



**SINDICALIZACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN EL DERECHO
ARGENTINO: DERECHOS COLECTIVOS DEL TRABAJO.**

Trabajo Final de Grado, Manuscrito Científico.

Carrera: Abogacía.

Autor: Cristian Alejandro González.

DNI: 26968334.

Legajo: VABG25884.

Profesor. Director: Cesar Daniel Baena.

Córdoba, Julio del 2025.

Índice.

Resumen	2
Abstract	3
Introducción	4
Métodos	25
Resultados	27
Discusión	35
Referencias	42

Resumen:

El presente trabajo analizó la constitucionalidad de la prohibición de sindicalización del personal penitenciario en la Provincia de Córdoba, establecida por la Ley Nro. 8231, en el marco del bloque de constitucionalidad federal y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos laborales. A través de un enfoque dogmático-analítico, se examinaron fuentes normativas nacionales e internacionales, doctrina especializada, jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y decisiones de organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Organización Internacional del Trabajo. Se concluyó que la prohibición absoluta resultaba incompatible con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el principio de progresividad de los derechos sociales y el test de proporcionalidad exigido por el derecho internacional. Asimismo, se planteó que la exclusión sindical carecía de razonabilidad y no distinguía funciones represivas de funciones administrativas, lo que vulneraba el principio de igualdad ante la ley. El fallo "Rearte" fue analizado como una expresión de una doctrina regresiva que tensionaba la autonomía provincial con la supremacía de los derechos humanos. Se propuso, como alternativa, un modelo de regulación funcional y razonable que permitiera armonizar la seguridad institucional con la protección de los derechos colectivos fundamentales.

Palabras clave: libertad sindical, personal penitenciario, derechos colectivos del trabajo, constitucionalidad, Corte Suprema, bloque de constitucionalidad federal, OIT, Corte IDH.

Abstract:

This paper analyzed the constitutionality of the prohibition of unionization for prison staff in the Province of Córdoba, as established by Law No. 8231, within the framework of the federal constitutional block and international human rights labor standards. Using a dogmatic-analytical approach, the study examined national and international normative sources, specialized doctrine, case law from the Supreme Court of Argentina, and rulings from international bodies such as the Inter-American Court of Human Rights and the International Labour Organization. The paper concluded that the absolute ban was incompatible with Article 14 bis of the Argentine Constitution, the principle of progressivity of social rights, and the proportionality test required by international law. Furthermore, the exclusion lacked reasonableness, as it failed to differentiate between repressive and administrative functions, violating the principle of equality before the law. The "Rearte" ruling was analyzed as an expression of a regressive doctrine that placed provincial autonomy in tension with the supremacy of human rights. The study proposed a functional and reasonable regulatory model to balance institutional security with the protection of fundamental collective rights.

Keywords: union freedom, prison staff, collective labor rights, constitutionality, Supreme Court, federal constitutional block, ILO, IACHR.

Tema Elegido: Derechos Sociales (DESCA: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales), Derechos colectivos de Trabajo.

Introducción:

El presente trabajo se enmarca en el estudio del derecho fundamental a la libertad sindical, entendido como el derecho de toda persona trabajador/a a constituir organizaciones para la defensa de sus intereses colectivos, sin injerencias indebidas del Estado o de los empleadores. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional Argentina, así como en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional tales como el *Convenio Nro. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Esto nos lleva al interrogante de, que se entiende por bloque de constitucionalidad, ya que las normativas supra lo integran. Se entiende por bloque de constitucionalidad federal al conjunto normativo integrado por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, conforme al artículo Nro. 75 inciso 22 CN. Este bloque tiene fuerza normativa superior al resto del ordenamiento jurídico interno, condicionando la validez y aplicación de las leyes y normas infraconstitucionales o subordinadas. Así, la validez de las normas locales, como las que restringen la sindicalización del personal de la fuerza penitenciaria, debe analizarse a la luz de su conformidad con dicho bloque.

En el ámbito de la Argentina, el reconocimiento del derecho de sindicación para las fuerzas de seguridad, particularmente el personal penitenciario, ha sido históricamente restringido. La ley provincial Nro. 8231 de la Provincia de Córdoba, en su artículo 19,

inciso 10, prohíbe expresamente al personal penitenciario a agremiarse o realizar proselitismo sindical. Esta disposición fue objeto de controversia en la causa “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo”, en la cual se discutió la constitucionalidad de dicha norma. En antecedentes previos como el caso “*Sindicato Policial de Buenos Aires*” (Fallos: 340:437), la Corte Suprema de Justicia de la Nación abordó cuestiones similares sobre el alcance del derecho de sindicalización del personal de fuerzas de seguridad, aunque sin un pronunciamiento uniforme.

Este trabajo se propone abordar ambas dimensiones del problema, reconociendo la tensión entre derechos fundamentales y razones institucionales, pero privilegiando un enfoque que valore la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación de las restricciones estatales en contextos democráticos.

El problema de investigación, está dado por la disputa que gira en torno a la colisión entre una norma provincial que prohíbe la sindicalización del personal penitenciario y el derecho fundamental a la libertad sindical. La pregunta central que guía esta investigación es: ¿Es constitucional la prohibición de sindicalización del personal penitenciario en la provincia de Córdoba a la luz del bloque de constitucionalidad federal y del derecho internacional de los derechos humanos laborales? De la misma manera aparecen las preguntas específicas en base a la pregunta central o general, a los fines de dar luz a la cuestión, las cuales serían: ¿Qué principios y normas integran el bloque de constitucionalidad federal en materia de derechos colectivos del trabajo?, ¿Cuál es el tratamiento que el derecho internacional de los derechos humanos y el sistema interamericano otorgan a la libertad sindical en las fuerzas de seguridad?, ¿Cómo ha sido abordada esta problemática por la jurisprudencia nacional, particularmente en el fallo “Rearte” y otros casos relevantes? y, por último ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos

que permitirían considerar inconstitucional la prohibición de sindicalización del personal penitenciario?.

La cuestión planteada posee una alta relevancia jurídica e institucional. En primer lugar, porque implica una tensión o colisión entre el derecho constitucional a la libertad sindical y la normativa local sobre seguridad pública. En segundo lugar, porque su resolución afecta a un colectivo de trabajadores cuyas condiciones laborales y posibilidades de organización son sumamente específicas y controvertidas. Por último, porque este fallo contribuye a definir los límites del federalismo en materia de derechos laborales.

La hipótesis que orienta esta investigación sostiene que la prohibición de sindicalización impuesta al personal penitenciario en la provincia de Córdoba resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad federal, al vulnerar derechos fundamentales garantizados tanto por la Constitución Nacional como por tratados internacionales de derechos humanos. La aplicación del principio de progresividad de los derechos sociales, así como los criterios establecidos por órganos internacionales como el *Comité de Libertad Sindical de la OIT* y la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, refuerzan la exigencia de reconocer a estos trabajadores la libertad de asociación sindical, aun cuando integren un régimen de disciplina institucional. La prohibición absoluta del derecho a sindicalizarse para el personal penitenciario, dispuesta por la ley provincial Nro. 8231, resulta inconstitucional por violar derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional y en tratados internacionales, sin que existan razones suficientes que justifiquen tal restricción.

El objetivo general de la presente investigación es analizar la constitucionalidad de la prohibición de la sindicalización del personal penitenciario establecida por la ley

Nro. 8231 de la Provincia de Córdoba, a la luz del fallo “*Rearte, Adriana Sandra*” dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en relación con el bloque de constitucionalidad federal y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos laborales.

Los objetivos específicos serían: Examinar el contenido del fallo *CSJN “Rearte, Adriana Sandra”* y su fundamentación jurídica. Identificar los tratados internacionales aplicables en materia de libertad sindical. Comparar la jurisprudencia nacional e internacional en relación con el derecho de afiliación de las fuerzas de seguridad. Evaluar el alcance del federalismo argentino respecto de la regulación de derechos laborales del empleo público local. Proponer líneas de interpretación constitucional compatibles con un modelo sindical plural, democrático y protector de derechos fundamentales.

Haciendo un análisis doctrinario, el derecho a la libertad sindical ha sido ampliamente reconocido por la doctrina argentina como un derecho fundamental de raigambre constitucional y supraconstitucional. Bidart Campos (2004) sostiene que la libertad sindical, tal como figura en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, constituye una concreción de los derechos humanos del trabajo, razón por la cual goza de una protección reforzada. Asimismo, advierte que cualquier restricción impuesta a este derecho debe ser interpretada de manera estricta y solo puede justificarse si es razonable y proporcional. En sus palabras: “la libertad sindical integra el elenco de los derechos humanos sociales y no puede ser desconocida ni restringida arbitrariamente por ninguna autoridad del Estado” (Bidart Campos, 2004, p. 237).

