

PROMUEVEN ACCIÓN. SOLICITAN MEDIDA CAUTELAR.

Señor/a Juez/a:

Sergio Omar PALAZZO, en mi calidad de Secretario General de la **ASOCIACIÓN BANCARIA (P.G. 46)** con domicilio en la calle Sarmiento 337/41 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Mario ALVAREZ**, en mi calidad de Secretario General de la **ASOCIACIÓN DEL PERSONAL DE ECONOMÍA Y HACIENDA (APEH) (P. G. 699)** con domicilio en la calle Venezuela N° 155 piso 6° de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Carlos Alberto MINUCCI**, en mi calidad de Secretario General de la **ASOCIACIÓN DEL PERSONAL SUPERIOR DE EMPRESAS DE ENERGÍA (P. G. 3043)** con domicilio en la calle San José 225 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; **Fernando Walter SALAS**, en mi calidad de Secretario General de la **ASOCIACIÓN GREMIAL PERSONAL DE SUPERVISIÓN, TÉCNICO Y VIGILANCIA DE REFINERIAS DE MAIZ SACIF (P. G. 543)** con domicilio en la calle Araoz N° 1000 de la Localidad de Baradero, Provincia de Buenos Aires, **Juan Manuel LOIMIL BORRAS**, abogado inscripto al T 89 F 711 C.P.A.C.F., en mi calidad de apoderado de la **ASOCIACIÓN SINDICAL DE MOTOCICLISTAS MENSAJEROS Y SERVICIOS (ASIMM) (P. G. 1804)** con domicilio en Carlos Calvo 921 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Hugo YASKY**, en mi calidad de Secretario General de la **CENTRAL DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE LA ARGENTINA (CTA), (I.G. 2027)** con domicilio en la calle Piedras 1065 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Hugo Ernesto GODOY**, Secretario General de la **CENTRAL DE TRABAJADORES DE LA ARGENTINA AUTÓNOMA, (I.G. 2974)** con domicilio en la calle Bartolomé Mitre 748 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,, **Christian Pablo ALONSO**, abogado, inscripto al Tomo 59 Folio 733 en mi calidad de apoderado de la **FEDERACIÓN ARGENTINA DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DEL CUERO Y AFINES (F.A.T.I.C.A) (P.G. N° 172)** con domicilio en Leopoldo Marechal 1140 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **José Ramón LUQUE**, Secretario General de la **FEDERACIÓN DE OBREROS Y EMPLEADOS DE LA INDUSTRIA DEL PAPEL, CARTÓN Y QUÍMICOS (P. G. 120)** con domicilio en la calle Osvaldo Cruz 2075 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Carlos Alberto DE FEO**, en mi calidad de Secretario General de la **FEDERACIÓN NACIONAL DE DOCENTES UNIVERSITARIOS (CONADU) (P.G. 1517)** con domicilio en la calle Pasco 255 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Francisca STAITI**, en mi calidad de Secretaria General de la **FEDERACIÓN NACIONAL DE DOCENTES, INVESTIGADORES Y**

CREADORES UNIVERSITARIOS, (FEDERACIÓN DOCENTE UNIVERSITARIA HISTÓRICA) (P.G. 1755) con domicilio en la calle Sarandí 1226 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Hugo Antonio MOYANO**, abogado inscripto T° 102 F° 296 C.P.A.F.C., en mi calidad de apoderado de la **FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES CAMIONEROS Y OBREROS DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE CARGAS, LOGISTICA Y SERVICIOS (P.G. N° 760)** con domicilio en Avenida Caseros 921, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Verónica Cecilia QUINTEROS**, abogada, inscripta al T° 83 F° 851, C.P.A.C.F. en mi calidad de apoderada de la **FEDERACIÓN DEL PERSONAL DE VIALIDAD NACIONAL (FE.PE.VI.NA.) (P.G. 1314)**, con domicilio en la Av. Belgrano N° 845 Piso 1° Depto. A, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Carlos Horacio ARRECEYGOR**, en mi calidad de Secretario General del **Sindicato Argentino de Televisión, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos (SATSAID) (P.G. 317)**, con domicilio en Quintino Bocayuva 50, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Ricardo PIGNANELLI**, Secretario General del **SINDICATO DE MECANICOS Y AFINES DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (S.M.A.T.A.) (P.G. N° 85)** con domicilio en la Av. Belgrano 665 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Carlos Alberto ORTEGA**, en mi calidad de Secretario General del **SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA EX CAJA DE SUBSIDIOS FAMILIARES PARA EL PERSONAL DE LA INDUSTRIA (S.E.C.A.S.F.P.I.) (P.G. 1313)** con domicilio en Carlos Calvo 1425, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Alberto Luis GUERREIRO**, en mi calidad de Secretario General del **SINDICATO DE OBREROS Y EMPLEADOS DE REFINERÍAS DE MAÍZ (SOERM) (P.G. 281)** con domicilio en la calle Anchorena N° 1429 de la Localidad de Baradero Provincia Buenos Aires, **Vanesa Raquel SILEY** en mi calidad de Secretaria General del **SINDICATO DE TRABAJADORES JUDICIALES DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (SITRAJU - CABA) (P.G. 1943)**, con domicilio en la calle Tucumán N° 1452 Piso 4 Dpto 9 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Hernán Alberto DECIERO**, en mi calidad de Secretario Adjunto del **SINDICATO DEL PERSONAL DE INDUSTRIAS QUIMICAS Y PETROQUIMICAS DE ZARATE (P.G 270)**, domiciliado en Félix Pagola 1712 de la localidad de Zárate, Provincia de Buenos Aires, **Adolfo BARJA**, en mi calidad de Secretario General del **SINDICATO ÚNICO DE ADMINISTRACIONES PORTUARIAS (S.U.T.A.P.) (P.G.1171)**, con domicilio en la calle Araoz de la Madrid N° 191 Piso 1° Depto 1° de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Christian Pablo ALONSO**, abogado, inscripto al Tomo 59 Folio 733 en mi calidad de apoderado del **SINDICATO UNICO DE FLETEROS DE LA REPUBLICA ARGENTINA, (I.G. N° 1806)** con domicilio en Bernardo de Irigoyen

1588 Piso 2 Depto. 3 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Carlos Rubén Vladimiro SEYDELL**, en mi calidad de Secretario General del **SINDICATO ÚNICO DE LA PUBLICIDAD (P.G. 347)** con domicilio en Tte. General Perón 2385, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **Francisco Abel FURLAN**, en mi calidad de Secretario General de la **UNION OBRERA METALURGICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA - UOMRA (P. G. 37)** con domicilio en la calle Alsina 477 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, todos acreditando el carácter que invocan, con el patrocinio letrado de los Doctores Álvaro D. Ruiz, abogado inscripto al T° 13 F° 542 C.P.A.C.F., Gustavo CIAMPA, abogado, inscripto al Tomo 39 Folio 650 C.P.A.C.F., Verónica Cecilia QUINTEROS, abogada, inscripta al T° 83 F°851, C.P.A.C.F., Damián Loreti abogado inscripto al T°31 F° 821 C.P.A.C.F, quien además es secretario de la CD del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Juan Manuel LOIMIL BORRAS, Abogado inscripto al T°89 F°711 CPACF, Fernando Gelber, abogado, inscripto al T° 121 F° 757, C.P.A.C.F. (**miembros del Foro de Abogadas y Abogados de Organizaciones Sindicales -FAOS-**), **constituyendo domicilio en Lavalle 1474 2° Piso Oficina "B" de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y domicilio electrónico en 27230668855**, se presentan ante Ud. y respetuosamente dicen:

PERSONERÍA.

Las entidades sindicales Asociación Bancaria (P.G. 46), Asociación del Personal de Economía y Hacienda (APEH) (P.G. 699), Asociación del Personal Superior de Empresas de Energía (P.G. 3043), Asociación Gremial Personal de Supervisión, Técnico y Vigilancia de Refinerías de Maíz SACIF (P.G. 543), Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina (CTA) (I.G. 2027), Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma (I.G. 2974), Federación de Obreros y Empleados de la Industria del Papel, Cartón y Químicos (P.G. 120), Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) (P.G. 1517), Federación Nacional de Docentes, Investigadores y Creadores Universitarios (P.G. 1755), Sindicato Argentino de Televisión, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos (SATSAID) (P.G. 317), Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor de la República Argentina (S.M.A.T.A.) (P.G. 85), Sindicato de Empleados de la Ex Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria (S.E.C.A.S.F.P.I.) (P.G. 1313), Sindicato de Obreros y Empleados de Refinerías de Maíz (SOERM) (P.G. 281), Sindicato de Trabajadores Judiciales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (SITRAJU - CABA) (P.G. 1943), Sindicato del Personal de Industrias Químicas y Petroquímicas de Zárate (P.G. 270), Sindicato Único de Administraciones Portuarias (S.U.T.A.P.) (P.G.

1171), Sindicato Único de la Publicidad (P.G. 347), y Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina - UOMRA (P.G. 37) se presentan en representación de sus respectivos sindicatos, conforme las facultades establecidas en sus estatutos y en función de las certificaciones de autoridades acompañadas como prueba documental en el acápite **IX. 1. DOCUMENTAL**.

Por su parte, los sindicatos Asociación Sindical de Motociclistas Mensajeros y Servicios (ASIMM) (P.G. 1804), Federación Argentina de Trabajadores de la Industria del Cuero y Afines (F.A.T.I.C.A) (P.G. 172), Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios (P.G. 760), Federación del Personal de Vialidad Nacional (FE.PE.VI.NA.) (P.G. 1314), Sindicato Único de Fleteros de la República Argentina (I.G. 1806), y Sindicato Único de la Publicidad (P.G. 347) lo hacen a través de sus apoderados, quienes, por expresas instrucciones de las entidades nombradas, entablan la presente acción conforme los poderes oportunamente conferidos, de cuya vigencia y autenticidad damos fe.

I.- OBJETO.

En orden a las circunstancias fácticas que seguidamente exponemos y a las normas que en derecho sustentan la petición de intervención de la jurisdicción, de acuerdo a la legitimación que acreditamos en el punto 2) venimos a promover acción de amparo contemplada por el artículo 43 de la Constitución Nacional y también con sustento en la análoga de índole específicamente sindical prevista en el artículo 47 de la Ley 23.551, **contra el Estado Nacional-Poder Ejecutivo-Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina con domicilio en la calle Gelly y Obes N° 2289 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CUIT N° 30-71165519-7)**, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de las Resoluciones N° 893/2024 y N° 901/2024 del Ministerio de Seguridad de la Nación, por vulnerar de manera manifiesta los derechos fundamentales inherentes a la libertad sindical y dentro de ellos especialmente el de huelga, consagrados en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional conforme al art. 75 inc. 22 de la C.N, en particular el Protocolo de San Salvador y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos(arts. 8, 9, 13, 15 y 26 de la CADH y art. 8 de su Protocolo Adicional), así como por su ostensible incompatibilidad con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La resolución del presente caso adquiere una relevancia significativa para la libertad sindical y atenta en forma manifiesta contra la garantía del derecho de huelga, que cuenta con especial resguardo de garantías constitucionales y convencionales propias del Estado Constitucional de Derecho. En términos de la acción que se intenta, se denuncia un intento de impedir u obstaculizar “el ejercicio regular de los derechos de la libertad sindical”.

Nos referimos con particular énfasis al Derecho de Huelga, la represión contra su ejercicio y los despidos represalias o discriminatorios que se operativizarán por el ejercicio legítimo de la actividad sindical, pero también a la autonomía colectiva en orden a las acciones de autotutela gremial y desarrollo pleno de su plan de acción en la esfera externa sindical e, incluso, por la notoria afectación de la capacidad de negociación colectiva al comprometerse en tan alto grado una herramienta fundamental (la huelga) para alcanzar equilibrios indispensables en las concertaciones colectivas. Todo ello, sin lugar a dudas, es alterado y conculcado por las Resoluciones en crisis.

Los señalamientos precedentes evidencian claramente un exceso y arbitrariedad en el ejercicio que ha hecho el Poder Ejecutivo a través de los actos referidos del Ministerio de Seguridad, actuando en ostensible exorbitancia de sus atribuciones y, la consiguiente, pulverización de las garantías y derechos inherentes a la libertad sindical constitucional, convencional y legalmente garantizado.

I.- 1. SUMARIO. TRASCENDENCIA DE LA CUESTIÓN PLANTEADA.-

Como mencionamos, el presente amparo tiene como objeto la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las Resoluciones N° 893/2024 y N° 901/2024 del Ministerio de Seguridad de la Nación, por configurar un grave exceso en sus facultades al intentar regular y criminalizar el ejercicio del derecho a huelga mediante actos administrativos. Dichas resoluciones vulneran derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional, en particular el artículo 14 bis, y en tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 de la C.N.). Asimismo, se denuncia la creación de una figura delictiva por vía administrativa, lo que atenta contra el principio de legalidad establecido en el artículo 99 incisos 2 y 3 de la Constitución Nacional, que prohíbe expresamente al Poder Ejecutivo la emisión de disposiciones de carácter legislativo, mucho menos en materia penal.

Las resoluciones impugnadas introducen una definición amplia y ambigua de "bloqueo", que abarca prácticamente cualquier acción sindical de protesta bajo la figura de un delito, habilitando la intervención policial y medidas punitivas sin intervención judicial. Además, se otorga facultades excesivas al Ministerio de Seguridad para evaluar la verosimilitud de las denuncias y coordinar la represión de las mismas, vulnerando el principio de independencia judicial y el debido proceso.

La trascendencia de la cuestión radica en que el ejercicio de derechos constitucionales como la huelga no puede ser tratado como un ilícito penal mediante un acto administrativo, ya que esto violenta la protección especial que dichos derechos poseen en el marco constitucional y en el derecho internacional. La creación de delitos por vía de resoluciones ministeriales constituye una violación flagrante del principio de legalidad, y pone en jaque el orden jurídico argentino, dado que restringe el ejercicio de derechos humanos fundamentales, como la libertad sindical y el derecho de reunión.

