, Julio Antonio y otros s/ amenazas agravadas, daños agravados, turbación al ejercicio de la función pública, San Pedro de Jujuy", (Fallos: 342:654).

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.

7°) 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).

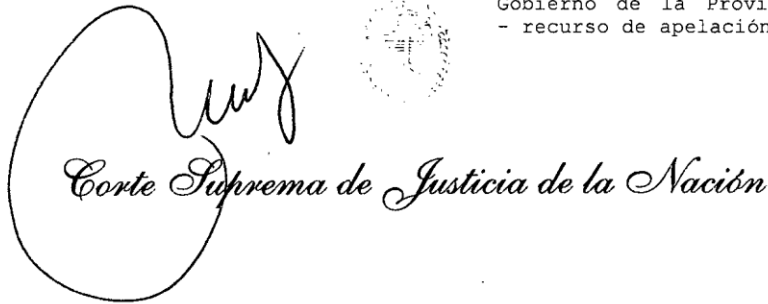
En efecto, el hecho de que la organización de las fuerzas de seguridad sea jerárquica y vertical no resulta un factor inhibitorio de la sindicación ni contradictorio con la deliberación democrática y participativa que debe preceder las decisiones y guiar la acción gremial. Ello así por los

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



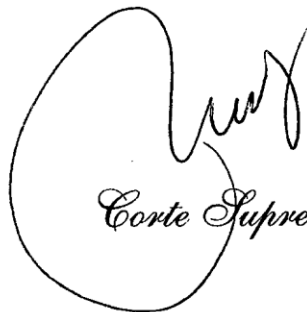
constitucional argentino las cláusulas de la normativa internacional (y lógicamente sus correlativas interpretaciones) no pueden ser entendidas como disminución o restricción a los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional. Así lo expresa con claridad el art. 75, inc. 22 de la Norma 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).

9°) 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**.