De igual modo, Marín (2016) advierte que la libertad sindical implica no solo la facultad de constituir sindicatos, sino también la de participar activamente en ellos, sin

sufrir discriminaciones arbitrarias y gozando de plena autonomía organizativa. El reconocimiento de este derecho se extiende a todas las categorías de trabajadores, salvo aquellas excepciones que se encuentren expresamente justificadas y debidamente limitadas, en conformidad con los estándares internacionales. Según el autor, “la libertad sindical constituye un derecho humano fundamental, cuya titularidad corresponde a todos los trabajadores, salvo en los casos excepcionales previstos por normas internacionales y que respondan a criterios de razonabilidad y necesidad” (Marín, 2016, p. 128).

La doctrina internacional a su vez se expresa sobre las fuerzas de seguridad, como ser la Organización Internacional del Trabajo, que a través del Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones, ha sostenido que las restricciones al derecho de sindicalización del personal de las fuerzas armadas y policiales pueden estar permitidas, pero no deben extenderse automáticamente a otros cuerpos, como el penitenciario, salvo que cumplan funciones estrictamente policiales o militares.

Autores como Pérez del Viso (2018) subrayan que la doctrina de los órganos de control de la OIT ha evolucionado hacia una distinción clara entre el personal armado con funciones represivas (como la policía) y otras formas de servidores públicos, como el personal penitenciario, que, si bien puede desempeñar funciones vinculadas a la seguridad, cumple primordialmente tareas de custodia, reinserción y asistencia. En ese sentido, se concluye que la exclusión automática del personal penitenciario del derecho de agremiación no encuentra respaldo en el derecho internacional. Como señala el autor, “no puede equipararse sin más al personal penitenciario con las fuerzas policiales o armadas, pues su función esencial no es represiva sino socio-institucional” (Pérez del Viso, 2018, p. 87).

El Derecho Colectivo del Trabajo, como rama del Derecho del Trabajo, regula las relaciones entre los trabajadores en forma colectiva y los empleadores o el Estado. La libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga constituyen sus pilares fundamentales. Esta tríada normativa es entendida por la doctrina como condición esencial para la realización efectiva de los derechos laborales en contextos democráticos.

Según Toledo (2006), el derecho colectivo constituye la expresión institucional de la desigualdad estructural entre trabajadores y empleadores, y por ello requiere mecanismos que permitan a los primeros a organizarse y negociar colectivamente en condiciones de equilibrio. La sindicalización no debe entenderse como un privilegio, sino como una herramienta jurídica de tutela reforzada, destinada a compensar la posición de debilidad del trabajador. En este sentido, el autor sostiene que “el derecho colectivo del trabajo nace como una respuesta jurídica al desequilibrio estructural en las relaciones laborales, y su función primordial es permitir una nivelación mínima de poder entre las partes” (Toledo, 2006, p. 45).

En similar sentido, Álvarez (2011) destaca que el Derecho Colectivo del Trabajo se estructura en torno a la titularidad colectiva de derechos fundamentales, como la asociación, la negociación y la huelga, lo cual exige una lectura integradora del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Esta norma no solo garantiza la existencia de sindicatos, sino que también impone al Estado la obligación de no obstaculizar su funcionamiento. En palabras del autor: “el derecho colectivo supone no solo la posibilidad de formar sindicatos, sino también la garantía estatal de su libre ejercicio y desarrollo en condiciones de autonomía y pluralismo” (Álvarez, 2011, p. 112).

De Diego (2013) argumenta que el reconocimiento de los derechos colectivos del trabajo en la Constitución Nacional y en convenios internacionales como los Nro. 87 y

98 de la OIT implica una verdadera constitucionalización del derecho colectivo del trabajo. Esta situación impone a todas las autoridades públicas, incluidas las provinciales, la obligación de garantizar su ejercicio efectivo y progresivo. En este marco, el autor afirma que “las normas constitucionales e internacionales que reconocen derechos colectivos laborales obligan a los poderes públicos a respetarlos, promoverlos y protegerlos, y toda restricción absoluta debe considerarse inconstitucional por naturaleza” (De Diego, 2013, p. 203).

Desde el plano normativo provincial, la Ley Nro. 7233 de la Provincia de Córdoba, que establece el Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial, reconoce expresamente los derechos colectivos de trabajo de los empleados públicos civiles. En su capítulo referido al reconocimiento y actividad sindical, la norma establece que los trabajadores tienen derecho a la representación gremial mediante entidades sindicales con personería gremial, y que la Administración Pública provincial debe actuar como agente de retención de las cuotas sindicales.

El artículo 89 de la ley dispone: "Reconócese como entidades gremiales representativas del personal amparado por el presente Estatuto, dentro de los límites de sus respectivas personerías gremiales, a las siguientes organizaciones: a) Sindicato de Empleados Públicos de Córdoba (S.E.P.), Personería Gremial Nro. 838; b) Unión Personal Superior de la Administración Pública Provincial (U.P.S.), Personería Gremial Nro. 1451." (Ley Nro. 7233, art. 89).

Asimismo, el artículo 90 consagra la obligación estatal de retener las cuotas sindicales de los trabajadores afiliados: "La Administración Pública Provincial actuará como agente de retención de la cuota sindical de todo el personal comprendido en este

Estatuto, que se encuentre afiliado a alguna de las entidades gremiales reconocidas." (Ley Nro. 7233, art. 90).

Estas disposiciones demuestran que, al menos respecto de los trabajadores civiles de la administración pública, la provincia reconoce expresamente el derecho a la sindicalización y a la representación gremial, en concordancia con la normativa nacional. No obstante, esta normativa no es extensiva al personal de las fuerzas de seguridad, donde persisten restricciones severas, como lo evidencia la Ley Nro. 8231 respecto del personal penitenciario. Esta diferencia normativa dentro de un mismo orden constitucional plantea interrogantes sobre la igualdad de trato ante la ley y la razonabilidad de las exclusiones legales.

Por su parte, Rodríguez Mancini (2015) plantea que el derecho colectivo del trabajo no es ajeno al empleo público, sino que debe adaptarse a sus particularidades sin desnaturalizar los derechos fundamentales que lo integran. El personal estatal, incluyendo al de las fuerzas de seguridad no armadas o no combatientes, posee el derecho a organizarse colectivamente. Si bien algunas funciones pueden justificar restricciones específicas a derechos como el de huelga, ello no habilita la supresión del derecho de agremiación. Como afirma el autor: "la pertenencia al empleo público no puede ser argumento suficiente para negar derechos colectivos básicos, como la sindicalización, cuya titularidad corresponde también a los agentes estatales" (Rodríguez Mancini, 2015, p. 89).

Carboni (2018) destaca que los sindicatos no solo cumplen una función representativa, sino que actúan como garantes activos de los derechos humanos laborales, promoviendo su respeto y protección efectiva. En sus palabras, "los sindicatos son pilares fundamentales para la defensa y promoción de los derechos laborales, siendo la voz

colectiva que asegura la justicia y la equidad en el trabajo” (Carboni, 2018, p. 45). Desde esta perspectiva, privar a un sector específico de trabajadores, como el penitenciario, del derecho a la sindicación implica su exclusión del principio constitucional de igualdad ante la ley, así como una violación al mandato de no regresividad en materia de derechos sociales, poniendo en riesgo el reconocimiento y ejercicio pleno de sus garantías laborales. Esta exclusión, además, puede generar un efecto discriminatorio que socava la dignidad y la justicia social en el ámbito laboral.

Palomeque (2009), desde una perspectiva comparatista, sostiene que el Derecho Colectivo del Trabajo ha evolucionado hacia un modelo plural y democrático, en el cual la libertad sindical no solo abarca el derecho a constituir organizaciones, sino también la facultad de elegir libremente sus finalidades y estrategias. En sus palabras, “la libertad sindical implica no solo la posibilidad de crear organizaciones, sino también la autonomía para determinar sus objetivos y formas de acción, incluso en sectores donde la función estatal es sensible y requiere una distinción clara entre roles represivos y civiles” (Palomeque, 2009, p. 132). Este enfoque resulta particularmente relevante en sectores sensibles, como las fuerzas de seguridad, donde la distinción entre funciones represivas y funciones civiles o administrativas es fundamental. Según Palomeque, esta diferenciación debe basarse en una lógica funcional, y no simplemente institucional, lo que permite compatibilizar la garantía de derechos sindicales con las particularidades del sector.