Además, las resoluciones impugnadas amedrentan y desalientan la protesta legítima de los trabajadores, generando un efecto disciplinante y represivo que desnaturaliza la esencia del derecho a la huelga, especialmente protegida por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Esta vulneración afecta no solo los derechos individuales de los trabajadores, sino también la autonomía colectiva y la capacidad de los sindicatos de negociar en condiciones de igualdad. Se solicita, en consecuencia, la urgente intervención judicial para preservar el Estado Constitucional de Derecho y la plena vigencia de los derechos laborales y sindicales.

El amparo sigue un orden lógico que facilita la comprensión de la inconstitucionalidad denunciada. Primero, se expone la **legitimación activa** de las entidades sindicales firmantes, destacando cómo las resoluciones ministeriales impugnadas afectan gravemente derechos fundamentales. Luego, se presentan los **hechos** que dieron lugar a las resoluciones, seguidos de un análisis jurídico que demuestra la vulneración de normas constitucionales, especialmente el artículo 14 bis, y la creación arbitraria de un delito a través de un acto administrativo, en violación del artículo 99 de la Constitución Nacional. Posteriormente, se abordan los **fundamentos de inconstitucionalidad**, incluyendo las afectaciones a la libertad sindical y el derecho a huelga, y se analiza la ilegalidad del accionar del Poder Ejecutivo al invadir competencias legislativas. Finalmente, se solicita la adopción de **medidas cautelares** para

suspender los efectos de las resoluciones, mientras se resuelve de fondo la cuestión planteada, garantizando así la tutela judicial efectiva.

a. **II.- LEGITIMACION.-**

Las entidades sindicales firmantes, poseemos evidente legitimidad para interponer la presente acción en defensa de los derechos constitucionales y convencionales (Bloque Federal Constitucional), en tanto las Resoluciones que se impugnan ante la judicatura vulneran directamente nuestros derechos como los de nuestros representados y representadas.

Todas se han constituido para desarrollar acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de quienes trabajan en los ámbitos que surgen de sus Estatutos así como de las Resoluciones administrativas que ordenan su inscripción gremial o que otorgan su personería gremial.

Entre los derechos más relevantes de las asociaciones sindicales, constituidas para defender los intereses de los trabajadores (art. 2 de la ley 23551), es hacer efectiva dicha defensa ante el Estado y los empleadores, tanto de los intereses individuales como los colectivos de las y los trabajadoras (art. 23 inc. a de la ley 23551). En este caso actuamos en defensa de derechos subjetivos lesionados y en tutela de los intereses colectivos de nuestra entidad y de los trabajadores y trabajadoras que representamos, por cuanto las Resoluciones en cuestión agreden tanto las disposiciones del art. 4°. inc. c) y d) como al art. 5°. inc. d) y art. 6°. de la ley 23.551.

En el plano jurisprudencial, es doctrina de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo la legitimación activa de los sindicatos, cualquiera sea el grado, en defensa de los derechos de las y los trabajadores tanto sea de orden constitucional como legal.

En particular, en cuanto a la afectación directa de un elemento esencial y vital en toda relación laboral, como lo es la protección de la libertad sindical.

Asimismo, las entidades sindicales actoras **accionan en defensa de los derechos individuales homogéneos de incidencia colectiva** de sus representados, al encontrarse afectados por una agresión jurídica común de conformidad con la doctrina sentada por la CSJN en el precedente "HALABI" (CSJN 4.270-XVII, Sent. 24-02-2009)

En este orden de cosas, nuestras organizaciones no sólo están legitimadas sino obligadas a propender y exigir la protección de los intereses colectivos de las propias entidades como de las y los trabajadores que se ven afectados, al igual que frente a la lesión de derechos laborales fundamentales (entre otros, ejercicio de la huelga y demás medidas de acción directa, derecho de reunión y de peticionar a las autoridades). Porque, como sostiene la Corte Suprema, **“existe un fuerte interés estatal”** en la protección de los derechos conculcados **“en virtud de las particulares características del sector afectado”**, que no es otro que el **“sujeto de preferente tutela”** al que aludió el Alto Tribunal en repetidas oportunidades.

Adicionalmente señalamos, que lo propio surge de la Opinión Consultiva 22/16 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (parr 91 y sigs.) que garantiza la legitimación activa de las organizaciones sindicales para actuar ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como parte peticionante y víctima de violaciones,¹. Nos parece importante tener esto en cuenta, porque sería paradójico que los sindicatos puedan actuar ante el Sistema Interamericano y se les niegue la posibilidad de ser actores en un proceso judicial, máxime cuando se plantea cuestionar la incompatibilidad de las reglas con que se pretenden limitar las acciones propias para las que han sido creados y por las que se les debe especial protección. Por lo cual, hacemos expresar reserva de cuestionar ante un eventual rechazo a esta legitimación, en los términos del derecho al remedio judicial efectivo previsto en el art. 25 de la CADH, en función de los arts. 1.1., 2 y 8 del Protocolo de San Salvador (art. 75. inc 22).

b. III.-COMPETENCIA.-

En primer lugar, de las propias Resoluciones violatorias de las garantías constitucionales vigentes antes aludidas se desprende la competencia de V.S. para entender en la presente acción.

Ello, de acuerdo a lo normado por los arts. 20, 21 y 24 Ley 18.345, tratándose de un reclamo fundado en normas que regulan el derecho colectivo del trabajo y

¹ OPINIÓN CONSULTIVA OC-22/16 DE 26 DE FEBRERO DE 2016 SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE PANAMÁ TITULARIDAD DE DERECHOS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (INTERPRETACIÓN Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 1.2, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 Y 62.3 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 8.1.A Y B DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR)

que también presentan vínculo directo con aspectos concernientes al derecho individual del trabajo, que poseen influencia decisiva para la determinación y decisión de las cuestiones objeto de esta litis ,

Por lo demás, las razones de competencia devienen de los propios argumentos vertidos en las Resoluciones en crisis como motivantes para su dictado que son de estricta naturaleza laboral colectiva.

En tal sentido, tanto en los fundamentos de la Resolución 893/2024 como en los de la Resolución 901/2024 se señala que *“el artículo 94 de la Ley N° 27.742 denominada “Ley Bases”, sustituye el artículo 242 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, estableciendo que se considerarán comprendidas dentro del concepto de injuria grave las medidas de acción directa cuando “...a) se afecte la libertad de trabajo de quienes no adhieran a la medida de fuerza, mediante actos, hechos, intimidaciones o amenazas; b) se impida u obstruya total o parcialmente el ingreso o egreso de personas y/o cosas al establecimiento; c) se ocasionen daños en personas y/o cosas de propiedad de la empresa o de terceros situadas en el establecimiento (instalaciones, mercaderías, insumos y materias primas, herramientas, etc.) o se las retenga indebidamente”.*

“...Que, si bien el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece el derecho a huelga, el artículo 14 de esa misma ley fundamental consagra el derecho de todos los habitantes de la Nación a trabajar y ejercer toda industria lícita y de usar y disponer de su propiedad...”

“...Que, en consecuencia, resulta oportuno y conveniente establecer un PROTOCOLO DE ACTUACION FRENTE A BLOQUEOS, a fin de contribuir a la protección de la normal actividad de las empresas que pudieran sufrir una merma o parálisis de su producción a causa de acciones que impidan, dificulten o amenacen, de forma actual o visiblemente inminente, el ingreso o egreso de personas, vehículos o mercaderías a sus instalaciones.”

En relación con la cuestión de la competencia también es de destacar, que el art. 4° de la ley 23.551 garantiza diversos derechos sindicales, entre los que se encuentran los de **“...c) Reunirse y desarrollar actividades sindicales; d) peticionar ante las autoridades...”**, y el art. 5° inciso d) que dispone el derecho de las asociaciones sindicales a **“... realizar todas las actividades lícitas en defensa del interés de los trabajadores. En especial... el de huelga y el de adoptar demás medidas legítimas de acción sindical.”**. Todo ello contemplando los derechos que de suyo emanan del art. 14 bis de la CN, así

como del propio art. 14 CN que debe ser leído conjuntamente con aquél, del art. 8 .1.b del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y de las disposiciones de los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT.

Por lo demás, es de destacar al respecto lo expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 27/21, que en relación a la cuestión jurisdiccional ha sostenido que *“Sobre este particular, la Corte destaca que el acceso a la justicia en materia laboral requiere de un sistema de administración de justicia que reúna las siguientes características: 1) la irrenunciabilidad del derecho de los trabajadores y las trabajadoras a acudir a las autoridades judiciales competentes para someter conflictos laborales de toda índole, salvo los casos en que estén legalmente previstos otros medios de resolución de conflictos; 2) una jurisdicción especializada y con competencia exclusiva en materia laboral, conforme al número de casos y de demandas en materia laboral; 3) la aplicación de la perspectiva de género en la resolución de conflictos laborales; 4) la previsión de un procedimiento especializado que atienda a las particularidades de los asuntos laborales; 5) la distribución de las cargas probatorias, el análisis probatorio y la motivación de las providencias judiciales conforme a principios que compensen las desigualdades propias del mundo del trabajo, tales como el principio in dubio pro operario y el principio de favorabilidad; 6) la gratuidad de la justicia laboral y 7) la garantía del derecho de defensa especializada.”*

c. IV.-HECHOS.-

Que en fecha 5 y 9 de septiembre del año en curso, el Ministerio de Seguridad de la Nación dictó las Resoluciones 893/2024 y 901/2024.

Que la primera de ellas dispone la creación de un “COMANDO UNIFICADO DE SEGURIDAD PRODUCTIVA”, con el objetivo específico de ejecutar tareas destinadas a la prevención y control del orden en los enclaves productivos del País (Artículo 1º) y que la coordinación de este COMANDO UNIFICADO DE SEGURIDAD PRODUCTIVA estará a cargo de la máxima autoridad ministerial y podrá ser delegada en el funcionario que esta designe. Tendrá a su cargo la conducción de los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad afectadas al

operativo, en coordinación con las autoridades jurisdiccionales correspondientes...”. (Artículo 4°)

La segunda de las nombradas desarrolla un Protocolo de actuación no sólo para que dicho Cuerpo actúe, sino también para que determine sin intervención judicial la licitud de la medida de acción directa.

Ello se desprende expresamente de la redacción del artículo 1° cuando señala que: “... *se entenderá por “bloqueo” a las maniobras, dispositivos, vallados u obstáculos, de cualquier naturaleza, que impidan, dificulten o amenacen, de forma actual o inminente, el ingreso o egreso de personas, vehículos o mercaderías en un establecimiento productivo o de servicios en cualquier lugar del territorio nacional...*”.

Crea un mecanismo distinto al que determina la legislación para la presentación de denuncia, al establecer “...que los bloqueos podrán ser denunciados telefónicamente al número 134, por WhatsApp al número (11) 38524561 o por correo electrónico a la dirección: bloqueos@minseg.gob.ar o los que en el futuro los reemplacen.” (art. 2°)

Se atribuye facultades jurisdiccionales cuando señala, que “... *Recibida dicha denuncia, el MINISTERIO DE SEGURIDAD evaluará su verosimilitud y entidad; en su caso, pondrá los hechos en conocimiento de las autoridades competentes y, de corresponder, instruirá a la SECRETARÍA DE SEGURIDAD para que efectúe el despliegue de las FUERZAS POLICIALES Y DE SEGURIDAD FEDERALES más próximas a fin de que hagan cesar el bloqueo y restablezcan el normal ingreso y egreso de personas, vehículos o mercaderías en el establecimiento afectado.*” (art. 3°), de las que, por lo demás, ese Ministerio sólo podría entender de tratarse de actos ilícitos. Todo lo cual. no aplica al derecho de huelga en la extensión que se le reconoce y respecto a la cual abundan pronunciamientos judiciales y opiniones en doctrina, además de las que resultan de los Órganos de Control de la OIT y de jurisprudencia pacífica que los considera particularmente, incluso de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por otra parte, en ese mismo orden de ideas interesa destacar el “**ARTÍCULO 5°.-** *El MINISTERIO DE SEGURIDAD comunicará de manera inmediata la información que recibiere a la SECRETARÍA DE TRABAJO y a las personas físicas o jurídicas afectadas, a fin de que puedan proceder de acuerdo con lo previsto en el artículo 242 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificaciones.*”

Vale decir, sin competencia ni jurisdicción alguna intenta por vías de hecho, a través de estas Resoluciones, acotar drásticamente el ejercicio del derecho de huelga reconocido a trabajadores y trabajadoras y a sus organizaciones.

V.-CONSIDERACIONES JURÍDICAS.-

En primer término, es preciso reiterar que, por fuera de las disposiciones normativas que regulan el accionar y competencia del Ministerio de Seguridad de la Nación, pretende actuar en –lo que en la propia resolución confiesa se trata de- materia laboral, disponiendo cuánto deban o puedan hacer la autoridad administrativa del trabajo y las patronales.

En efecto, la Ley de Ministerios, ley 22.520 nada contiene respecto de la “*normal actividad de la empresa que sufran una merma o parálisis de su producción a causa de acciones voluntarias.*”, conforme las razones que inspiraran el dictado de la RESOL-2024-901-APN-MSG (orden 2 del expte. EX-2024-95489678- - APNUGA#MSG). Ese informe aparece como una confesión ostensible de la arbitrariedad manifiesta e ilegalidad que le reprochamos. Obsérvese, además, que nada dice la Resolución en cuestión para el caso que sea el empleador quien decida por acción voluntaria disponer una merma o parálisis en su producción. Ni nada refiere respecto a terceros. Vale decir, sólo se prevé la actuación de las fuerzas de seguridad para el caso que esa situación sea en ocasión del ejercicio del derecho de huelga. Justamente, cuando este derecho se encuentra garantizado en forma directa por la Constitución Nacional, lo que implica otro desafío de las Resoluciones ministeriales impugnadas al orden constitucional y a la normativa de igual rango y/o suprallegal a la que hemos venido haciendo alusión.

La Resolución 893/2024 del Ministerio de Seguridad, que establece la creación del "Comando Unificado de Seguridad Productiva", es un acto que, aunque vinculado inicialmente a la seguridad en enclaves productivos, posee una naturaleza que excede las competencias del Ministerio en materia laboral y afecta gravemente la libertad sindical. Esta resolución se encuentra inescindiblemente unida a la Resolución 901/2024, que establece el protocolo de actuación de dicho Comando.