Desde la filosofía jurídica de Dworkin, los derechos fundamentales no pueden ser sometidos al mero cálculo utilitarista ni a las decisiones mayoritarias, pues constituyen límites morales al poder estatal. Negar el derecho a la sindicalización a un determinado grupo de trabajadores, como el penitenciario, implica desconocer que “los derechos

individuales son *trumps* frente a los objetivos colectivos” (Dworkin, 1984, p. 198). Esta concepción encuentra un complemento fundamental en la teoría de la justicia de John Rawls, quien postula que una sociedad justa debe organizarse a partir de principios que aseguren el mayor respeto posible por las libertades básicas, como la libertad de asociación. En su primer principio de justicia, Rawls sostiene que “cada persona debe tener un derecho igual al sistema más extenso de libertades básicas iguales compatibles con un sistema similar para todos” (Rawls, 1995, p. 61), lo que excluye la posibilidad de suprimir tales derechos en aras de la eficiencia institucional o el interés general. Complementariamente, Moreso (2010) distingue entre las teorías ético, jurídicas basadas en fines, como el utilitarismo, que mide la legitimidad de las normas por sus consecuencias, y aquellas basadas en derechos, que colocan a la dignidad y la autonomía individual como el centro del orden normativo. Desde esta óptica, excluir a un sector del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, bajo argumentos de conveniencia institucional, representa una forma de discriminación que contradice tanto el ideal del derecho como integridad (Dworkin, 1984) como el de justicia estructural defendido por Rawls (1995), e ignora la exigencia de racionalidad moral que impone el enfoque de Moreso (2010) al interpretar los principios constitucionales.

La doctrina nacional ha reflexionado ampliamente sobre la relación entre el empleo público y el principio de federalismo, particularmente en torno al alcance del derecho público provincial y las competencias locales para regular aspectos vinculados a la administración de los recursos humanos estatales. Este debate se inscribe en el marco de la distribución constitucional de competencias entre la Nación y las Provincias. En este sentido, se ha señalado que “el artículo 121 de la Constitución Nacional reconoce a las provincias todas las facultades no delegadas al gobierno federal, entre las cuales se

encuentra, sin lugar a dudas, la de organizar su administración pública y dictar las normas que regulen su empleo público” (Gelli, 2012, p. 899). Esta interpretación refuerza la autonomía provincial para legislar en materia de empleo público, incluso frente a eventuales tensiones con normativas nacionales, en tanto no se vulneren los principios y derechos consagrados en el bloque de constitucionalidad federal.

Sin embargo, dicha potestad no es absoluta. Las provincias, si bien conservan competencias no delegadas, deben ejercerlas dentro del marco del bloque de constitucionalidad federal, el cual impone límites sustantivos al poder normativo local. Conforme a lo señalado por Sagüés, “las normas provinciales deben respetar el bloque de constitucionalidad federal, integrado no solo por la Constitución Nacional, sino también por los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional” (Sagüés, 2001, p. 113). En consecuencia, una legislación provincial que contraríe derechos humanos reconocidos internacionalmente puede ser declarada inconstitucional, aun cuando regule materias que tradicionalmente han sido de exclusiva incumbencia provincial, como el empleo público. Esta interpretación refuerza el carácter vinculante de los derechos fundamentales en todo el territorio nacional y opera como una salvaguarda frente a eventuales regresiones normativas locales.

Desde una perspectiva utilitarista, como la propuesta por Peter Singer, la justificación moral de un derecho debe evaluarse en función de sus consecuencias prácticas sobre el bienestar general. En este sentido, el reconocimiento irrestricto del derecho a la sindicalización del personal penitenciario podría ser cuestionado si su ejercicio genera efectos negativos que superan los beneficios individuales. Singer sostiene que “una acción es moralmente correcta si sus consecuencias generales son más beneficiosas que las de cualquier acción alternativa disponible” (Singer, 2011, p. 10).

Aplicado al caso, si la organización sindical del personal penitenciario resulta en una disminución de la eficacia institucional, un debilitamiento del control sobre situaciones críticas o una mayor rigidez en la gestión de políticas públicas de seguridad, entonces su autorización podría no ser moralmente justificable.

Además, en el análisis de Singer, el interés de una colectividad (como los ciudadanos afectados por la función penitenciaria) no debe ser ignorado en nombre de los intereses particulares de un grupo, si esto redundaría en un mayor sufrimiento o riesgo para el conjunto social. En palabras del autor: “igual consideración no implica trato idéntico, sino tener en cuenta los intereses de todos los afectados, ponderando sus consecuencias” (Singer, 2011, p. 21). Desde esta lógica, podrían considerarse legítimas ciertas restricciones a la sindicalización en sectores donde la estabilidad institucional y la seguridad pública están en juego, siempre que estas restricciones estén dirigidas a minimizar riesgos mayores para el conjunto de la sociedad.

Desde una perspectiva centrada en el orden institucional y la función del Estado, Juan Vega argumenta que ciertos derechos colectivos laborales pueden ser legítimamente restringidos cuando su ejercicio compromete la autoridad pública, la seguridad institucional o el interés general. En relación al personal penitenciario, Vega sostiene que, si bien estos trabajadores cumplen funciones sociales importantes, su rol está vinculado estructuralmente al mantenimiento del orden y la disciplina dentro del sistema carcelario, lo cual justifica una regulación diferenciada. En sus palabras: “la estructura jerárquica, la obediencia debida y el carácter estratégico de la función penitenciaria exigen un régimen de derechos adaptado a su especificidad, lo que puede implicar la restricción de ciertas libertades colectivas sin que ello suponga una vulneración constitucional” (Vega, 2007, p. 89).

Desde esta óptica, el autor sostiene que la sindicalización plena del personal penitenciario podría introducir elementos de tensión y conflictividad dentro de instituciones que requieren un alto grado de cohesión, neutralidad y sometimiento a la autoridad. Vega enfatiza que la estabilidad del sistema penitenciario, como parte esencial del aparato estatal de control, no debe verse afectada por reivindicaciones colectivas que podrían derivar en medidas de fuerza o desobediencia funcional. Por ello, afirma que “la prudencia constitucional permite excepciones razonables al ejercicio pleno de derechos colectivos, cuando la naturaleza de la función pública lo exige” (Vega, 2007, p. 90).

García (2020) sostiene que, en sectores sensibles como el penitenciario, el ejercicio de la libertad sindical debe estar sujeto a una regulación diferenciada que contemple la función estratégica e institucional de sus integrantes. Aunque reconoce que el derecho de asociación sindical forma parte del núcleo esencial de los derechos fundamentales del trabajo, advierte que su aplicación no puede ser absoluta en cuerpos donde rigen principios como la subordinación funcional, la obediencia jerárquica y la disciplina institucional. En sus palabras, “la subordinación funcional, la estructura jerárquica y la necesidad de garantizar la disciplina interna justifican que la libertad sindical en estos cuerpos esté sujeta a límites razonables, orientados a preservar la operatividad y el interés público” (García, 2020, p. 548). Desde esta perspectiva, una sindicalización irrestricta podría afectar la continuidad del servicio, la eficacia operativa y la seguridad institucional, comprometiendo funciones esenciales del Estado.

No obstante, esta posición debe ser contrastada con el enfoque garantista adoptado por el juez Rosatti en su voto en disidencia en el caso “Rearte” (CSJN, 2020), donde afirma que el derecho a la sindicalización del personal penitenciario emana directamente del artículo 14 bis de la Constitución Nacional y no puede ser suprimido ni siquiera por

legislación provincial. Para Rosatti, la posibilidad de imponer restricciones debe ser limitada y proporcional, y en ningún caso debe afectar la existencia misma del derecho de asociación.

En el plano internacional, tanto el Comité de Libertad Sindical de la OIT como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido que las limitaciones al ejercicio de derechos colectivos deben estar fundadas en razones objetivas, basadas en las funciones efectivamente desempeñadas, y sujetas a un test estricto de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Estos órganos recomiendan distinguir entre funciones represivas armadas y aquellas de naturaleza civil o administrativa, lo que excluye una prohibición absoluta como la establecida por el artículo 19, inciso 10, de la Ley N.º 8231 de la Provincia de Córdoba.

Así, mientras García aporta una mirada institucional enfocada en la estabilidad del sistema penitenciario, el derecho internacional y los sectores garantistas dentro del propio Poder Judicial argentino exigen una evaluación más rigurosa de la constitucionalidad de las restricciones impuestas, privilegiando una interpretación pro persona y acorde con el principio de progresividad de los derechos humanos.

Ferreyra (2017) plantea que, en el empleo público, particularmente en sectores sensibles como el penitenciario, el derecho a la sindicalización debe ser compatible con la preservación del interés público y la eficiencia administrativa. El autor sostiene que “la regulación del empleo público no puede simplemente trasladar las reglas del sector privado, dado que la función estatal exige un régimen especial que garantice el orden, la disciplina y la continuidad del servicio” (Ferreyra, 2017, p. 154). Desde esta óptica, Ferreyra advierte que otorgar una libertad sindical irrestricta podría generar conflictos

que pongan en riesgo la prestación de servicios esenciales para la sociedad, comprometiendo así derechos colectivos mayores.

Asimismo, el autor enfatiza que el equilibrio entre los derechos individuales de los trabajadores y la función estatal implica reconocer límites razonables a la sindicalización, especialmente cuando ésta pueda afectar la seguridad pública o la jerarquía administrativa. Ferreyra afirma que “el ejercicio de derechos colectivos en el empleo público debe ponderarse frente a la necesidad de mantener un servicio público eficiente, seguro y confiable, especialmente en áreas de alta sensibilidad social” (Ferreyra, 2017, p. 159). Por ende, su postura sugiere que la sindicalización en sectores como el penitenciario debe ser regulada con criterios que salvaguarden la estabilidad institucional sin desconocer completamente los derechos laborales.

Antes del fallo en análisis, la jurisprudencia nacional se mostraba oscilante respecto del derecho a la sindicalización del personal de las fuerzas de seguridad. Un antecedente especialmente relevante es el caso *Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales* (CSJN, Fallos: 340:437), en el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación abordó el planteo del Sindicato Policial Bonaerense, que reclamaba su reconocimiento como asociación sindical. Esta solicitud había sido denegada por el Ministerio de Trabajo de la Nación, con fundamento en el artículo 2, inciso e, de la Ley 23.551, que excluye expresamente al personal policial del régimen de asociaciones sindicales.

En dicha sentencia, la Corte no adoptó una posición unificada. Si bien la mayoría desestimó el recurso extraordinario aplicando el artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, lo que implica que el tribunal decide no expedirse sobre el fondo del asunto, algunos jueces emitieron opiniones individuales que dejaron entrever una

postura más receptiva a la discusión sobre la legitimidad constitucional de la restricción sindical al personal policial.

En particular, ciertos magistrados destacaron que la libertad sindical forma parte del núcleo esencial de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Nacional y por los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, tales como el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) y el *Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo* (1948). En esa línea, cuestionaron la razonabilidad de una prohibición absoluta y generalizada, sin distinción entre funciones operativas y tareas administrativas o técnicas dentro de la fuerza.

El fallo *Sindicato Policial Buenos Aires* no resolvió de manera definitiva la cuestión de fondo, pero constituyó un precedente jurisprudencial y doctrinal relevante al instalar el debate sobre la constitucionalidad de la exclusión sindical de todo el personal policial. Así, sentó las bases argumentativas que luego serían retomadas y profundizadas en el caso *Rearte*, en el cual se articularon paralelismos entre la situación del personal policial y la del personal penitenciario. Ambas categorías comparten características funcionales e institucionales, como su pertenencia a estructuras jerarquizadas, el cumplimiento de funciones de custodia y vigilancia, y su dependencia del Poder Ejecutivo, lo que justifica la analogía empleada en la comparación.

Asimismo, el fallo evidenció la inexistencia de un consenso doctrinal y jurisprudencial sobre los alcances del derecho a la sindicalización en las fuerzas de seguridad, así como la necesidad de revisar críticamente el régimen legal vigente a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

En suma, la doctrina especializada coincide en que la libertad sindical es un derecho humano fundamental que solo admite restricciones excepcionales, justificadas y proporcionales. La exclusión total del personal penitenciario de este derecho, sin distinción entre funciones ni modalidades operativas, se muestra incompatible con los principios constitucionales, los estándares internacionales y el enfoque garantista que impregna el derecho laboral argentino. La facultad de las provincias para regular su empleo público no puede ejercerse de modo que anule derechos reconocidos por la Constitución Nacional y los tratados internacionales. De lo contrario, se desnaturalizaría el sistema federal de gobierno, que reconoce la autonomía local, pero la somete al orden constitucional común. Así, el fallo "Rearte" se inscribe en el centro de una tensión jurídica estructural entre autonomía provincial, orden público institucional y derechos humanos laborales.

Jurisprudencia Relevante: Caso *"Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo"* (Fallos: 340:437, 2017): Este fallo de la Corte Suprema constituye un precedente clave. Allí se debatió el derecho de los agentes policiales a constituir sindicatos y se discutió la validez de la negativa del Estado a reconocer su inscripción gremial. La sentencia no fue unánime. El voto mayoritario consideró válida la restricción legal con base en la normativa internacional, mientras que el juez Rosatti sostuvo en disidencia que el art. 14 bis de la Constitución Nacional consagra un modelo sindical libre y que toda prohibición absoluta al respecto resultaba inconstitucional.

Este fallo anticipa el eje argumental que luego retomará el voto del juez Rosatti en el caso "Rearte", donde refuerza la idea de que el derecho de sindicalización del personal penitenciario deriva directamente de la Constitución Nacional, sin necesidad de intermediación normativa.

Si bien los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y las decisiones de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no integran el cuerpo jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sus interpretaciones resultan sumamente relevantes como fuentes del derecho internacional de los derechos humanos con jerarquía constitucional, conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional. En particular, la jurisprudencia interamericana ha sido invocada reiteradamente en el ámbito nacional como parámetro interpretativo del alcance de los derechos fundamentales.

Un precedente destacado en esta línea es el caso *Lagos del Campo vs. Perú* (Corte IDH, 2017), en el cual el tribunal regional reconoció expresamente que el derecho a la libertad de asociación, incluyendo la sindicalización, se encuentra protegido por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y que toda restricción al mismo debe superar un análisis estricto de compatibilidad con los principios democráticos. En ese sentido, la Corte IDH estableció que las limitaciones a este derecho deben ser evaluadas conforme a un test tripartito de validez, compuesto por los siguientes requisitos: legalidad (existencia de una norma precisa que habilite la restricción), finalidad legítima (protección de intereses públicos imperiosos) y necesidad en una sociedad democrática (proporcionalidad y menor afectación posible del derecho involucrado).

A su vez, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha interpretado de manera reiterada que el derecho de sindicación es extensivo a todo el personal estatal, incluyendo a las fuerzas de seguridad y al personal penitenciario, salvo en casos excepcionales justificados por funciones estrictamente militares o por riesgos concretos para el orden democrático. Las conclusiones de este órgano técnico, aunque no son jurídicamente

vinculantes, poseen un alto valor normativo y orientador, especialmente cuando se trata de interpretar el alcance del *Convenio Nro. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación* (OIT, 1948), ratificado por la República Argentina.

Estas fuentes del derecho internacional resultan centrales para evaluar la compatibilidad del régimen legal argentino, que prohíbe de manera absoluta la sindicalización del personal penitenciario, con los estándares internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad federal. Por su parte, la OIT ha expresado en múltiples informes (Comisión de Expertos, 2012; Comité de Libertad Sindical, casos de Ghana, Fiji, Kazajistán, entre otros) que el personal penitenciario no debe ser equiparado automáticamente a la policía o a las fuerzas armadas, y que su exclusión de la libertad sindical carece de base normativa suficiente cuando no existen funciones armadas o represivas claramente definidas.

Fallo “*Rearte Adriana Sandra*” (CSJN, 2020): Este es el fallo objeto del presente análisis. En él, la Corte aborda el reclamo de una ex agente del Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba que, junto con una organización de interés público, solicitó que se declare la inconstitucionalidad del Art. 19, Inc. 10, de la ley provincial Nro. 8231 de la Provincia de Córdoba, por vulnerar el derecho a la libertad sindical. La mayoría de la Corte, integrada por los jueces Lorenzetti, Highton, Maqueda y Rosatti, confirmó la validez de la norma provincial, argumentando que las provincias tienen facultades para regular su empleo público, incluso con restricciones al derecho sindical cuando se trata de cuerpos de seguridad. Se destacó que tales restricciones son aceptadas por los tratados internacionales incorporados con jerarquía constitucional.

No obstante, el juez Rosatti emitió un voto parcialmente discordante, afirmando que el derecho de sindicalización del personal penitenciario surge directamente del art.