La creación de este Comando, que se presenta como una herramienta de "prevención y control del orden", resulta en la práctica un mecanismo de

disciplinamiento sobre las actividades de los trabajadores y sindicatos. Esto se evidencia en la posibilidad de intervención de las fuerzas de seguridad en los conflictos laborales, una función que por naturaleza debería estar reservada a la intervención judicial, tal como lo han señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (por ejemplo, en el caso "Baena Ricardo y otros vs. Panamá").

Además, la creación del Comando Unificado de Seguridad Productiva responde a una lógica de control sobre las medidas de acción directa de los trabajadores, como la huelga y otros mecanismos de protesta, que se encuentran especialmente protegidos por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. La resolución 893/2024 habilita a que las fuerzas de seguridad actúen en casos de conflictos laborales, lo cual genera un efecto intimidatorio y restrictivo, impactando en el libre ejercicio del derecho a huelga y la libertad sindical.

La falta de mención en la Resolución 893/2024 a la intervención judicial previa a la acción del Comando, así como su enfoque en la "protección de la actividad productiva" frente a medidas de protesta, implica una interferencia indebida en los derechos colectivos de los trabajadores. Esto contraviene los estándares internacionales de derechos humanos, específicamente los establecidos por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que considera que la intervención de las fuerzas de seguridad solo es admisible en situaciones de alta gravedad que afecten la vida o la integridad de las personas.

No podemos dejar de señalar, que la jurisdicción nacional para entender en conflictos colectivos de trabajo o aún en cuestiones de seguridad queda reservada a los ámbitos nacionales o, respecto de la primera de las posibilidades, interjurisdiccionales o, eventualmente, cuestiones de índole federal. Sin embargo, por medio de estas resoluciones no sólo se pretende ampliar el ámbito de competencia del Ministerio del que emana la misma, sino también de la autoridad administrativa del trabajo nacional.

Agréguese, que esta última sólo podría intervenir en caso de que la medida de fuerza viola la una instancia de conciliación obligatoria dictada por esa misma autoridad, pero nada le compete ni tiene por qué tomar nota de cuestión alguna que implique la aplicación –debida o no- del art. 242 LCT, sin perjuicio del reproche constitucional que a todo evento cabe hacer de ese dispositivo legal laboral.

Así las cosas, tanto la Resolución 893/2024, que constituye el Comando Unificado de Seguridad Productiva, como la Resolución 901/2024, que establece el protocolo de actuación para dicho Comando, deben ser consideradas de manera conjunta. Ambas resoluciones tienen como fin amedrentar a quienes puedan disponerse a ejercer el derecho de huelga - que el Estado Nacional se encuentra obligado a garantizar-, a reprimir su ejercicio –aún en territorios o ámbitos en el que las autoridades nacionales no son competentes- y a castigar o facilitar la sanción de los huelguistas, aun cuando -como se dijo- las autoridades vinculadas a este accionar no poseen competencia, ni facultades, para hacerlo de conformidad con la ley de Ministerios-.

Destáquese, por lo demás, que entre sus fundamentos (en el caso de ambas Resoluciones) no se cita, ni se da cuenta, de informe técnico alguno incorporados a los expedientes en que tramitaron, solo citándose localidades de manera genérica en uno de ellos sin dar cuenta de tramitación administrativa o judicial o denuncia o trámite de cualquier tipo a causa de ninguna clase de delito o incidente. Vale decir, las Resoluciones no contienen ningún tipo de fundamento de los exigidos para un acto administrativo válido, y por tanto lucen absolutamente arbitrarias.

Se trata pues, a todas luces, de un atentado contra el derecho de huelga y de la libertad de expresión sindical, en la extensión que debajo se desarrollará, cuya gravedad es aún mayor por tratarse de un derecho humano fundamental y constitucionalmente garantizado.

Importa particularmente señalar, y hacer propio, lo que resulta de la siguiente cita:” *En relación con la facultad de declarar la ilegalidad de la huelga, el Tribunal resalta que ésta no debe recaer en un órgano administrativo, sino que corresponde al Poder Judicial, en aplicación de causales taxativas establecidas previamente en la ley, y conforme a los derechos a las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la Convención Americana 135. Asimismo, el Tribunal considera que el Estado debe abstenerse de aplicar sanciones a los trabajadores y a las trabajadoras, cuando participen en una huelga legal, en tanto se trata de una actividad sindical lícita que constituye además el ejercicio de un derecho humano, y garantizar que estas sanciones tampoco sean aplicadas por las empresas privadas.*”.

Al no existir definición legal del derecho de huelga y de los diversos tipos de medidas que se encuentran incluidas en el mismo, no puede el poder administrador y, menos aún el Ministerio de Seguridad, definir si una medida de

acción directa integra o no el derecho de huelga, ni calificarla como ilícita o ilegal. Mucho menos, pretender hacerlo desconociendo cuanto han señalado al respecto los órganos de control de la OIT en relación a las posibles modalidades en que pueda verificarse el ejercicio regular del derecho de huelga. ´

Por último, cabe hacer una mención sobre la posibilidad que incorporan las Resoluciones atacadas respecto de la intervención del Ministerio Público Fiscal y el juez penal correspondiente, que resulten en el caso de que las fuerzas de seguridad que abordaran el “bloqueo” lo estimaran necesario.

Si bien la Resolución 901/2024 no crea ningún tipo penal, si procede a tipificar conductas que restringen el alcance de derechos humanos y sindicales, habilitando a las fuerzas de seguridad a que procedan a la identificación de organizadores y personas participantes de las huelgas y que, entendiendo por sí mismas que corresponda, luego se de intervención al Ministerio Público Fiscal o al juzgado penal correspondiente.

Aunque la Resolución no precisa bajo qué tipo penal procedería la remisión, ni tampoco se crea un nuevo tipo penal en sentido estricto -que desde ya no podría hacerlo válidamente, siendo que la creación de figuras penales es una competencia exclusiva del Congreso de la Nación-, si debe resaltarse y denunciar la violación del principio de legalidad en que incurre el art. 1° de la Res. 901/24, al establecer definiciones de conductas que gatillan la respuesta del aparato represivo sin intervención judicial.

En función de la legislación vigente, el ejercicio del derecho a huelga no constituye un delito de ninguna manera -muy por el contrario, se encuentra especialmente protegido-, con lo cual no se explica a título de qué tomaría intervención la justicia penal. Pues, si en el marco de un reclamo gremial hubiera individuos que cometieran algún tipo de ilícito penal, se constituirían como delitos sin que pudieran confundirse con la protesta o la medida sindical en sí misma, lo que ya está contemplado en la normativa existente y que tampoco brinda sustento a la Resolución en crisis.

Como es fácil advertir, no brinda claridad alguna en cuanto a qué tipo de intervención penal estaría justificada según el art. 6° de la Resolución 901/2024, pero va de suyo que su sola mención en un Protocolo que proviene del Ministerio de Seguridad y cuyo fin es abordar medidas de acción directa de carácter sindical, compone un acto de intimidación y amenaza de persecución penal.

En este sentido, el Comité de Libertad Sindical advierte que **“El uso de la fuerza armada y la movilización de huelguistas con el fin de acabar con una huelga de reivindicaciones profesionales, salvo en el caso de los servicios esenciales o en circunstancias de la más alta gravedad, constituyen una violación grave de la libertad sindical”**².

Con respecto a la intervención del derecho penal en la esfera del derecho sindical, también sostuvo que: **“No deben imponerse sanciones penales a ningún trabajador por participar en una huelga pacífica”**³, y que: **“Las sanciones penales sólo se deberían imponer si, en el marco de una huelga, se cometen actos de violencia contra las personas y la propiedad o cualquier otra violación grave de la ley penal ordinaria, y todo ello, de conformidad con las leyes y reglamentos que sancionan tales actos”**⁴.

Es evidente que la introducción del derecho penal -pese a las imprecisiones- en cuestiones de índole indudablemente laboral tiene como única finalidad provocar un efecto disciplinante, que desalienta el ejercicio de un derecho ampliamente reconocido y protegido por el ordenamiento aplicable, bajo la amenaza de su criminalización.

Asimismo, debemos enfatizar que el modo en que se restringen conductas que ejercen derechos humanos bajo amenaza de sanciones e intervención de las fuerzas de seguridad es impropia del estado de derecho compatible con el Sistema Interamericano.

En efecto, no hay ningún mecanismo de garantía de debido proceso: En “Baena vs Panamá” dice la Corte IDH *“126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos*

² Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical de la International Labour Organization (OIT), párr. 921. Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_I_D,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

³ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical de la International Labour Organization (OIT), párr. 954. Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_I_D,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

⁴ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical de la International Labour Organization (OIT), párr. 955. Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_I_D,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso. En el mismo sentido: Caso Vélez Llor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párrs. 141 y 142; Caso Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 22728, párr. 115; Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 167. Corte IDH. Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319”

Y dentro de la garantía de debido proceso está la del principio de legalidad, que reclama del estado el cumplimiento de los estándares de legalidad que la Corte IDH ha establecido para la imposición de cualquier restricción al ejercicio de los derechos humanos. Y allí la Corte IDH ha sido sumamente estricta: “35. En consecuencia, las leyes a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. **Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.**” (Opinión Consultiva 6/86) Y vale agregarse: “26. En tal perspectiva **no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica**, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la garantía de los derechos fundamentales de la persona; y no se compadecería con el Preámbulo de la Convención Americana, según el cual “ los derechos esenciales del hombre... tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos ”. (subrayado nuestro)⁵

Lo afirmado se torna además de importancia capital a la hora de las reglas de control de convencionalidad ⁶que tienen todos y cada uno de los órganos del

⁵ Opinión Consulta 6/86 Corte IDH Serie C 6.

⁶ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.15 193. Cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. En similar sentido, ver entre otros: Caso Chinchilla Sandoval y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de febrero de 2016, párr. 242.

Estado. , de dar cumplimiento a los mandatos y estándares del Sistema Interamericano. Así lo indica la Corte Interamericana en “Baena”, tanto como en “Chocron Chocrón”⁷

En el mismo espíritu cabe decir que no hay ninguna fórmula de delegación legislativa que permita a la Ministra de Seguridad de la Nación crear nuevas conductas como definir qué es “bloqueo”, tal como fuera dicho, y actuar sin orden de juez competente. Deviene, entonces, violatorio del principio de legalidad formal todo acto administrativo sancionatorio que se soporte en una norma distinta a una ley.

La doctrina ha dicho en reiteradas oportunidades, que: *“Las nuevas concepciones sobre ‘reserva de ley’ han hecho que en el Estado de derecho la policía necesite regulación o autorización legal para disminuir o interferir en la esfera de los individuos. Ha dicho así la Corte Suprema de Justicia: ‘La configuración de un delito por leve que sea, así como su represión, es materia que hace a la esencia del poder legislativo y escapa de la órbita de las facultades ejecutivas. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe (art. 19 de la Constitución). De ahí la necesidad de que haya, al mismo tiempo, una sanción legal que reprima la contravención para que esa persona deba ser condenada por tal hecho (art. 18).’ Y no habla aquí de ley en sentido lato (ley, reglamento, ordenanza) sino de ley del Congreso de la Nación”* (El destacado nos pertenece. No obra en el original) (Gordillo, Agustín. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo II. Buenos Aires. Fundación de Derecho Administrativo. 2000. Capítulo V. Página 17).

También se ha expresado: *“...cabe analizar cuál de los poderes constituidos (...) es competente para regular el campo sancionador. En otras palabras, ¿quién debe dictar el derecho sancionador? Evidentemente el Poder Legislativo”* (El destacado nos pertenece. No obra en el original). (Balbín, Carlos F. “Manual de Derecho

⁷ 115. Este Tribunal ha señalado que es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte dichas decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal 147. Al respecto, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto por un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos 148. De otra parte, la Corte ha señalado que “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana 149. En ese sentido, la Corte recuerda que “[e]n cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados” 150 (citas omitidas: Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227).

Administrativo”4° Edición Actualizada y Ampliada. Buenos Aires. La Ley. 2018. Pág. 407).

Concordantemente, Balbín ha dicho que “...*el principio de tipicidad debe enmarcarse en el anterior (legalidad). Precisemos el alcance de estas reglas. La legalidad consiste en residenciar en el Congreso el poder y el deber de regular el marco sancionador. Por su parte, el elemento típico (tipicidad) es el poder y el deber del Congreso de crear el marco de ese poder de regulación, las infracciones y sanciones con densidad, de modo de cumplir debidamente con el mandato constitucional. En otras palabras, es posible decir **que el principio de legalidad es básicamente formal (intervención del Congreso) y que su contenido material se expresa por la tipicidad (contenido de las leyes)***” (El destacado y subrayado nos pertenecen. No obran en el original) (Balbín, Carlos. F. Op. cit. Pág. 407).

V.I- LA AFECTACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES LABORALES.

La huelga, ejercida por los trabajadores, como medida de acción directa en defensa de sus legítimos derechos conculcados y para alcanzar nuevos niveles de protección de los mismos y la consagración de otros, es el instituto madre de todos los que integran el derecho del trabajo y de la seguridad social. Es el derecho por excelencia para crear derechos.

En ese sentido es importante tomar en cuenta que, antes de ser tenida siquiera por conducta legítima de los trabajadores, los Estados debieron abolir las normas y derogar las figuras penales represivas de la coalición para la huelga, en tanto era considerada una asociación ilícita.

Luego, con el reconocimiento a los trabajadores del derecho de huelga, conllevó a admitir que la libertad sindical es un derecho fundamental, necesario para racionalizar la superación de los conflictos sociales y alcanzar gradualmente los niveles de justicia que reclaman los asalariados.

La huelga como conducta legitimada permite a los trabajadores que puedan, libre y espontáneamente, coaligarse para interrumpir y suspender los efectos de los contratos de trabajo, en función de defender legítimos intereses y derechos conculcados como para ampliar los conquistados o lograr la sanción de normas colectivas de protección (derecho de la negociación colectiva).

Es la huelga, una de las expresiones más avanzadas de la libertad existencial. Les permite a los trabajadores dependientes dejar de cumplir prestaciones en el contrato de trabajo, para ellos *intuitu personae*, como una conducta amparada por el derecho.