14 bis, de la Constitución Nacional, y que toda prohibición absoluta resulta inconstitucional. Su voto sostiene que la regulación provincial puede limitar los efectos del derecho sindical (como la huelga o la negociación colectiva), pero no su existencia misma.

En el Derecho Comparado, el análisis permite observar cómo distintos sistemas jurídicos abordan la tensión entre seguridad institucional y derechos sindicales en fuerzas estatales. En muchos países, la tendencia contemporánea es a ampliar el reconocimiento de la libertad sindical, incluso en sectores tradicionalmente restringidos, con regulaciones específicas que equilibran derechos laborales y funciones sensibles del Estado. En Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha establecido que la mera pertenencia a fuerzas armadas o de seguridad no justifica por sí sola la negación de derechos sindicales. En el caso *Demir y Baykara vs. Turquía* (2008), el TEDH consideró que la libertad sindical está protegida por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y que cualquier limitación debe pasar un test estricto de proporcionalidad.

Países como Francia, España y Alemania reconocen el derecho de sindicación a sus fuerzas policiales y penitenciarias, aunque con restricciones en cuanto a las medidas de fuerza o la negociación colectiva. Por ejemplo, en Francia, la ley permite la existencia de sindicatos policiales, pero prohíbe el ejercicio del derecho de huelga. En España, la Ley Orgánica 2/1986 habilita la asociación sindical de policías y personal penitenciario bajo supervisión administrativa.

En América latina, la región muestra una amplia diversidad. En la República Federativa de Brasil, el Supremo Tribunal Federal reconoció el derecho de sindicalización del personal policial, aunque vetó el derecho de huelga. En Chile, si bien la Constitución

prohíbe la sindicación en Carabineros y Fuerzas Armadas, hay proyectos de reforma para ampliar estos derechos en sectores no combatientes. Perú, por su parte, ha limitado la sindicalización de los miembros de la policía, pero admite asociaciones profesionales sin fines gremiales. Argentina, a diferencia de estos países, no ha legislado de forma integral sobre el derecho de sindicalización de las fuerzas de seguridad. Esto genera una laguna normativa que ha sido suplida, de forma fragmentaria y a veces contradictoria, por jurisprudencia nacional e interpretaciones locales.

La tendencia global: La OIT recomienda evitar restricciones amplias y automáticas. La doctrina internacional actual promueve una distinción funcional basada en el tipo de tareas (represivas, operativas, administrativas) y no en la pertenencia formal a una institución. En esta línea, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que el personal penitenciario, salvo casos con funciones armadas o militares, debe gozar de la protección de los Convenios 87 y 98. El Impacto institucional del fallo en el ámbito jurídico se inscribe en una línea jurisprudencial que consolida una interpretación restrictiva del derecho sindical en el ámbito de las fuerzas de seguridad. Si bien reconoce la validez de la normativa internacional, la sentencia opta por subordinar su aplicación al margen de regulación que tienen las provincias en el empleo público. Este criterio afirma una doctrina de deferencia institucional hacia las legislaturas provinciales, que podría tener efectos regresivos en la protección de derechos laborales fundamentales. A su vez, al sostener que los convenios internacionales permiten la restricción al derecho de sindicación sin exigir una diferenciación funcional, se aleja del enfoque progresivo que propicia la interpretación más favorable al trabajador.

En el Federalismo Argentino, el fallo reafirma la autonomía de las provincias en el diseño de su régimen de seguridad y empleo público, incluso cuando ello implique

restricciones a derechos fundamentales. Esta postura fortalece la distribución federal de competencias, pero también plantea el interrogante sobre los límites de esa autonomía frente al bloque de constitucionalidad. En la organización sindical, el fallo representa un obstáculo importante para la conformación de gremios penitenciarios provinciales, lo cual puede desalentar la organización de trabajadores en condiciones institucionales complejas y de alta vulnerabilidad. La imposibilidad de acceder a representación colectiva afecta no solo sus derechos laborales sino también su acceso a condiciones dignas de trabajo, salud mental, y mecanismos de defensa frente al abuso de poder.

Métodos:

Enfoque metodológico y tipo de investigación:

Este estudio se enmarca en un enfoque cualitativo, con una orientación dogmática y analítica, que se centra en el examen sistemático y argumentado del contenido normativo y jurisprudencial, sin recurrir a trabajo de campo ni a técnicas de investigación empírica.

Siguiendo la clasificación propuesta por Hernández Sampieri et al. (2014), se trata de una investigación cualitativa no experimental, de tipo documental y teórica, orientada a la interpretación del derecho vigente y su aplicación en un caso judicial paradigmático.

El método utilizado es analítico-dogmático, ya que el objeto de estudio es un conjunto normativo (la Constitución Nacional, la ley provincial 8231, y los tratados internacionales de derechos humanos) interpretado a través de la doctrina, la jurisprudencia y el razonamiento judicial. El análisis apunta a identificar la coherencia normativa, los fundamentos jurídicos y el impacto institucional del fallo “Rearte”.

La investigación se desarrolla sin interacción con sujetos empíricos ni uso de instrumentos de medición o encuestas. No se aplican procedimientos estadísticos ni de análisis cuantitativo, dado que la unidad de análisis es textual, jurídica y normativa.

Delimitación del objeto de análisis: El universo de estudio está constituido por fuentes jurídicas primarias y secundarias relevantes para el análisis del derecho de sindicación del personal penitenciario. En particular, se delimita como unidad de análisis:

- ✚ El fallo “Rearte, Adriana Sandra” (CSJN, 2020).
- ✚ Las normas constitucionales e internacionales invocadas.
- ✚ La doctrina jurídica nacional e internacional pertinente.
- ✚ La jurisprudencia relacionada (casos policiales y penitenciarios, tanto nacionales como de organismos internacionales).

No hay una muestra en sentido técnico, pero se seleccionan intencionalmente las fuentes más representativas y autorizadas para sostener la interpretación jurídica.

Técnicas de análisis utilizadas:

Se aplica el análisis cualitativo de contenido, centrado en:

La interpretación normativa (literal, sistemática, finalista y conforme a derechos humanos).

El análisis dogmático: se estudia el contenido normativo desde el punto de vista del deber ser jurídico, contrastando normas entre sí y examinando su compatibilidad con principios superiores.

El análisis argumentativo de sentencias: se examinan los fundamentos de la Corte Suprema en sus votos mayoritarios y disidentes.

El análisis comparado: se observan soluciones adoptadas en otros sistemas jurídicos, con fines ilustrativos y críticos.

Estas técnicas permiten explicar cómo se construye el razonamiento judicial en torno a la constitucionalidad de una norma provincial que restringe derechos fundamentales, y evaluar su adecuación a los estándares vigentes en el sistema jurídico argentino e internacional.

Justificación metodológica: Este método se justifica por la naturaleza jurídica del objeto de estudio, que exige un abordaje teórico-normativo. El análisis dogmático permite identificar el contenido y alcance de los derechos fundamentales, mientras que el enfoque cualitativo posibilita comprender su tratamiento en la práctica judicial y sus implicancias institucionales.

No se utiliza consentimiento informado ni técnicas de observación directa, dado que no se involucran sujetos humanos ni intervenciones empíricas.

Resultados:

El análisis jurídico-dogmático desarrollado a lo largo de esta investigación permite extraer diversos resultados relevantes, tanto en términos normativos como jurisprudenciales y doctrinarios. A continuación, se presentan los principales hallazgos, organizados en torno a ejes temáticos que permiten sistematizar el abordaje del problema de la constitucionalidad de la prohibición de sindicalización del personal penitenciario en la Provincia de Córdoba.

1. Vulneración del bloque de constitucionalidad federal.

El primer resultado significativo es la constatación de que la norma provincial que impide al personal penitenciario agremiarse contraviene el bloque de constitucionalidad

federal. Este bloque, integrado por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, CN), consagra el derecho a la libertad sindical como un derecho humano fundamental.

Tanto los Convenios Nros. 87 y 98 de la OIT, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), garantizan expresamente el derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses (OIT, 2006; OIT, 2012). El artículo 14 bis de la Constitución Nacional reafirma esta garantía.

Desde la doctrina, Bidart Campos (2004) afirma que los tratados internacionales deben ser aplicados con plena eficacia y supremacía, incluso por sobre las normas provinciales, lo que implica que ninguna provincia puede dictar normas que restrinjan derechos reconocidos en tratados con jerarquía constitucional. En la misma línea, Sagüés (2001) destaca que los derechos humanos consagrados en dichos instrumentos deben ser interpretados de manera progresiva, siendo inconstitucional toda regresión sin justificación adecuada.

En el plano jurisprudencial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que los Estados no pueden restringir derechos consagrados internacionalmente mediante normas internas de menor jerarquía (“Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú”, Corte IDH, 2006).

2. Carencia de razonabilidad y proporcionalidad en la restricción.

Un segundo hallazgo importante es que la prohibición absoluta contenida en la Ley N° 8231 no supera el test de razonabilidad y proporcionalidad, conforme al control de convencionalidad exigido por los estándares internacionales.

La Corte IDH, en “Lagos del Campo vs. Perú” (2017), estableció que las restricciones a los derechos deben cumplir con los principios de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La legislación cordobesa no distingue funciones ni grados de responsabilidad, sino que impone una prohibición total sin examen funcional. Esta omisión contraviene el principio de mínima restricción posible.

El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha sostenido reiteradamente que solo puede excluirse del derecho de asociación a quienes ejerzan funciones esencialmente militares o de represión directa (OIT, 2006). En tanto el personal penitenciario cumple funciones civiles, su exclusión resulta desproporcionada y discriminatoria.

Desde la doctrina, De Diego (2013) resalta que el test de razonabilidad implica no solo examinar la legalidad formal, sino evaluar el impacto sustancial de la norma sobre derechos fundamentales. Si la medida no es necesaria ni estrictamente proporcional, debe considerarse inconstitucional.

3. Falta de diferenciación funcional en la normativa provincial.

Otro resultado relevante es que la legislación cordobesa no realiza una diferenciación funcional entre las diversas tareas desempeñadas dentro del sistema penitenciario. Este enfoque monolítico contradice los criterios doctrinarios e internacionales actuales que promueven el análisis individualizado de funciones.

Palomeque (2009) y Pérez del Viso (2018) han señalado que, en el derecho internacional del trabajo, el criterio determinante no es la institución a la que se pertenece, sino las funciones que efectivamente se desempeñan. No todo el personal penitenciario participa en tareas de seguridad directa o uso de la fuerza.

La OIT, en diversos informes, ha enfatizado que debe distinguirse entre tareas administrativas, técnicas, educativas o asistenciales, que no justifican una restricción y, aquellas propiamente armadas. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin embargo, no aborda esta distinción en el fallo “Rearte”, lo que representa una omisión doctrinaria relevante.

En este sentido, tanto la doctrina como los órganos de supervisión de la OIT han sostenido que debe realizarse una distinción entre funciones que implican el uso de la fuerza pública y aquellas de naturaleza administrativa o asistencial. El personal penitenciario no es homogéneo y muchas de sus tareas no revisten carácter represivo. Por ende, no se justifica su exclusión total de la titularidad de derechos sindicales.

4. Doctrina regresiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El fallo “Rearte” (CSJN, 2020) expone una interpretación regresiva de los derechos sociales fundamentales. La mayoría del tribunal se inclinó por una visión formalista del federalismo, priorizando la autonomía normativa de las provincias por sobre la supremacía del bloque de constitucionalidad federal.

Esta postura contradice precedentes anteriores como “Aquino” (CSJN, 2004) y “Mendoza” (CSJN, 2008), en los cuales la Corte adoptó un enfoque progresivo y pro persona en materia de derechos sociales y ambientales. En cambio, en “Rearte”, la Corte elige una doctrina deferente que reduce el alcance del control de convencionalidad.

Gelli (2012) advierte sobre los riesgos de interpretar la autonomía provincial como un límite a la aplicación directa de los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, De Diego (2013) sostiene que la Corte incurre en una forma de auto restricción incompatible con su rol de garante último de los derechos humanos.

La doctrina mayoritaria omite considerar la evolución del derecho internacional del trabajo y el principio de progresividad de los derechos sociales, adoptando una lectura restrictiva que subordina los derechos fundamentales a los márgenes de discrecionalidad normativa de las provincias. Esta postura consolida una jurisprudencia de deferencia institucional que pone en riesgo la vigencia efectiva del bloque federal de constitucionalidad (De Diego, 2013; Gelli, 2012).

5. Aporte del voto disidente del juez Rosatti en fallo “Rearte” (CSJN, 2020).

El voto disidente del juez Rosatti representa un enfoque garantista y constitucionalmente más robusto. El magistrado sostiene que el derecho a sindicalizarse deriva directamente del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, sin necesidad de reglamentación intermedia, y que las provincias no pueden suprimirlo.

Rosatti introduce una distinción relevante entre el derecho de agremiación, que considera absoluto, y otros efectos del derecho sindical, como la huelga, que pueden estar sujetos a restricciones específicas y razonables. Esta interpretación se alinea con la jurisprudencia de la Corte IDH y del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

Desde una perspectiva doctrinaria, la posición de Rosatti coincide con la interpretación de Dromi (2010) y Carboni (2018), quienes afirman que el derecho de asociación forma parte del núcleo esencial de la libertad sindical y no puede ser anulado por razones de conveniencia política o administrativa.

Esta perspectiva se alinea con una interpretación pro persona y con el principio de jerarquía normativa que impone la supremacía de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico argentino.

6. Aporte del derecho comparado.

La comparación con experiencias internacionales aporta elementos relevantes para evaluar la razonabilidad de la restricción impuesta en Córdoba. En países como España, Francia y Alemania, se reconoce el derecho de sindicalización a los cuerpos policiales y penitenciarios, aunque se imponen limitaciones específicas a medidas como la huelga (TEDH, 2008; Palomeque, 2009). Estas legislaciones permiten compatibilizar la libertad sindical con el interés público en la seguridad, sin negar derechos fundamentales.

En América Latina, países como la República Federativa de Brasil han avanzado en el reconocimiento del derecho de asociación de policías y personal de seguridad no militarizado, estableciendo parámetros que equilibran el principio de legalidad con la protección de derechos colectivos (Rodríguez Mancini, 2015). Estos modelos muestran que es posible regular sin prohibir, adaptando el ejercicio de la libertad sindical a las particularidades funcionales sin incurrir en restricciones desproporcionadas.

7. Reafirmación del derecho colectivo del trabajo como herramienta de equilibrio.

Desde el punto de vista doctrinario, el análisis confirma que el derecho colectivo del trabajo, y en particular la libertad sindical, constituye una herramienta esencial para equilibrar las relaciones de poder entre trabajadores y empleadores (Toledo, 2006; Álvarez, 2011). La imposibilidad de agremiarse priva al personal penitenciario de un instrumento de defensa colectiva, dejándolo en situación de vulnerabilidad frente a condiciones laborales adversas.

La exclusión de este derecho en nombre de la seguridad institucional desconoce el rol protector del principio pro operario y del principio de igualdad ante la ley, consolidando una diferencia de trato que no encuentra justificación constitucional. La doctrina mayoritaria en la materia coincide en que todo trabajador, salvo razones

específicas y debidamente fundamentadas, debe poder ejercer su derecho a la organización sindical (Carboni, 2018).

8. Justificación ética de la restricción sindical desde el utilitarismo.

Desde la perspectiva utilitarista desarrollada por Peter Singer, la legitimidad de un derecho debe evaluarse en función de sus consecuencias prácticas para el bienestar general. En este marco, el reconocimiento irrestricto de la libertad sindical del personal penitenciario podría ser éticamente objetado si su ejercicio conduce a una merma en la seguridad institucional, la eficacia del sistema carcelario o el orden público. Singer argumenta que una acción es moralmente correcta si genera los mayores beneficios posibles para el mayor número de personas (Singer, 2011, p. 10). Así, si la sindicalización compromete el interés colectivo, su restricción se vuelve no solo razonable, sino también moralmente preferible. La ponderación de intereses que propone el autor justifica limitar derechos individuales cuando estos generan consecuencias desventajosas para la comunidad en su conjunto (Singer, 2011, p. 21).

9. Necesidad funcional de preservar la jerarquía y el control institucional.

Juan Vega plantea que la naturaleza estructural del sistema penitenciario, basado en jerarquías rígidas, obediencia funcional y control del orden interno, impide trasladar sin más los derechos sindicales reconocidos al ámbito privado. Según el autor, el rol estratégico del personal penitenciario en la administración de la coerción estatal requiere un régimen jurídico especial, en el cual determinadas restricciones a los derechos colectivos resultan legítimas. “La estructura jerárquica, la obediencia debida y el carácter estratégico de la función penitenciaria exigen un régimen de derechos adaptado a su especificidad” (Vega, 2007, p. 89). Desde esta visión, la sindicalización podría generar

focos de conflictividad, deterioro de la disciplina y fragmentación de la autoridad, comprometiendo así el núcleo de la función pública penitenciaria.