Los sindicatos acceden al derecho de huelga a partir de ejercer un derecho colectivo, que es básico de la libertad sindical. El art. 123 de la Constitución de México sancionada en 1917, consagró expresamente esos derechos.

Con esa Constitución asomaron al siglo XX los derechos económicos y sociales (llamados de segunda generación por la doctrina), con los que de allí en más debieron convivir los derechos individuales (los de primer generación núcleo central del constitucionalismo liberal). Nuestro país ingresó, trabajosamente, al reconocimiento en el nivel constitucional de los derechos sociales y laborales con la Constitución sancionada en 1949, que fuera abrogada por un bando militar con el golpe de Estado de 1955, aunque más tarde la reforma sancionada en 1957 al texto de 1853 incorporó expresamente (art.14 bis) el de huelga como un derecho fundamental.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional, en lo que aquí interesa, dispone que *“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurará al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor (...) protección contra el despido arbitrario; (...) organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial(...) Queda garantizado a los gremios: (...) el derecho de huelga (...)”*.

En el caso que nos ocupa, violando principios jurídicos elementales en orden a las atribuciones exclusivas del Congreso para la reglamentación de los derechos contenidos en la Constitución Nacional, las Resoluciones del Ministerio de Seguridad en un manifiesto exceso de sus facultades pretenden sustituir a la ley e intervenir en materias propias del derecho laboral y sindical, estableciendo restricciones que resultan contrarias a la protección otorgada por el art. 14 bis de la CN.

d. V.II.- LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que debe tenerse en cuenta a los efectos de cumplimentar el control de convencionalidad al que nos obliga el art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, el derecho de huelga ha sido admitido como un derecho de los trabajadores. La "Declaración de Principios Sociales de América", adoptada en la Conferencia Interamericana de la Guerra y la Paz, celebrada en Méjico en 1945, que suscribió el Acta de

Chapultepec, adoptó como recomendación la adopción de una legislación social que proteja a la población trabajadora y consigne garantías y derechos, entre otros el de: "Reconocimiento del derecho de asociación de los trabajadores, del contrato colectivo y del derecho de huelga". La Novena Conferencia Americana reunida en Bogotá (Colombia) en el año 1948 aprobó la "Carta Internacional Americana de Garantías Sociales", que consagra en el artículo 27: "Los trabajadores tienen derecho a la huelga. La ley regula este derecho en cuanto a sus condiciones y ejercicio".

Es relevante destacar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ya que su artículo 8.3 dispone:

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: (...) d) El derecho de huelga, ejercido conforme a las leyes de cada país. 3. Ninguna disposición de este artículo permitirá a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías establecidas en dicho Convenio, ni aplicar la ley de manera que dichas garantías sean afectadas."

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) incluye en su artículo 22.3 una disposición casi idéntica a la del último apartado del artículo 8 del PIDESC, con el mismo objetivo de proteger plenamente la vigencia del Convenio N.º 87 de la OIT, aprobado por la ley 14.932 y ratificado por nuestro país en 1960.

La "incorporación" del Convenio N.º 87 de la OIT en ambos Pactos de derechos humanos de la ONU adquiere un significado especial en nuestro país desde la reforma constitucional de 1994. Esta reforma ha llevado a que, primero la doctrina y luego la jurisprudencia, sostuvieran que el documento normativo principal de la OIT y los dos instrumentos de la ONU mencionados comparten una jerarquía constitucional que los protege y les otorga preferencia.

Al respecto, los órganos de control de la OIT se han venido pronunciando en cuestiones relativas a las que aquí se tratan. El Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) ha examinado en numerosas ocasiones alegatos de represalias ya sean por despidos de dirigentes sindicales, sindicalistas o trabajadores u otro tipo de actos perjudiciales en el empleo, por organizar o simplemente participar en huelgas legítimas (1996. La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración. Cuarta edición (revisada). Ginebra).

Por su parte, la Comisión de Expertos ha puesto de relieve que: *“la protección que se brinda a los trabajadores y a los dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical es un elemento esencial del derecho de sindicación porque tales actos pueden dar lugar en la práctica a la negación de las garantías previstas en el Convenio núm. 87”*. El artículo 1, párrafo 1, del Convenio núm. 98 establece, en términos generales, que *“los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo”* (1985. Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1919-1984. Con suplementos 1985-1998. Ginebra). Por otra parte, el artículo 1, apartado d), del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), prohíbe toda forma de trabajo forzoso u obligatorio *“como castigo por haber participado en huelgas”*.

En lo que concierne específicamente al derecho de huelga, la Comisión de Expertos ha observado que: *“al ser la conservación del vínculo laboral una consecuencia normal del reconocimiento del derecho de huelga, del ejercicio [legítimo, se entiende] de este derecho no debería derivarse el despido o discriminaciones en contra de los huelguistas”* (ibíd., párrafo 179). Como ya se ha señalado, la Comisión de Expertos subraya que la conservación del vínculo laboral constituye una consecuencia normal del reconocimiento del derecho de huelga; por tanto, del ejercicio de este derecho no debería derivarse el despido ni discriminaciones en contra de los huelguistas.

Esta concepción amplia de la huelga recogida por los órganos de la O.I.T., en el derecho comparado encuentra a países como España que sostiene en su Constitución, en el art. 28.2: *“Se reconoce el derecho a la huelga a los trabajadores para la defensa de sus intereses”*. Y en consonancia su Tribunal Constitucional, en una sentencia del 8 de abril de 1981, sostuvo: *“Además de ser un derecho subjetivo la huelga se consagra como un derecho constitucional...que entre otras significaciones tiene la de legitimar medios de defensa de los intereses de grupos y extractos de la población socialmente dependiente, y entre ellos los que se cuenta el de otorgar reconocimiento constitucional a un instrumento de presión que la experiencia secular ha mostrado ser necesaria para la reafirmación de los intereses de los trabajadores en los conflictos socio-económicos, conflictos que el Estado social no puede excluir, pero a los que se debe proporcionar las adecuadas causas constitucionales.”* (Ver: *“La doctrina del Tribunal Constitucional en materia de Huelga y Conflictos Colectivos”*, editado por el Instituto de Estudios Sociales, Madrid, 1981, págs. 113, 116, 1290, 125 y 128)

Asimismo, la Declaración Sociolaboral del Mercosur dispone en su art. 11:1. que: *“Todos los trabajadores y las organizaciones sindicales tienen garantizado el ejercicio del derecho de huelga, conforme a las disposiciones nacionales vigentes. Los mecanismos de prevención o solución de conflictos o la regulación de este derecho no podrán impedir su ejercicio o desvirtuar su finalidad”*.

Estos instrumentos internacionales de derechos humanos, han inspirado a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así, y en relación con el tópico que aquí se trae el precitado Tribunal, en el caso "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", en sentencia de 2 de febrero de 2001, esa Corte hizo lugar en un caso en que el Estado de Panamá por una ley despidió a 270 huelguistas que participaron en movilizaciones durante el conflicto, a la condena de ese Estado y, como reparación de los huelguistas cesanteados, se ordenó la reincorporación de los trabajadores a los puestos de trabajo, en estos términos.: *"Este Tribunal considera que el Estado está obligado a restablecer en sus cargos a las víctimas que se encuentran con vida y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. En caso de no ser tampoco posible esto último, el Estado deberá proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de relaciones de trabajo, de conformidad con el derecho laboral interno. De la misma manera, a los derechohabientes de las víctimas que hayan fallecido el Estado deberá brindarles retribuciones por concepto de la pensión o retiro que les corresponda. Tal obligación a cargo del Estado se mantendrá hasta su total cumplimiento."*

También consideró que: *"debido al sufrimiento causado a las víctimas y a sus derechohabientes al habersele despedido en las condiciones en que se lo hizo, el daño moral ocasionado debe además ser reparado, por vía sustitutiva, mediante una indemnización pecuniaria."*

Esta categórica defensa del derecho de huelga como derecho humano, culminó con una sanción al Estado de Panamá en el doble rol de empleador y gobierno, que llegó a sancionar una ley conculcadora de esos derechos individuales de conservación de los puestos de trabajo agraviada.

En otra ocasión el mismo Tribunal ha dicho, que: *"...la libertad de expresión resulta una condición necesaria para el ejercicio de organizaciones de trabajadores, a fin de proteger sus derechos laborales, mejorar sus condiciones e intereses legítimos, puesto que sin este derecho dichas organizaciones carecerían de eficacia y razón de ser."* (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Lagos del Campo VS Perú", del 31 de agosto de 2017, párr. 91, que contiene la siguiente cita: *"El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte, ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a la libertad de expresión protege el derecho de los miembros de un sindicato a expresar sus demandas, a efectos de mejorar sus condiciones laborales. De acuerdo con el Tribunal Europeo la libertad de expresión de las organizaciones sindicales y sus dirigentes constituye un medio de acción esencial, sin el cual perderían su eficacia y razón de ser. TEDH, Caso Vereinigung Deomokratischer Soldaten österreichs and Gubi Vs. Austria, No. 15153/89. Sentencia de 19 de diciembre 1994 y TEDH, Caso Palomo Sánchez y otros Vs. España, (GS) No. 28955/06, 28957/06, 28959/06 y 28964/06. Sentencia de 12 de septiembre de 2011, párr. 56."*, en el mismo sentido expuesto supra y en relación a que tales actividades componen

parte de las que son propias de los sindicatos y que, por tanto, conforman parte de la Libertad Sindical reglamentada en nuestro país por la ley 23.551, de lo que deriva la competencia que aquí se ha referido.

También cita a su par europeo la CIDH en la Opinión Consultiva 27/21, al señalar cuáles son las implicancias y alcances del derecho de huelga que por vía de las resoluciones impugnadas se pretende acotar, ya en el intento de amedrentar para evitarlas –con su dictado mismo–, ya en su represión –por vía de la ejecución de dichas resoluciones–, lo que revela la gravedad del accionar y como por tal vía se pretende poner en jaque a la totalidad de los derechos laborales. En tal ocasión señaló, que: *“En ese sentido, el Tribunal Europeo ha calificado a la huelga como el instrumento “más poderoso” de protección de los derechos laborales.”* (con cita a, TEDH, Hrvatski Liječnički sindikat Vs. Croacia, No. 36701/09, sentencia de 27 de noviembre de 2014, párr. 59).

En la Opinión Consultiva 27/21 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), a cuyo respeto nuestro país se encuentra obligada por el Pacto San José de Costa Rica, entendió “Sobre las preguntas específicas de la Comisión Interamericana:

“106. Este Tribunal reitera que la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga son derechos incorporados en el artículo 26 de la Convención, pues éstos se derivan del artículo 45 incisos c) y g) de la Carta de la OEA (supra, párr. 48).

Si bien se trata de derechos autónomos, este Tribunal destaca su interdependencia e indivisibilidad. En esa medida, se encuentran sujetos a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención, que contienen los deberes de respetar y garantizar los derechos reconocidos en ella sin discriminación, y de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos y libertades contenidos en ella.

*107. “Este Tribunal ha señalado, desde sus primeras sentencias, en relación con el artículo 1.1 de la Convención, que la primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. En ese sentido, la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. **Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal**” (la negrita nos pertenece).*

108. La segunda obligación de los Estados es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta

el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”

V.II. a) Las resoluciones atacadas suponen una violación al principio de progresividad y no regresividad del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Los argumentos hasta aquí esbozados exponen a todas luces la especial protección que estos derechos han merecido por parte de los distintos organismos internacionales, que funcionan como máximos intérpretes de los tratados y convenciones en los que el Estado Argentino es parte, y a los que ha asignado jerarquía constitucional a través de su incorporación en el art. 75, inc. 22) de la Constitución Nacional. En este sentido, es esencial recordar que los compromisos asumidos, cuya violación podría acarrear la responsabilidad internacional del Estado argentino, incluyen también al respeto por el principio de progresividad, cuya contracara es la prohibición de regresividad en materia de derechos recogidos por tales Convenciones.

El principio de progresividad y la prohibición de regresividad son dos principios complementarios que, por un lado, exigen que los Estados adopten políticas públicas que garanticen, cada vez más y mejor, los derechos fundamentales de la población y, por otra parte, prohíben la adopción de políticas que resulten regresivas o impliquen un retroceso para el goce de dichos derechos.

El principio de progresividad es común a diversos instrumentos internacionales y se trata de uno de los principios más importantes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que asegura un piso mínimo de goce en cada jurisdicción y un avance continuo en la protección de sus derechos.

El principio de desarrollo progresivo de los derechos sociales se encuentra reconocido en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, exigiendo que los Estados tomen todas las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por

todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos” reconocidos en el Pacto⁸.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 26 la obligación de los Estados de adoptar providencias “para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos”⁹.

En el mismo sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales, ratificado por la República Argentina y conocido como "Protocolo de San Salvador", desarrolla ampliamente diversos derechos sociales y contempla en su artículo primero la obligación de adoptar medidas a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el protocolo.

A su vez la CADH dispone expresamente, que su texto no puede ser interpretado de forma tal que limite el goce o ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocido por la legislación interna de los Estados u otro instrumento internacional del que sea parte¹⁰. De esta forma, recogiendo el principio *pro hómine* -según el cual toda interpretación debe ser a favor de la protección de los derechos de las personas- la Convención veda cualquier interpretación que implique un retroceso en el goce de los derechos ya reconocidos a favor de la población.

La noción de progresividad abarca, **por un lado**, el reconocimiento de que la satisfacción de los derechos reconocidos en el Pacto suponen cierta gradualidad

⁸ PIDESC Artículo 2.1. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

⁹ También la Carta Social Europea de 1961, en sus artículos 2.1 y 12.3 referidos específicamente a derechos laborales y de seguridad social, reconoce el principio de progresividad.

¹⁰ CADH. Artículo 29. Normas de Interpretación: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

y, **por otro**, que existe un progreso en dicha satisfacción, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos sociales y culturales¹¹.

De conformidad con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, las medidas dirigidas a la satisfacción gradual y progresiva de los derechos sociales “deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto”¹².

Por su parte, de esta obligación general de satisfacción progresiva de los derechos sociales se derivan otras obligaciones concretas.