10. Protección del interés público y eficiencia institucional.

Ferreya (2017) y García (2020) coinciden en que el ejercicio del derecho a la libertad sindical en el ámbito del personal penitenciario debe ser regulado en función del interés público, la operatividad del servicio y las particularidades institucionales de este sector. Ambos reconocen que la libertad sindical constituye un derecho fundamental, pero sostienen que su ejercicio no puede ser absoluto cuando se trata de funciones estratégicas del Estado que requieren cohesión, disciplina y continuidad operativa.

Ferreya advierte que “la regulación del empleo público no puede simplemente trasladar las reglas del sector privado, dado que la función estatal exige un régimen especial que garantice el orden, la disciplina y la continuidad del servicio” (Ferreya, 2017, p. 154). Desde esta perspectiva, la sindicalización irrestricta podría afectar la estabilidad del sistema penitenciario y comprometer derechos colectivos superiores vinculados a la seguridad institucional.

En línea con ello, García señala que “la subordinación funcional, la estructura jerárquica y la necesidad de garantizar la disciplina interna justifican que la libertad sindical en estos cuerpos esté sujeta a límites razonables, orientados a preservar la operatividad y el interés público” (García, 2020, p. 548). Ambos autores coinciden en que las restricciones a la sindicalización deben ser razonables y funcionales, evitando tanto la supresión absoluta como una habilitación irrestricta que desdibuje el carácter esencialmente institucional del servicio penitenciario.

Discusión.

La cuestión de la sindicalización del personal penitenciario en la Provincia de Córdoba plantea una problemática jurídica compleja, en la que convergen principios constitucionales, normas provinciales, estándares internacionales y tensiones institucionales propias del federalismo argentino. Esta discusión gira en torno a si la restricción impuesta por el artículo 19, inciso 10, de la Ley Nro. 8231 de la Provincia de Córdoba, que prohíbe la sindicalización del personal penitenciario, resulta compatible con el bloque de constitucionalidad federal, el principio de progresividad de los derechos humanos y el test de proporcionalidad que exige el derecho internacional de los derechos humanos.

Desde el punto de vista normativo, la restricción impuesta por la ley provincial se encuentra en evidente tensión con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que consagra el derecho a la libertad sindical sin distinción entre trabajadores públicos y privados. Esta norma se ve reforzada por el artículo 75, inciso 22, de la misma Constitución, que otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y los convenios Nro. 87 y 98 de la OIT. Todos estos instrumentos reconocen el derecho a la organización sindical como parte del contenido esencial de los derechos laborales.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo "Rearte, Adriana Sandra" (2020), adoptó una postura restrictiva que, si bien reconoce la validez del derecho internacional, prioriza la autonomía normativa de las provincias en materia de empleo público. Esta decisión ha sido criticada por buena parte de la doctrina, por considerar que configura un retroceso en materia de garantías laborales, al subordinar

derechos fundamentales al margen de regulación local sin aplicar un análisis estricto de convencionalidad.

La doctrina ha resaltado, como lo hace De Diego (2013), que el derecho colectivo del trabajo posee jerarquía constitucional reforzada y que su ejercicio no puede ser objeto de limitaciones generales ni indiscriminadas. En igual sentido, Ságües (2001) sostiene que el bloque de constitucionalidad federal impone un límite sustantivo al poder legislativo local, que no puede dictar normas que contraríen derechos fundamentales consagrados a nivel nacional e internacional.

La OIT, a través de su Comité de Libertad Sindical, ha establecido que la exclusión del derecho de agremiación solo puede justificarse en casos excepcionales, como en las fuerzas armadas y cuerpos policiales que cumplen funciones estrictamente represivas. Sin embargo, el personal penitenciario, cuya labor se centra en la custodia, rehabilitación y reinserción, no encuadra necesariamente en esas excepciones. De hecho, la misma OIT ha exhortado en reiteradas ocasiones a los Estados a distinguir entre funciones operativas armadas y funciones civiles, lo que no ha sido contemplado en la legislación cordobesa.

Desde una perspectiva comparada, resulta ilustrativo observar que países como España, Francia y Alemania reconocen el derecho de sindicalización a su personal penitenciario, con ciertas limitaciones razonables en cuanto al ejercicio del derecho de huelga o la participación política activa. Esta tendencia internacional se alinea con la interpretación funcional de los derechos laborales, donde lo determinante no es la pertenencia institucional, sino la naturaleza de las funciones desempeñadas.

En España, el personal penitenciario se encuentra bajo el régimen general de los empleados públicos y cuenta con plena capacidad de organización sindical, conforme al

artículo 28 de la Constitución Española. Francia permite la sindicalización del personal penitenciario a través de estructuras específicas y con regulaciones internas claras, incluyendo la posibilidad de negociar condiciones laborales. En Alemania, aunque existe una visión más restrictiva respecto a ciertos cuerpos armados, se reconoce el derecho de asociación del personal penitenciario, diferenciándolos funcionalmente del resto de las fuerzas de seguridad.

En América Latina, países como Uruguay y Chile han dado pasos progresivos al reconocer, al menos parcialmente, derechos de asociación al personal de seguridad y penitenciario. En Uruguay, si bien se limita el derecho de huelga en algunos sectores, se garantiza la organización sindical y la negociación colectiva. En Brasil, el Supremo Tribunal Federal ha interpretado en varias oportunidades que el derecho a la libertad sindical forma parte del núcleo esencial de los derechos fundamentales, y si bien existen restricciones legales al derecho de huelga en cuerpos armados, se admite la existencia de asociaciones representativas del personal penitenciario que participan en la defensa de sus intereses laborales. Estos ejemplos comparados muestran que es posible compatibilizar la seguridad institucional con el respeto a los derechos colectivos fundamentales.

Por otro lado, el fallo "Sindicato Policial Buenos Aires" (CSJN, 2017) sirve como antecedente jurisprudencial relevante, al abrir la puerta a una revisión de la prohibición de sindicalización para las fuerzas de seguridad, y al evidenciar la ausencia de un consenso uniforme dentro del máximo tribunal. El voto disidente del juez Rosatti, tanto en ese fallo como en "Rearte", afirma que el derecho a sindicalizarse emana directamente del texto constitucional y que su ejercicio no puede estar condicionado a la reglamentación legislativa ni ser suprimido por normas de jerarquía inferior.

También debe considerarse el impacto institucional de negar este derecho. La ausencia de canales de representación sindical impide a los trabajadores penitenciarios canalizar sus demandas en forma colectiva, lo que aumenta su vulnerabilidad frente a condiciones laborales precarias, abusos jerárquicos o deficiencias estructurales del sistema penitenciario. El sindicato cumple, en este sentido, una función democratizadora dentro de instituciones altamente verticalizadas, permitiendo la emergencia de una voz colectiva frente al poder estatal.

Desde una perspectiva centrada en la eficiencia institucional, autores como Ferreyra (2017) y García (2020) sostienen que el ejercicio de los derechos colectivos en sectores sensibles del empleo público, como el penitenciario, debe ser analizado bajo criterios de funcionalidad estatal, previsibilidad operativa y preservación del orden jerárquico. Ambos autores entienden que el derecho a la sindicalización, aun cuando forma parte del núcleo esencial de los derechos laborales, requiere una regulación diferenciada en cuerpos cuya misión está directamente vinculada al mantenimiento del orden público.

Ferreyra advierte que la estructura del empleo público no puede ser equiparada a la del empleo privado, ya que la función estatal, particularmente en contextos de encierro, exige condiciones institucionales especiales que aseguren la continuidad del servicio, la disciplina y la previsibilidad en la toma de decisiones. Así, afirma que “el ejercicio de derechos colectivos en el empleo público debe ponderarse frente a la necesidad de mantener un servicio público eficiente, seguro y confiable” (Ferreyra, 2017, p. 159). Este enfoque plantea una tensión no menor entre el reconocimiento normativo del derecho a la libertad sindical y su ejercicio práctico en contextos institucionales de alta sensibilidad.

Por su parte, García (2020) pone el foco en la estructura jerárquica y el principio de subordinación funcional que caracteriza a los cuerpos penitenciarios. A su juicio, el reconocimiento de derechos colectivos no puede prescindir de las condiciones materiales e institucionales en las que esos derechos habrán de ejercerse. En ese marco, sostiene que una sindicalización irrestricta puede generar conflictos internos, erosionar la cadena de mando y comprometer la eficacia operativa de un servicio que cumple una función clave dentro del aparato estatal de control. Por tanto, propone que la libertad sindical en estos sectores esté sujeta a límites razonables y funcionales, que no desconozcan el derecho en sí, pero que lo adecúen al interés público y a las exigencias del servicio penitenciario.