En este sentido, **la obligación mínima derivada del principio de progresividad es la prohibición de regresividad**, consistente en *“la obligación de no adoptar políticas y medidas, o de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos sociales de los que gozaba la población al momento de ser adoptado el tratado internacional respectivo o bien en cada mejora progresiva”*¹³.

La doctrina ha definido conceptualmente la prohibición de regresividad, como una limitación que los tratados de derechos humanos y la Constitución imponen sobre los poderes Legislativo y Ejecutivo a las posibilidades de reglamentación de los derechos económicos, sociales y culturales, impidiendo la adopción de una reglamentación que derogue o reduzca el nivel de estos derechos de los que goza la población¹⁴.

De esta forma, el Estado argentino se encuentra obligado internacionalmente a adoptar todas las medidas conducentes a garantizar cada vez mejor y más ampliamente los derechos económicos, sociales y culturales dentro de sus posibilidades, siéndole prohibido la adopción de políticas que tengan efectos regresivos en dicha protección.

En este sentido, es fundamental destacar que, además, por las características de los derechos en estudio, su garantía no podría diferirse en el tiempo. En palabras de la Corte IDH, *“...tratándose del ejercicio de una libertad, la sindical, comprensiva,*

¹¹ Cfr. Courtis, Christian. *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios*. EN: “Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales”, Christian Courtis (compilador), CEDAL y CELS, Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 2006, página8-9.

¹² Cfr. Comité DESC, Observación General N°3. Párrafo 2

¹³ Abramovich, Victor y Christian Courtis, “Los derechos sociales en el debate democrático”. Fundación Sindical de Estudios, Ediciones GPS Madrid, 2006. Página 50

¹⁴ Courtis, Christian. *La prohibición de regresividad ...* página 17

como elementos esenciales, tanto del derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo, cuanto del derecho a la huelga, todo lo cual, a su vez, hace que dicho ejercicio resulte ajeno a la limitación de los recursos con que pudiera contar el Estado, es menester concluir **que la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga son derechos de exigibilidad inmediata**, sin perjuicio de que su ampliación y perfeccionamiento a estándares superiores sea progresivo. Si algo requiere, sustancialmente, es su respeto por parte de las autoridades, las cuales deberán abstenerse de toda injerencia” (el destacado es propio)¹⁵.

Courtis advierte, que el control de la prohibición de regresividad no se limita a una simple constatación normativa en abstracto por medio de la comparación de la ley anterior y posterior, sino que es fundamental la evaluación de los efectos concretos que las normativas en cuestión generan. De esta forma, sostiene el autor, resultan regresivas no solo aquellas normas que envuelvan un retroceso en la extensión concedida a un derecho, sino también aquellas “*políticas que impliquen un retroceso en los resultados, medible a través de indicadores o referentes empíricos*”¹⁶.

El análisis del grado de regresividad de una política pública, de acuerdo con Courtis, es una especie de “*control de razonabilidad agravado*” por cuanto, a las limitaciones de análisis de racionalidad de la medida, se le agregan otras consideraciones vinculadas con criterios de evolución temporal o histórica¹⁷.

De esta forma, es indiscutible que estos principios constituyen parte integrante del ordenamiento jurídico argentino, siendo obligación de los tribunales de justicia garantizar su efectiva vigencia, como en el caso de marras. Con la misma claridad, las resoluciones cuya inconstitucionalidad y nulidad solicitamos vulneran flagrantemente la prohibición de regresividad, **al retroceder mediante un acto administrativo** -que en nada se vincula con el ámbito del derecho del trabajo en términos colectivos- **en materia de libertad sindical y derecho a huelga**.

Tal como se expuso, se trata de derechos fundamentales que, por un lado, deben ser progresivamente incorporados en su mayor medida a la legislación de los

¹⁵ OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021 SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, párr. 118. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf

¹⁶ Courtis, Christian. *La prohibición de regresividad* ... página 6

¹⁷ Courtis, Christian. *La prohibición de regresividad* ... página 22

Estados y, por otro, imponen la prohibición de ser alcanzados por normativa que constituya un retroceso en su goce.

V.II.b) La definición de “bloqueo” de la Resolución 901/2024 como neutralización del derecho a huelga.

La propia definición de “bloqueo” que figura en la resolución de referencia remite a todo tipo de acción que “impida, dificulte o amenace”, de manera tal que con una amplitud semejante resulta abarcativa de casi cualquier medida de acción directa en sentido práctico. La imprecisión de la definición (o la deliberada voluntad de incluir cualquier acción sindical) desnaturaliza la operatividad de los reclamos, ya que pretender que cualquiera de ellos, más allá de las modalidades y alcances del caso, no interfiera en el normal funcionamiento de una unidad productiva o pase inadvertido hace que pierda sentido la medida en sí misma.

En estos términos, la definición de bloqueo supone una **restricción casi total del ejercicio del derecho a huelga**, ya que cualquiera de sus formas, según la resolución, habilitaría la denuncia y posterior intervención de las fuerzas de seguridad.

En ese sentido, el Comité de Libertad Sindical sostuvo que ***“Las condiciones requeridas por la legislación para que la huelga se considere un acto lícito deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales”***¹⁸.

Además, teniendo en cuenta los efectos que tendría la configuración de un supuesto “bloqueo” -que, por otro lado, su determinación queda a cargo del personal policial y no de la justicia, que es quien puede declarar legal o no una medida de acción directa- la definición se torna aún más problemática.

En primer lugar, porque no surge de una ley en sentido formal, sino de una resolución ministerial de un Ministerio sin competencia para legislar en el ámbito del derecho colectivo del trabajo ni en ningún otro. En segundo lugar, porque en virtud de esa definición administrativa, cuya configuración determinarán las fuerzas de seguridad, quedaría habilitada la posibilidad de que interfieran

¹⁸ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical de la International Labour Organization (OIT), párr. 789. Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

autoridades que por tales razones podrían aplicar sanciones múltiples por el ejercicio de un derecho legítimo: **por un lado**, la actuación de la Secretaría de Trabajo para la aplicación de la nueva redacción del art. 242 de la LCT (es decir, un despido con causa); **por otro**, la intervención de la justicia penal, que pese a su carácter de última ratio quedaría facultada, según la Resolución, a iniciar investigaciones por delitos que tampoco son precisados por la norma cuestionada.

En este sentido se ha pronunciado la Corte IDH y sostuvo que: *“En relación con la facultad de declarar la ilegalidad de la huelga, el Tribunal resalta que ésta no debe recaer en un órgano administrativo, sino que corresponde al Poder Judicial, en aplicación de causales taxativas establecidas previamente en la ley, y conforme a los derechos a las garantías judiciales previstas en el artículo 8 de la Convención Americana. Asimismo, el Tribunal considera que el Estado debe abstenerse de aplicar sanciones a los trabajadores y a las trabajadoras, cuando participen en una huelga legal, en tanto se trata de una actividad sindical lícita que constituye además el ejercicio de un derecho humano, y garantizar que estas sanciones tampoco sean aplicadas por las empresas privadas”*¹⁹ (el destacado es propio).

Por otro lado, naturalmente admitir la protesta (en este caso, más aún siendo gremial, vale decir, con garantía constitucional propia y directa) implica aceptar cierta alteración o molestia razonable en virtud de ella. En ese sentido, toda medida estatal que tienda a neutralizar el efecto disruptivo que puede generar una protesta estaría restringiendo el ejercicio del derecho y desdibujando las medidas de acción directa en sí mismas.

Así lo ha entendido el Comité de Libertad Sindical de la OIT, al afirmar que *“Las huelgas por naturaleza, ocasionan perturbaciones y costos, y también requieren un sacrificio importante de los trabajadores que optan por ejercerla como último recurso y como medio de presión sobre el empleador a fin de corregir lo que consideran ser una injusticia”*²⁰ (el destacado es propio).

En este sentido, también sostuvo que: *“...la prohibición de la huelga sólo podría ser aceptable con respecto a los funcionarios públicos, que actúan como órganos del poder público, o con respecto a los trabajadores de los servicios esenciales en el sentido estricto del término*

¹⁹ OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021 SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, párr. 101. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf

²⁰ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical de la International Labour Organization (OIT), párr. 755. Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_I_D,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

(es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población)”²¹.

“Por otro lado, este **Tribunal destaca la relación que existe entre la libertad de expresión, el derecho de reunión y los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga**”²² (el destacado es propio).

“El Tribunal ha sostenido que la Convención Americana garantiza el derecho a la libertad de expresión a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe restringirla a una determinada profesión o grupo de personas. En este sentido, la libertad de expresión es indispensable para la formación de la opinión pública en una sociedad democrática. **En el ámbito laboral, la Corte ha señalado que es conditio sine qua non para que los sindicatos y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. En esta lógica, la libertad de expresión resulta una condición necesaria para el ejercicio de organizaciones de trabajadores y trabajadoras, incluidos los sindicatos**, a fin de proteger sus derechos laborales y mejorar sus condiciones e intereses legítimos, puesto que sin este derecho dichas organizaciones carecerían de eficacia y razón de ser. Asimismo, la Corte ha establecido que la obligación de garantizar los derechos de la Convención, presupone obligaciones positivas para el Estado, a fin de proteger los derechos inclusive en la esfera privada”²³ (el destacado es propio).

“...la Corte ha puesto de manifiesto que la emisión de información concerniente al ámbito laboral, por lo general, posee un interés público y por lo tanto se encuentra protegida por la libertad de expresión. Son de interés público aquellas opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes. Por esta razón, **el ámbito de protección del derecho a la libertad de pensamiento y expresión resulta particularmente aplicable en contextos laborales, respecto del cual el Estado debe no sólo respetar dicho derecho sino también garantizarlo**, a fin de que los trabajadores y las trabajadoras o sus representantes puedan también ejercerlo. Es por ello que, en caso en que exista un interés general o público, se requiere de un nivel

²¹ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical de la International Labour Organization (OIT), párr. 799. Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_1_D,P70002_HIER_LEVEL:3945366,1

²² OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021 SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, párr. 132. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf

²³ OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021 SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, párr. 134. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf

reforzado de protección de la libertad de expresión, y especialmente respecto de quienes ejercen un cargo de representación de los trabajadores y las trabajadoras”²⁴ (el destacado es propio).

“Respecto del derecho de reunión, este Tribunal recuerda que el artículo 15 de la Convención Americana “reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas”. La Corte ha señalado que **este derecho abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos. La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos.** Por tanto, el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que **el derecho de reunión pacífica tiene un valor intrínseco y además “se suele ejercer con el objetivo de promover la efectividad de otros derechos humanos”, entre los que este Tribunal destaca la libertad de asociación sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga.** En esa medida, “la justificación jurídica del deber de respetar y garantizar el derecho de reunión pacífica procede también de la importancia de otros derechos, normas y principios más amplios cuya aplicación promueve”. Asimismo, este Tribunal ha expresado que el derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión”²⁵ (el resaltado es nuestro).

“Este Tribunal advierte que **los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación, en su relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, constituyen derechos fundamentales** para que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, se organicen y expresen las reivindicaciones específicas acerca de sus condiciones laborales, para poder así representar efectivamente sus intereses ante el empleador, e incluso participar en cuestiones de interés público con una voz colectiva. Los Estados tienen el deber de respetar y garantizar estos derechos, los cuales permiten nivelar la relación desigual que existe entre trabajadores y trabajadoras, y empleadores y empleadoras, y el acceso a salarios justos, y condiciones de trabajo seguras. En este sentido, la Corte recuerda que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, de forma que la efectividad del ejercicio de los derechos depende de la efectividad del ejercicio de otros derechos”²⁶ (el resaltado es propio).

²⁴ OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021 SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, párr. 135. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf

²⁵ OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021 SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, párr. 139. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf

²⁶ OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021 SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON

Recientemente, con motivo de los hechos de represión policial ocurridos en la provincia de Jujuy durante junio y julio de 2023, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como el Alto Comisionado de Naciones Unidas se pronunciaron respecto de los cortes de ruta como modo de ejercicio del derecho a la protesta.

Concretamente, la CIDH sostuvo en su comunicado que *“se recuerda al Estado que estas son **modalidades legítimas y protegidas por el derecho a la protesta**. Es necesario que se **tolere que las manifestaciones puedan generar cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana**, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica”*²⁷ (el destacado nos pertenece).

En idéntico sentido, el representante de Naciones Unidas manifestó en su carta que: *“la mera **perturbación de la circulación del tráfico o de los peatones o de las actividades cotidianas no equivale a violencia**”, en los términos protegidos por las normas internacionales*²⁸ (El destacado nos pertenece).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, la CSJN) sostuvo recientemente, que las libertades de reunión, de expresión y de asociación son constitutivas del derecho a la protesta, son “esenciales del estado constitucional vigente en la República”²⁹. En este sentido, estableció, que si bien el Estado tiene la facultad de reglamentar el uso de las calles, parques y otros espacios públicos en pos de su disfrute como bien público, así como de determinar los mecanismos a través de los cuales se supervisará que dichas normas sean cumplidas en la práctica, también **tiene el deber de respetar los derechos fundamentales de las personas, entre los que se encuentra la libertad de asociación y de expresión**³⁰ (el destacado nos pertenece).

PERSPECTIVA DE GÉNERO, párr. 141. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf

²⁷ CIDH, comunicado, 20 de junio de 2023, disponible en

<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/127.asp>

²⁸ ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, comunicado de prensa, 21 de junio de 2023, disponible en

<https://news.un.org/es/story/2023/06/1522117#:~:text=La%20ONU%20urgi%C3%B3%20al%20E2%80%9Cdi%C3%A1logo,mediante%20v%C3%ADas%20democr%C3%A1ticas%20e%20institucionales%E2%80%9D>.

²⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2018, 4 de septiembre) “Varela, José Gilberto c/Disco S.A. s/amparo sindical”. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-recurso-hecho-deducido-jose-gilberto-varela-causa-varela-jose-gilberto-disco-sa-amparo-sindical>

³⁰ Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o

Debido a la importancia que tiene la protesta social para garantizar la participación política y el derecho a peticionar a las autoridades, los Estados tienen un conjunto de obligaciones jurídicas para promover su ejercicio. En primer lugar, el deber de proteger y facilitar el ejercicio del derecho de protesta, se traduce en una serie de actividades que los funcionarios que lo representan deben realizar para generar un entorno propicio para el ejercicio de los derechos de reunión y libertad de expresión³¹. Esto tiene como contrapartida, el deber de abstenerse de interferir, impedir u obstaculizarlo.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha dicho también que: *“los Estados también tienen obligaciones positivas de prestar asistencia a los participantes, cuando sea necesario, para que logren sus objetivos legítimos. En algunos casos, puede ser necesario bloquear las calles, desviar el tráfico o proporcionar seguridad”*³² (el destacado nos pertenece). Estas acciones deben adoptarse siempre en favor de la realización de la manifestación y nunca con el fin de impedirla u obstaculizarla, si no están dados los restrictivos requerimientos que justifiquen su restricción.

La relevancia del derecho a la protesta social para las sociedades democráticas obliga a los Estados a fomentar, facilitar y promover su ejercicio a través de acciones positivas, pero también los obliga a respetar su ejercicio, lo que se traduce en el **deber de abstenerse de restringir ilegítimamente el derecho de protesta y sus derechos conexos**. Tal como sostuvo el Comité de Derechos Humanos en su Observación General nro. 37 del año 2020, *“dado que existe una presunción en favor de la facilitación de las reuniones pacíficas, corresponde a las autoridades justificar las restricciones como excepciones legítimas a la norma”*³³ (El destacado nos pertenece)

Por esta razón, el sistema interamericano de derechos humanos (CIDH y Corte IDH), desarrolló una serie de requisitos que deben ser considerados para que las restricciones a los derechos de libertad de expresión, de reunión y de asociación sean legítimas. Estos requisitos fueron replicados por la Corte IDH, que dijo: *“... el derecho de reunión no es un derecho absoluto y puede estar sujetos a restricciones, siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben*

arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 17.a.

³¹ ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. Observación general núm. 37. Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 28.

³² ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. Observación general núm. 37. Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 28.

³³ ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. Observación general núm. 37. Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 43.

estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo (los cuales están limitados por el artículo 15 de la Convención a la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás) y ser necesarias y proporcionales”³⁴ (el destacado nos pertenece).

Sobre esto la CIDH sostuvo que: “... **ante una posible colisión determinada por el modo de la protesta** -cuando supone cortar u ocupar parte de una calzada o ruta- entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, **corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático**” (el destacado nos pertenece).

Sobre los cortes de ruta, la CIDH manifestó preocupación por la vulneración de derechos y las acciones violentas en el marco de las protestas de la provincia de Jujuy durante los meses de junio y julio del 2023 y exigieron que el Estado argentino respetara los estándares de uso de la fuerza. En relación a los cortes de calles y rutas, la CIDH sostuvo: “se recuerda al Estado que estos son modalidades legítimas y protegidas por el derecho a la protesta. **Es necesario que se tolere que las manifestaciones puedan generar cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana**, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica”³⁵. (El destacado nos pertenece)

Como se señalara, lo expuesto sobre la protesta social se extiende y amplía si hablamos de la huelga, a cuyo respecto el art. 14 bis de la CN confiere un especial tratamiento al garantizarla en cláusula operativa a los gremios. Por lo demás, el incumplimiento a la manda constitucional por vía de la amenaza represiva respecto de quienes ejercen el derecho implica de suyo amenazar a quienes debe considerarse como defensores y/o defensoras de derechos humanos.³⁶

V.III Control de convencionalidad. Violación a los principios de legalidad y razonabilidad.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco. V. México. Sentencia del 28 de noviembre del 2018. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Parr. 174.

³⁵ CIDH; “Argentina debe respetar estándares de uso de la fuerza provincial durante las protestas en Jujuy”. 20/06/2023, Disponible en:

<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/127.asp>

³⁶ Cfr. ONU, Relatoría especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. “Acerca de los defensores de los derechos humanos”, disponible en <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders#ftn1>.

Teniendo en cuenta los aspectos que venimos exponiendo, corresponde realizar una explicación sobre cómo el Protocolo, al reglamentar y limitar los derechos humanos de reunión, petición y expresión de un modo que no cumple ni respeta el principio constitucional de limitación de los derechos (art. 14 y 28 C.N; 29.2 D.U.D.H; 30 C.A.D.H), no cumple con las condiciones básicas para que una restricción a un derecho constitucional pueda ser considerada válida. **En estos términos, las Resoluciones atacadas no resisten el más mínimo control de convencionalidad.**

Aun cuando es cierto que no hay derechos absolutos, las limitaciones a los mismos deben ser evaluadas a la luz de los estándares constitucionales de legalidad y razonabilidad. Particularmente en materia de libertad de expresión en sentido amplio, los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos han señalado en reiteradas oportunidades que **el artículo 13.2 de la Convención Americana exige el cumplimiento de las siguientes tres condiciones básicas para que una limitación a ese derecho sea admisible:**

- (1) La limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material;*
- (2) La limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y*
- (3) La limitación debe ser: a) necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan, b) estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; y c) idónea para lograr el objetivo imperioso que persigue.*

A partir de ello, y tal como hemos adelantado, es evidente que el Protocolo aprobado por Resolución Ministerial 901/2024 s, adolece de atendibles problemas constitucionales, que recaen sobre:

1) El mecanismo normativo utilizado para limitar derechos fundamentales a través de una Resolución Ministerial, lo que no satisface las exigencias de legalidad constitucional en los términos ordenados por la CSJN y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, principalmente a partir de la interpretación de la expresión de leyes formulada en la Opinión Consultiva N°6/86 de la Corte IDH.

2) Aun cuando se considerara que la Constitución Nacional habilitaría a otorgar a un Ministerio potestades legislativas orientadas a restringir

libertades preferentes³⁷, la extensión de la limitación, no supera el principio de razonabilidad.

En primer lugar, abordaremos los motivos por los cuales las resoluciones 893/2024 y 901/2024 no superan el test de legalidad exigido. Dentro de este punto, desarrollaremos las modificaciones al ordenamiento jurídico laboral sobre derecho colectivo como atribución legislativa del Poder Ejecutivo Nacional en contra de las prohibiciones constitucionales y convencionales, al cambiar sustancialmente el contenido del derecho a la huelga.

En segundo lugar, abordaremos los motivos por los cuales el contenido / fondo de este Protocolo ministerial no supera el test de razonabilidad, por constituir una restricción irrazonable y desproporcionada del derecho a huelga.

V.III.a) TEST DE LEGALIDAD

En el presente capítulo explicaremos que el Protocolo en cuestión reglamenta y limita el ejercicio del derecho humano a la libre asociación, libertad de expresión y huelga como modo de protesta social a través de un mecanismo normativo que no supera el principio de limitación de los derechos (art. 14 y 28 C.N; 29.2 D.U.D.H; 30 C.A.D.H), ya que vulnera el test de legalidad constitucional, tal como lo entiende la CSJN y la Corte IDH.

Al respecto se ha señalado que *“la reglamentación del derecho se debe instrumentar por ley... es decir, por el legislador... o por norma basada en ley (decreto reglamentario de ley; ordenanza municipal habilitada por una constitución o ley provincial) ... Las bases normativas argentinas del principio de legalidad están, como se indicó, en los arts. 14 y 28 de la Const. nacional que hablan de leyes reglamentarias de los derechos. El art. 19 in fine añade que nadie ‘será obligado a hacer lo que no manda la ley’”* (Sagües, Néstor P., Manual de Derecho Constitucional, Astrea, Bs. As., 2019, pág. 741).

Estos criterios han sido destacados también por la Corte Suprema. Así, en “Portillo” señaló que la reglamentación de derechos debe ser instrumentada por ley (Fallos 312:496), y en “Coronel García” señaló que se trata de una facultad concedida al legislador (Fallos 312:1082).

De este modo, *“El único órgano que puede imponer obligaciones a los habitantes — fundamentalmente mediante la reglamentación de los derechos individuales— es el Congreso nacional, por medio de su expresión normal, esto es, la ley en sentido formal... **La consecuencia lógica de este principio es que la actuación de los otros dos poderes del gobierno nacional, esto es, el Ejecutivo y el Judicial, siempre es sublegal, es decir, que los actos que emanen éstos (decretos y sentencias) no pueden contradecir a las leyes, ya que están en un nivel inferior a éstas. Esto no significa que todas las normas que imponen conductas en forma***

³⁷ 9 CSJN. Fallos: 344:316 y 343:1704.

abstracta surjan de las leyes del Congreso, ni que al Poder Ejecutivo le esté absolutamente prohibido dictar actos de carácter general” (Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, Abeledo Perrot, Bs. As., 2016, énfasis agregado).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 30 dispone que: *“Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.*

A su vez, en la Opinión Consultiva N° 6 la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó, que

*“la protección de los derechos humanos requiere que **los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público**, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que **las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución**. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente”. (Párr. 22)*

Seguidamente, la Corte afirmó que:

*“no es posible interpretar la expresión **leyes**, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer los límites que el derecho constitucional democrático ha establecido...” (el destacado es propio).*

Más específicamente, en el caso *Kimel vs Argentina* la Corte estableció que *“es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información”.*

Lo dicho por la Corte IDH en los precedentes mencionados, no deben ser tomados como meros requisitos formales o procedimentales para establecer restricciones a los derechos humanos. Más bien, lo que la Corte quiere decir es que **los derechos constitucionalmente protegidos, especialmente aquellos que merecen una especial protección como en el presente caso (el derecho a la huelga, sobre todo en contextos económicos adversos) pueden ser limitados sólo a través de acuerdos democráticos expresados en el Congreso**. El modo de regular el derecho a la huelga tratándola como un acto

delictivo, a través de una Resolución que no requirió de ningún acuerdo democrático, es insostenible desde el punto de vista del constitucionalismo democrático.

La Resolución cuestionada pretende limitar el pleno goce y ejercicio de un derecho de carácter fundamental mediante la introducción de modificaciones al ordenamiento laboral, que además implican la ampliación de las facultades de las fuerzas de seguridad. Estas modificaciones las hace a través de una resolución ministerial de bajo rango normativo que, además, involucra al sistema penal en un escenario que le es completamente ajeno (sobre esto, ver las consideraciones realizadas en el acápite V).

El hecho de que el Ministerio de Seguridad de la Nación pretenda legislar en materia laboral a través de un Protocolo aprobado por Resolución, es un claro exceso en sus funciones y exhorbita manifiestamente sus atribuciones y competencias, arrogándose facultades legislativas que no posee. La atribución de funciones legislativas por parte de un órgano del Poder Ejecutivo de la Nación viola la forma republicana de gobierno prevista en el art. 1° C.N., que se caracteriza por la división de funciones entre los poderes del Estado.

Además, un Protocolo es, concretamente, uno de los tantos instrumentos a través de los cuales el Ministerio de Seguridad de la Nación puede materializar la dirección y coordinación de las funciones y jurisdicciones de las fuerzas policiales y de seguridad nacionales³⁸, así como también la determinación de política criminal y elaboración de planes y programas para la prevención del delito³⁹.

Un buen uso de esta herramienta por parte del Ministerio de Seguridad, a diferencia de lo implementado en esta ocasión, permitiría disminuir considerablemente los márgenes de discrecionalidad propios de la intervención de las distintas fuerzas de seguridad y con ello reducir los abusos que pudieran tener lugar en el marco del ejercicio de las tareas propias de la prevención del delito. Sin embargo, lo que hace este instrumento es, precisamente, atribuirles a las fuerzas de seguridad una enorme porción de discrecionalidad en un ámbito propio del derecho colectivo del trabajo, un ámbito en el cual no tienen ninguna función que cumplir que no resultare de un mandato legal.

En este sentido, el Protocolo es de utilidad para fijar las reglas que el agente de seguridad debe seguir en circunstancias exhaustivamente detalladas y

³⁸ Función prevista en el inc. 3 del art. 22 bis de la Ley de Ministerios.

³⁹ Función prevista en el inc. 14 del art. 22 bis de la misma Ley.

correspondientes a las normas vigentes. Así, se busca profesionalizar su intervención a través de una amplia difusión de estos protocolos y de su puesta en práctica en los espacios de entrenamiento del personal de la fuerza de que se trate.

Por estos motivos, se deben hacer los esfuerzos suficientes para ser precisos en las indicaciones sobre los procedimientos y los distintos escenarios de intervención, de modo de relegar el menor margen de discrecionalidad posible a los miembros de las fuerzas de seguridad para hacer uso de criterios no escritos. **Esto último es exactamente lo que podría producirse a través del Protocolo que atacamos: atribuyendo una función propia del poder judicial, los miembros de las fuerzas tendrían la facultad de declarar ilegal una huelga, en base a una definición de bloqueo que presenta serios problemas de vaguedad y que podría abarcar cualquier tipo de acción directa.**

Esta facultad de la autoridad política es, a su vez, muy importante para evitar que sean las propias fuerzas policiales las que dicten sus propios Protocolos como lo hicieron históricamente estableciendo ámbitos de autonomía y escapando al control de cualquier tipo. Por eso, y en virtud de que la misma Ley de Ministerios establece, en su art. 4.b)1. que, en materia de su competencia, los Ministros deberán “Cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional y la legislación vigente”, no hay dudas de que la facultad ministerial debe ser ejercida siempre que guarde relación y cumpla con los mandatos legales.

Como vimos a lo largo de esta presentación y ya anticipamos varias veces, el Protocolo dictado por la Resolución 901/2024 del Ministerio de Seguridad de la Nación presenta vicios de procedimiento y de contenido, en clara contraposición a la legislación vigentes, a las leyes laborales en particular, la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las modificaciones al ordenamiento jurídico laboral sobre derecho colectivo como atribución legislativa del Poder Ejecutivo Nacional en contra de las prohibiciones constitucionales y convencionales, al cambiar sustancialmente el contenido del derecho a la huelga.