Este enfoque, si bien se aparta del garantismo pleno, no niega la existencia del derecho, sino que insiste en su modulación conforme a la especificidad del rol institucional. La postura de Ferreyra y García representa, así, una corriente intermedia entre la negación absoluta y el reconocimiento sin restricciones, y propone una regulación normativa que armonice los derechos laborales con la estabilidad y eficiencia del sistema carcelario.

En este contexto, la posición de la Dra. Mariela Puga resulta particularmente relevante. La autora advierte que la negación del derecho de agremiación al personal penitenciario configura una forma de exclusión estructural que refuerza desigualdades ya existentes, y que debe analizarse desde una perspectiva de litigio estructural y garantía de derechos colectivos. Su propuesta de enfocar estas restricciones como problemas de acceso desigual al derecho y a la participación institucional resulta clave para comprender el carácter regresivo de la legislación cordobesa.

En igual sentido, los aportes de Carboni (2018) subrayan que los sindicatos actúan como garantes de los derechos humanos laborales, y que su exclusión impide la

construcción de condiciones de trabajo dignas. Para el autor, el principio de igualdad ante la ley se ve vulnerado cuando un grupo de trabajadores es excluido del derecho de organización sin una justificación suficiente y proporcional.

Además, la propia normativa provincial evidencia una contradicción en su tratamiento de los derechos colectivos. Mientras la Ley Nro. 7233 reconoce y garantiza la actividad sindical de los empleados públicos civiles, la Ley Nro. 8231 impone una prohibición absoluta al personal penitenciario, sin contemplar distinciones funcionales. Esta asimetría normativa dentro de una misma provincia evidencia un trato desigual ante la ley y vulnera el principio de razonabilidad consagrado en el artículo 28 de la Constitución Nacional.

Desde la óptica de los derechos sociales como derechos justiciables, este trabajo sostiene que el derecho a la sindicalización posee una eficacia directa y no requiere de reglamentación legislativa para su vigencia. Esta posición se ve respaldada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han afirmado reiteradamente la exigibilidad judicial de los derechos sociales, en especial cuando se trata de medidas regresivas.

Por último, desde el punto de vista ético y filosófico, el utilitarismo de Singer y la teoría de los derechos de Dworkin ofrecen marcos de análisis complementarios. Si bien Singer podría justificar restricciones en función del bien común, también exige una evaluación empírica rigurosa de sus consecuencias. Por su parte, Dworkin enfatiza que los derechos fundamentales no pueden ser sacrificados en aras de intereses colectivos, y que deben funcionar como límites morales al poder del Estado.

En contraposición a la mirada utilitarista, autores como Ronald Dworkin, John Rawls y José Juan Moreso ofrecen marcos normativos más sólidos para sustentar la

exigibilidad del derecho a la sindicalización del personal penitenciario. Dworkin (1984) sostiene que los derechos individuales fundamentales no pueden ser sacrificados en función del interés colectivo, ya que operan como límites morales al poder estatal. Para este autor, reconocer que algunos derechos son “trumps” frente a objetivos políticos implica rechazar su subordinación a razones de utilidad pública, incluso en contextos institucionalmente complejos. En la misma línea, Rawls (1995) formula su teoría de la justicia partiendo del principio de que toda persona debe gozar de iguales libertades básicas, entre ellas la libertad de asociación, sin que puedan ser anuladas por argumentos de eficiencia o conveniencia institucional. Su primer principio de justicia impide que se restrinjan derechos fundamentales por razones que no superen un test riguroso de imparcialidad estructural. A su vez, Moreso (2010) distingue entre teorías del derecho basadas en derechos y aquellas basadas en fines. Las primeras, que incluirían a Dworkin y Rawls, colocan en el centro del razonamiento jurídico a la dignidad y autonomía del individuo, en tanto las segundas evalúan las normas por sus efectos prácticos. Aplicado al caso, negar la sindicalización por razones de orden o eficacia institucional implica optar por una teoría basada en fines, con consecuencias regresivas en materia de derechos fundamentales. Por el contrario, el enfoque garantista exige interpretar los principios constitucionales conforme a una racionalidad moral que preserve el núcleo esencial de los derechos, aun cuando su ejercicio resulte incómodo para el aparato estatal.

Para concluir se puede decir que la prohibición absoluta de la sindicalización del personal penitenciario en la Provincia de Córdoba resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad federal y los estándares internacionales en materia de derechos laborales. El análisis doctrinario, jurisprudencial y filosófico demuestra que dicha restricción no supera el test de razonabilidad ni distingue funciones administrativas de

funciones represivas, lo que vulnera principios fundamentales como la igualdad ante la ley y la progresividad de los derechos sociales. Reconocer el derecho a la organización sindical en este sector no implica debilitar la seguridad institucional, sino fortalecer la legitimidad democrática del Estado de derecho.

Referencias:

A. Doctrina:

Alchourrón, C. E., & Bulygin, E. (1993). *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales (Título original: Normative System) (2.ª reimp.)*. Astrea.

Álvarez, A. (2011). *Derecho colectivo del trabajo: teoría y práctica*. Rubinzal-Culzoni.

Bidart Campos, G. J. (2004). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. Tomo V: Derechos sociales, económicos y culturales*. Ediar.

Carboni, N. (2018). *Derechos colectivos y empleo público: entre el principio de igualdad y la función pública*. *Revista de Derecho Laboral*, 6(2), 45–64.

De Diego, J. L. (2013). *Derecho colectivo del trabajo*. La Ley.

Dworkin, R. (1984). *Los derechos en serio* (J. F. Rodríguez, Trad.). Ariel. (Trabajo original publicado en 1977).

Ferreya, G. (2017). *Regulación del empleo público y derechos colectivos: Un análisis desde el interés general*. Editorial Jurídica Argentina.

- García, H. O. (2020). Subordinación, disciplina y libertad de asociación sindical en las fuerzas armadas y de seguridad. *Revista Derecho del Trabajo*, (3), 545–562.
- Gelli, M. A. (2012). *Constitución de la Nación Argentina: Comentada y concordada*. La Ley.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill.
- Marín, J. (2016). *Derecho del trabajo y derechos humanos: El principio protectorio como principio pro persona*. Rubinzal-Culzoni.
- Moreso, J. J. (2010). *La Constitución: modelo para armar*. Fontamara.
- Palomeque, M. I. (2009). *Libertad sindical y servicios esenciales: evolución del modelo europeo*. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 144, 23–42.
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia* (M. V. Parra, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1971).
- Rodríguez Mancini, R. (2015). *Empleo público y derecho colectivo del trabajo: límites constitucionales a la exclusión sindical*. *Revista Jurídica de Derecho Público Provincial y Municipal*, 2(1), 81–100.
- Sagüés, N. P. (2001). *Tratado de derecho constitucional* (Tomo 2). Astrea.
- Singer, P. (2011). *Practical Ethics* (3rd ed.). Cambridge University Press.

Toledo, I. (2006). *Derecho colectivo del trabajo: fundamentos y proyección constitucional*. Advocatus.

Vega, J. (2007). *Derecho del Trabajo y Administración Pública: Límites y garantías*. Astrea.

B. Jurisprudencia:

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2020). *Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ amparo - recurso de apelación, CSJ 808/2012 (48-R)/CSI*. Sentencia del 13 de agosto de 2020.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2017). *Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales. Fallos: 340:437*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de agosto de 2017.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2008). *Demir y Baykara vs. Turquía*. Sentencia del 12 de noviembre de 2008.

C. Análisis Científico:

Calvelo, A. M., & Fernández, M. E. (2017). *Trabajo estatal y sindicalismo en el sector público: aproximaciones a las disputas en torno a los derechos laborales en las fuerzas de seguridad* [Informe de investigación]. CONICET – Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2006). *Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* (5.ª ed. revisada). OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). *Libertad sindical y negociación colectiva*. Informe III, Parte 1A. 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Compilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical* (6.ª ed.). Oficina Internacional del Trabajo.

Pérez del Viso, A. (2018). *El derecho de sindicalización de las fuerzas de seguridad: entre la jurisprudencia nacional y los estándares internacionales de derechos humanos*. *Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social*, 4(2), 79–95.

Puga, M. (2015). *La libertad sindical en las fuerzas de seguridad: ¿derecho fundamental o excepción constitucional?* *Revista Jurídica de la Universidad Nacional de Córdoba*, 1(1), 45–68.