El artículo 1° de la Resolución ministerial que impugnamos viene a fijar un nuevo paradigma en materia de derecho de huelga, como modo de ejercicio de la protesta social, pues a partir del 9 de septiembre de 2024 la libertad de asociación, reunión, expresión y manifestación / petición a las autoridades que de cualquier manera suponga “...**maniobras, dispositivos, vallados u obstáculos, de cualquier naturaleza, que impidan, dificulten o amenacen,**

de forma actual o inminente, el ingreso o egreso de personas, vehículos o mercaderías en un establecimiento productivo o de servicios en cualquier lugar del territorio nacional⁴⁰ (el destacado es propio). Deja de ser un derecho fundamental para quienes “quieran habitar en el suelo argentino” y pasa a constituir un “bloqueo”. **A partir de este momento, entonces, cualquier huelga se trata de un hecho denunciante**. La policía, según el Ministerio de Seguridad, luego de determinar la ilegalidad de los hechos/actos de que se trate -facultad, que insistimos es exclusiva de la justicia laboral-, estará habilitada a “hacer cesar” el bloqueo e identificar a cualquier persona que se encuentre realizando esas conductas como responsables o participantes. El relevamiento de pruebas y la identificación de involucrados a los que refiere el art. 6° de la Resolución, será a los efectos de “*su inmediata remisión al juzgado penal correspondiente y al Ministerio Público Fiscal*”⁴¹.

En lo que aquí interesa, mientras el artículo 1° anticipa un cambio en el enfoque e intervención estatal sobre la huelga, el artículo 6° directamente propone la intervención del derecho penal en una materia que le es completamente ajena. Ambas cuestiones requieren, irremediablemente, de una decisión del Poder Legislativo en ese sentido y ajustarse a los estándares antes referidos para ser válidas y esos presupuestos no se registran en autos.

Dicho de otra forma, se trata de un Ministerio dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, atribuyéndose facultades legislativas que le son absolutamente ajenas; más especialmente cuando estas son de contenido penal. Lo **vulnera, groseramente, los principios de legalidad formal y reserva de ley, así como las prohibiciones expresamente establecidas en nuestra Constitución Nacional (arts. 75, inc. 12, 76 y 99, inc. 3) y los lineamientos fijados por la Corte IDH en la Opinión Consultiva 6/86 con relación a las exigencias que deben tener las normas que pongan en tensión los derechos fundamentales de las personas**.

Tal como fue reseñado, existe un amplio espectro de leyes en sentido formal enmarcadas en el ordenamiento del Derecho del Trabajo, la propia Constitución Nacional e instrumentos y parámetros internacionales a través de estándares y Opiniones Consultivas de la Corte IDH, la CIDH y la OIT, que circunscriben la huelga como variante fundamental del derecho a la protesta y como derecho propio y exclusivo del ámbito del derecho del trabajo. Así, “*la libertad de expresión resulta una condición necesaria para el ejercicio de organizaciones de*

⁴⁰ Art. 1, Resolución 901/2024 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

⁴¹ Art. 6, Resolución 901/2024 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

*trabajadores, a fin de proteger sus derechos laborales, mejorar sus condiciones e intereses legítimos, puesto que sin este derecho dichas organizaciones carecerían de eficacia y razón de ser*⁴².

Como primera aclaración, esta condición jurídica del derecho a la huelga excede ampliamente cualquier regulación que pueda establecer válidamente el Ministerio de Seguridad a través de una resolución ministerial. Pero, además, como segunda aclaración -de extrema gravedad-, la huelga a partir del status al que se hace referencia no tiene el más mínimo margen de intervención por parte del derecho penal, puesto que en sí misma, no hay ninguna modalidad ni circunstancia de ejercicio que pudiera tornarla un delito.

Si bien el artículo al que hacemos referencia no crea directamente una figura delictiva -que, de cualquier manera, no podría hacerlo-, ni tampoco refiere a ningún tipo penal en particular -lo que también constituye un problema-, **sí hace expresa referencia a que la caracterización como bloqueo de una huelga por partes de las fuerzas de seguridad las habilitará a hacerlo cesar** (art. 3°), recabar pruebas e identificar responsables y participantes, y proceder a la inmediata remisión al juzgado penal correspondiente y al Ministerio Público Fiscal (art. 6°).

Es importante destacar que la resolución también incorpora un mecanismo de denuncia ante la advertencia de un “bloqueo”, los cuales “*podrán ser denunciados telefónicamente al número 134, por WhatsApp al número (11) 38524561 o por correo electrónico a la dirección: bloqueos@minseg.gob.ar o los que en el futuro los reemplacen*”⁴³. Seguidamente, el art. 3 prevé que “**Recibida dicha denuncia, el MINISTERIO DE SEGURIDAD evaluará su verosimilitud y entidad; en su caso, pondrá los hechos en conocimiento de las autoridades competentes y, de corresponder, instruirá a la SECRETARÍA DE SEGURIDAD para que efectúe el despliegue de las FUERZAS POLICIALES Y DE SEGURIDAD FEDERALES más próximas a fin de que hagan cesar el bloqueo y restablezcan el normal ingreso y egreso de personas, vehículos o mercaderías en el establecimiento afectado**”⁴⁴ (los destacados son propios).

Como puede apreciarse, la Sra. Ministra de Seguridad de la Nación se atribuyó facultades para legislar en materia de Derecho del Trabajo, criminalizando un

⁴²CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO LAGOS DEL CAMPO VS. PERÚ SENTENCIA DE 31 DE AGOSTO DE 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 91. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

⁴³ Art. 2, Resolución 901/2024 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

⁴⁴ Art. 3, Resolución 901/2024 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

derecho laboral y sindical de especial trascendencia. De este modo, ajustó a su gusto, unilateralmente y sin tener que someter sus propuestas a un debate legislativo amplio, plural y democrático, las posibilidades de ejercer un derecho especialmente protegido por instrumentos de todos los niveles del ordenamiento jurídico, de jerarquía indiscutiblemente mayor a una resolución ministerial.

De esta manera, cualquier acción de protesta bajo la modalidad de huelga sería susceptible de ser declarada bloqueo por parte de las fuerzas de seguridad y, en consecuencia, ser cercenada y perseguible penalmente. Conviene descomponer lo que la resolución ministerial ha considerado bloqueo, para una mejor apreciación de la limitación que supone. Así, se entenderá por bloqueo (art. 1º de la Resolución 901/2024):

- (i) en cuanto a las acciones -> *maniobras, dispositivos, vallados u obstáculos, de cualquier naturaleza;*
- (ii) en cuanto a los modos de presunta obstrucción -> *que impidan, dificulten o amenacen;*
- (iii) en cuanto al tiempo de la presunta obstrucción -> *de forma actual o inminente;*
- (iv) en cuanto al destino de obstrucción -> *el ingreso o egreso de personas, vehículos o mercaderías;*
- (v) en cuanto al lugar de presunta obstrucción -> *en un establecimiento productivo o de servicios en cualquier lugar del territorio nacional.*

El análisis por separado de la definición que hace la norma resulta ilustrativo para advertir los problemas que presenta. Es evidente que **la redacción en estos términos descarta, lisa y llanamente, cualquier tipo de ejercicio del derecho a huelga**. Concretamente, al definir las acciones como “maniobras, dispositivos, vallados u obstáculos, de cualquier naturaleza”, la legalidad se ensancha para abarcar cualquier tipo de medida de fuerza, es más el término “cualquier” surge de la propia letra de la definición ensayada en la resolución-. Resulta interesante imaginar algún tipo de acción de protesta, en contexto laboral, que no quedara subsumida dentro de estos parámetros y no determine la desnaturalización del objeto y sentido de ese derecho, ya que difícilmente se pueda arribar a un escenario viable que la norma no reprobara.

Lo mismo cabe decir, sobre la posibilidad de que las personas participantes “impidan, dificulten o amenacen”, en tanto supondría a una pasividad incompatible con el reconocimiento jurídico de la huelga. Más aún, la definición

habilita a anticiparse a un efectivo impedimento, dificultad o amenaza, al prever la habilitación para intervenir ante lo que se presume será un bloqueo conforme al enunciado de su acaecimiento en forma *actual o inminente*. La misma amplitud se verifica al hacer referencia a aquello que la medida pudiera afectar y los establecimientos que pudieran entenderse afectados.

Nada de ese forma parte del ordenamiento laboral vigente, que es la única fuente válida y formal emanada del Congreso de la Nación para regular el acceso a un derecho de vital relevancia como el de huelga. De esta forma, también se produce una ampliación ilegítima en el catálogo de conductas que la policía podrá y deberá, de acuerdo a los términos y condiciones de este Protocolo, perseguir de aquí en más. Esto implica una mayor amplitud en las facultades policiales y demás fuerzas de seguridad federales para desplegar todo tipo de acciones, sin intervención judicial alguna, sobre cualquier persona o grupo de personas que se encuentren manifestándose o entablando un reclamo sindical bajo la modalidad de concentración de personas, con los efectos antes mencionados.

Se advierte, entonces, con facilidad que los criterios que emergen del art. 1° y concordantes del Protocolo, que conceptualizan como bloqueo a toda protesta laboral y ponen la resolución del conflicto en manos de las fuerzas de seguridad, son totalmente opuestos a los presupuestos y reglas establecidos en los precedentes citados.

De este modo, la Resolución Ministerial impugnada invade competencias que le son ajenas al legislar en materia laboral y disponer la actuación de las fuerzas de seguridad, sin descartar el posible uso de la fuerza para hacer cesar la medida (art. 3°) en estos supuestos, restringiendo totalmente el derecho a la huelga. Por lo tanto, desconecta la huelga del ámbito del Derecho del Trabajo para hacerla parte del Derecho Penal y, de esta manera, invade de modo indebido la facultad de creación de normas que está indefectiblemente asignada al Congreso de la Nación y limitada incluso por el Bloque Constitucional Federal.

Además de restringir ilegítimamente el derecho de huelga y posibilitar la intervención de las fuerzas de seguridad para limitar o suprimir el ejercicio de este derecho, también se invierten las obligaciones que sí pesan sobre el Estado. Precisamente en estos términos, la Corte IDH *“ha establecido que la obligación de garantizar los derechos de la Convención, **presupone obligaciones positivas para el Estado, a fin de proteger los derechos inclusive en la esfera privada. En casos como el presente, las autoridades competentes, sean judiciales o administrativas, tienen el deber de revisar si las actuaciones o***

decisiones que se ejercen en el ámbito privado y acarreen consecuencias a derechos fundamentales, resultan acorde con el derecho interno y sus obligaciones internacionales. De lo contrario, **el Estado debe corregir la vulneración a estos derechos y brindarles una adecuada protección**⁴⁵ (el resaltado es propio).

En este sentido, el Tribunal *“ha reconocido que ´en términos amplios de la Convención Americana, la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal´. En el caso de la libertad de expresión, cuyo ejercicio real y efectivo no depende simplemente del deber del Estado de abstenerse de cualquier injerencia, sino que puede requerir medidas positivas de protección incluso en las relaciones entre las personas. En efecto, en ciertos casos, el Estado tiene la obligación positiva de proteger el derecho a la libertad de expresión, incluso frente a ataques provenientes de particulares”*⁴⁶ (el destacado es nuestro).

Por otro lado, **para la Corte IDH, la legitimidad de una norma jurídica que tenga la potencialidad de afectar derechos fundamentales está íntimamente ligada con la legitimidad y representatividad de la autoridad de la que emana.** En concreto, es en el Congreso Nacional donde se reúnen las diversas fuerzas políticas democráticamente elegidas para delinear la sociedad que pensamos y queremos. Así, el mencionado tribunal internacional afirmó, en la Opinión Consultiva 6/86, que:

*“La ley en el Estado democrático no es simplemente un mandato de la autoridad revestido de ciertos necesarios elementos formales. Implica un contenido y está dirigida a una finalidad. El concepto de leyes a que se refiere el artículo 30, interpretado en el contexto de la Convención y teniendo en cuenta su objeto y fin, no puede considerarse solamente de acuerdo con el principio de legalidad (ver supra 23). Este principio, dentro del espíritu de la Convención, debe entenderse como aquel en el cual la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte, y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas. En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, que se traduce, inter alia, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común”*⁴⁷.

⁴⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO LAGOS DEL CAMPO VS. PERÚ SENTENCIA DE 31 DE AGOSTO DE 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 92.

Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

⁴⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO LAGOS DEL CAMPO VS. PERÚ SENTENCIA DE 31 DE AGOSTO DE 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 93.

Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

⁴⁷ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86, párr. 32. Énfasis agregado.

Al respecto, la Corte IDH, en la citada Opinión Consultiva consideró la relevancia de que las leyes sean dictadas de conformidad con los procedimientos de sanción de leyes previstos en las Constituciones locales, **de forma que la afectación de derechos fundamentales no quede al arbitrio del Poder Ejecutivo, rodeándolo así de garantías de protección.**

Tal como venimos planteando, por las propias características restrictivas, este tipo de definiciones, para gozar de plena vigencia y legalidad, deben surgir de normas o leyes en sentido formal, emanadas del Congreso Nacional. En la medida en que no atravesaron un proceso legislativo, amplio, plural y democrático, sino que constituye un acto del Poder Ejecutivo Nacional arrogándose facultades legislativas que no le corresponden y que, peor aún, le están explícitamente vedadas por el art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional. Por lo tanto, esta normativa es nula y contraria a las disposiciones de la Constitución Nacional y la CADH.

V.III.b) TEST DE RAZONABILIDAD

Desarrollados los argumentos por los cuales el Protocolo implicó una violación a los preceptos constitucionales y convencionales que prohíben al Poder Ejecutivo Nacional arrogarse facultades legislativas, debemos adentrarnos en las deficiencias de fondo.

Así, veremos a lo largo de este acápite, que todos y cada uno de los artículos que componen la resolución ministerial que aquí impugnamos, representan una grave violación a derechos fundamentales consagrados en las leyes locales, la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, y que gozan de especial protección a través de estándares fijados por la Corte IDH en materia de derecho a la libre asociación, reunión, expresión, huelga y protesta social.

El cambio de paradigma en torno al ejercicio del derecho a organizarse, expresarse libremente y peticionar a las autoridades mediante la participación activa (asistencia, convocatoria y/o difusión) de la protesta social y su transformación, sin más, en un hecho a ser cercenado por las fuerzas de seguridad y perseguible penalmente, implica su absoluta desnaturalización.

Sobre el derecho a huelga, la Corte IDH sostuvo que ***“el ámbito de protección del derecho a la libertad de pensamiento y expresión resulta particularmente aplicable en contextos laborales como el del presente caso, respecto del cual el Estado debe no sólo respetar dicho derecho sino también garantizarlo, a fin de que los trabajadores o sus representantes puedan también ejercerlo. Es por ello que, en caso en que exista un interés***

*general o público, se requiere de un **nivel reforzado de protección** de la libertad de expresión, y especialmente respecto de quienes ejercen un cargo de representación*⁴⁸ (el destacado es propio).

Sin embargo, las formas elegidas para eliminar cualquier forma de huelga organizada, en la gestión política y gubernamental de los derechos de las personas son de lo más variadas, pero tienen un único objetivo: desincentivar y desproteger a las personas que quieran ejercer su derecho constitucional y convencional a protestar, peticionar y reclamar contra sus empleadores, mediante la persecución por la vía penal (a través de la intervención de las fuerzas de seguridad y la posterior remisión a la justicia penal), y también por la laboral (a través de la remisión a la Secretaría de Trabajo para la aplicación del nuevo art. 242 de la LCT, independientemente de su cuestionable legalidad).

Así, por un lado, el Protocolo redefine el derecho a huelga reconocido en fuentes normativas formales como la ley, la Constitución Nacional y los tratados internacionales. En su lugar, lo define como bloqueo a partir de parámetros que van radicalmente en contra de los estándares locales e internacionales (art. 1°).

A partir de ello, la huelga se torna un hecho denunciabile, estableciendo canales concretos de denuncia para la ciudadanía en general, como si fuera un hecho delictivo (art. 2°).

Por su parte, amplía las facultades de las fuerzas de seguridad a través de la incorporación de su accionar en conflictos sindicales, con el único objetivo de neutralizar el derecho como tal y, en su lugar, criminalizarlo (art. 3°).

Además, habilita prácticas policiales insólitas tendientes a determinar discrecionalmente, y sin competencias, la ilegalidad de una huelga, considerarla un bloqueo y, en función de ello, hacer cesar la medida de acción directa, de forma terminantemente prohibida por los estándares internacionales de derechos humanos en materia de derecho a huelga (arts. 3° y 4°).

Por otro lado, habilita la activación de procesos sancionatorios que lleven a la decisión por parte de la Secretaría de Trabajo de aplicar la reforma del art. 242 de la Ley de Contrato de Trabajo, que supone el despido con justa causa en base a la participación en los supuestos “bloqueos” (art. 5°).

También habilita a las fuerzas policiales y de seguridad a que realicen tareas de levantamiento y acopio de información sobre participantes y organizadores de la

⁴⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO LAGOS DEL CAMPO VS. PERÚ SENTENCIA DE 31 DE AGOSTO DE 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 96. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

medida, incluyendo su identificación, como forma de persecución discriminatoria por su participación en la huelga. En su caso, las fuerzas podrán remitir la información a la justicia penal (art. 6°).

Tal como adelantamos, además de los problemas formales del Protocolo, derivados de la atribución de facultades legislativas que no tiene en una materia vedada para el Poder Ejecutivo Nacional por la propia Constitución Nacional, nos encontramos con que su contenido presenta serios problemas de fondo que merecen ser revisados.

La incorporación de todas estas modificaciones, no son inocuas ni neutrales, sino que implican la extensión de la habilitación de las facultades coercitivas y punitivas de las fuerzas policiales y de seguridad a conductas que están amparadas por la ley, la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y los estándares de la Corte IDH.

Lo que hace este Protocolo, también, es reescribir el rol que le cabe al Estado frente a la protesta social, ignorando por completo el deber constitucional y convencional que le cabe de promover y proteger este tipo de manifestaciones, no sólo interviniendo ante situaciones de conflicto que puedan suscitarse entre manifestantes o entre éstos y personas ajenas a la protesta, sino también en la adecuada administración de los derechos que entran en tensión en este tipo de contextos.

El Protocolo convierte en actos potencialmente criminales conductas comúnmente observadas en huelgas, como la alteración de las actividades normales de un establecimiento productivo o de servicios, los cortes de ruta o de calles, o la congregación de muchedumbres con carteles y banderas; todos hechos que, en sí mismos, no afectan la vida, la seguridad o la libertad de las personas. Mediante esta limitación, el Protocolo no satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática que justifique tan gravosa restricción.

La concepción o matriz de pensamiento sobre la cual se asientan todos y cada uno de los artículos de este Protocolo parecen rechazar la idea de que el derecho a la huelga constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que se asientan las sociedades democráticas. Como ya se dijo varias veces, se encuentra reconocido no sólo por la Constitución Nacional (arts. 14 y 14 bis, C.N.), sino también por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos incorporados al bloque constitucional por el art. 75, inc. 22.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH) considera la protesta como una actividad que reviste un “interés social imperativo”⁴⁹, lo que conlleva que exista una presunción general en favor de su ejercicio. Además, implica que los Estados “... **deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones** públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en la **construcción de mayores niveles de participación ciudadanía**, con las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública”⁵⁰. (el destacado nos pertenece)

*Debido a la importancia que tiene la protesta social a través de la huelga para garantizar la participación política y el derecho a peticionar a las autoridades, **los Estados tienen un conjunto de obligaciones jurídicas para promover su ejercicio**. En primer lugar, el deber de proteger y facilitar el ejercicio del derecho de protesta, se traduce en una serie de actividades que los funcionarios que lo representan deben realizar para generar un entorno propicio para el ejercicio de los derechos de reunión y libertad de expresión⁵¹. Esto tiene como contrapartida, el deber de abstenerse de interferir, impedir u obstaculizarlo.*

Sobre las obligaciones de protección de la protesta también ha dicho la Corte IDH “90. Las manifestaciones pacíficas cumplen un rol dinámico en la movilización de personas para presentar sus demandas de forma que potencialmente puedan influenciar la formulación o transformación de políticas públicas. En efecto, la protesta social ha sido el medio por el cual se ha facilitado la incorporación de la perspectiva de derechos al debate público y en la legislación. Por tanto, el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente. En ese sentido, la Corte ha sostenido que los derechos de reunión y de expresión están intrínsecamente relacionados, de modo que el ejercicio del derecho de reunión es una forma de ejercer la libertad de pensamiento y de expresión.

91. La Corte considera que los Estados tienen la obligación positiva de facilitar la manifestación pacífica de la protesta, garantizando a quienes se manifiestan el acceso al espacio público y la protección contra amenazas externas, cuando sea necesario. Este deber reviste particular importancia en relación con las manifestaciones organizadas por grupos sociales o poblaciones marginadas, particularmente excluidos del debate público.

Asimismo, los Estados deben adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las niñas y niños en el ejercicio de sus derechos de circulación, de reunión, de libertad de pensamiento y de expresión y de asociación en contextos de manifestaciones pacíficas.

92. Dicho esto, los derechos de reunión y circulación no son derechos absolutos y pueden estar sujetos a restricciones. El artículo 15 de la Convención señala que el derecho de reunión sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

⁴⁹ CIDH, Informe Protesta Social y Derechos Humanos, 2019, párr. 19. Disponible en:

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

⁵⁰ CIDH, Informe Protesta Social y Derechos Humanos, 2019, párr. 19. Disponible en:

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

⁵¹ ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. Observación general núm. 37. Artículo 21.

Derecho de reunión pacífica. Párr. 28.

*La restricción del ejercicio del derecho de reunión basado en amenazas a la “seguridad pública” sólo debe invocarse cuando la reunión cree un **peligro significativo e inmediato** para la vida o la integridad física de las personas o un riesgo de daños graves a sus bienes. La imposición de restricciones a las reuniones pacíficas tampoco debe basarse en nociones vagas sobre necesidades de “orden público”. En cuanto a la “seguridad nacional”, sólo puede ser invocada para justificar limitaciones necesarias para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o la amenaza de la fuerza” Caso “Tavares Pereira vs Brasil” ⁵²*

En función de esto, es evidente que el acto ministerial fracasa deliberadamente en los dos aspectos: no solo transforma el rol del Estado con relación a esta forma de protesta, omitiendo cualquier acción que implique la promoción y protección de las personas que busquen ejercer su derecho, sino que, en su reemplazo, ordena la realización de acciones tendientes a obstaculizar este derecho al punto de eliminarlo partiendo de la premisa de su ilicitud. Además, no hay exigencias de inminencia a daño a ningún bien jurídico protegido lo que torna la resolución carente del estándar de fin legítimo, y mucho más aún de necesidad social imperiosa, extremos reclamados por el art. 15 de la Convención Americana y el art. 13 del mismo cuerpo, de acuerdo con los principios jurisprudenciales del mismo.

El Comité de Derechos Humanos ha dicho que **“los Estados también tienen obligaciones positivas de prestar asistencia a los participantes, cuando sea necesario, para que logren sus objetivos legítimos. En algunos casos, puede ser necesario bloquear las calles, desviar el tráfico o proporcionar seguridad⁵³”** (el destacado nos pertenece). Estas acciones deben adoptarse siempre en favor de la realización de la manifestación y nunca con el fin de impedirla u obstaculizarla, si no están dados los restrictivos requerimientos que justifiquen su restricción.

Esto último es de especial relevancia para el caso, ya que la Resolución prevé expresamente el accionar por parte de las fuerzas de seguridad tendientes a hacer cesar el “bloqueo”, que como vimos, se configuraría con la mera ocurrencia de una multiplicidad de acciones, todas ellas protegidas por el derecho a huelga. Propuestas como la del acto administrativo que se impugna, ignoran por completo el hecho de que el Estado cumple un rol fundamental en la promoción

⁵² Caso Tavares Pereira y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C No. 507.

⁵³ ONU. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/GC/R.37. Observación general núm. 37. Artículo 21. Derecho de reunión pacífica. Párr. 28.

del ejercicio del derecho a la protesta a través de la gestión de mecanismos para garantizar su viabilidad.

En lo que hace a la ampliación de la persecución de personas que participen activamente de una huelga, el acto administrativo que impugnamos establece un abanico ilegal, inconstitucional e incompatible con la CADH de formas de participación criminal en el ejercicio de estos derechos fundamentales. Así, establece que las fuerzas policiales y de seguridad deberán identificar a quienes actúen como “responsables” y “participantes” de la huelga para su remisión a la justicia penal, lo que representa una extensión de la persecución penal y consolida procesos de criminalización que atentan seriamente contra el ejercicio de este derecho fundamental.

De esto se desprenden varios puntos sumamente preocupantes. **Se establece la facultad de dar por configurado el bloqueo en función de la ilegalidad de la huelga**, lo que es competencia exclusiva del juez laboral. Además, **se entabla un deber policial de identificar a toda persona que el propio agente considere responsable o participante de la huelga**. A su vez, **las fuerzas, en caso de así considerarlo, deberán remitir la información recabada a la justicia penal**.

Acá es importante señalar que, en función de las propias previsiones de la resolución ministerial, no hará falta que estas personas se comporten violentamente ni desplieguen ninguna conducta propia de la intervención del derecho penal, ni hagan nada más que simplemente estar allí, participando de la huelga. Por otro lado, la intervención penal se encuentra específicamente prevista, pese a que no se determina en función de qué tipo penal quedaría habilitada su actuación, lo que supone una enorme inseguridad jurídica en flagrante violación al principio de legalidad: **un trabajador que se encuentra ejerciendo un derecho, a su vez, podría estar incurriendo en un delito sin la posibilidad de poder preverlo o tener conocimiento de tal condición**.

Es importante tener en cuenta que, para extender sus tentáculos criminalizantes, los efectivos policiales podrán “recabar pruebas” que incluyen la identificación de responsables y participantes (art. 6°). Esta expresión vaga, ambigua e imprecisa afecta por completo el principio de legalidad (máxima taxatividad legal) en cuanto y en tanto habilita a las fuerzas de seguridad a realizar acciones y adoptar medidas que avanzan sobre los derechos fundamentales de las personas sin ninguna precisión al respecto. Ante la vaguedad e imprecisión, es posible suponer que las fuerzas policiales podrían utilizar **cualquier manera**, a su arbitrio y con ilimitada capacidad de acción, para recabar pruebas e identificar

personas. El recorte, la búsqueda y la persecución criminal será, sin lugar a dudas, selectiva y antojadiza, en función del contenido del Protocolo.

Nuevamente reiteramos, la amplitud de resolución ministerial en todos sus términos no deja lugar a dudas respecto de que cualquier huelga puede ser encuadrada en estos conceptos, y quienes participen de ellas serán objeto de esta recopilación de información con base, exclusivamente, en su participación en la huelga, es decir de adherencia a las organizaciones sindicales involucradas.

*En este sentido, tampoco es menor la previsión del art. 5° del Protocolo respecto de la remisión de la información recabada por las fuerzas de seguridad a la Secretaría de Trabajo, para la aplicación del nuevo art. 242 de la LCT, el cual incluye la participación en “bloqueos” como auténtica causal de despido sin justa causa. **Esto supone una amenaza directa de pérdida del puesto de trabajo por el ejercicio de un derecho indiscutidamente legítimo.** Sobre esto, la Corte IDH ha sostenido que “los representantes de los trabajadores de una empresa deben gozar de una protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, **incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, o de sus actividades derivadas de dicha representación.** Asimismo, las autoridades nacionales deben garantizar que la imposición de sanciones que puedan resultar desproporcionadas no generen un efecto disuasivo en el derecho de los representantes de expresar y defender los intereses de los trabajadores”⁵⁴ (el destacado es propio).*

A su vez, cabe recordar aquí que la información respecto de “opiniones políticas”, “morales”, y “afiliación sindical” de las personas configura datos sensibles en los términos de la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales.

Estos datos gozan de una protección legislativa agravada, consagrada en el art. 7° de la ley citada, que, en lo que interesa a este punto, establece que: “Los datos sensibles sólo pueden ser recolectados y objeto de tratamiento cuando medien razones de interés general autorizadas por ley. También podrán ser tratados con finalidades estadísticas o científicas cuando no puedan ser identificados sus titulares... Queda prohibida la formación de archivos, bancos o registros que almacenen información que directa o indirectamente revele datos sensibles” (énfasis agregado).

Una vez más, la Resolución aquí cuestionada se contrapone con la ley, en este caso la de Protección de Datos Personales. Porque dispone la recolección, por parte de funcionarios nacionales, de datos sensibles sin contar con una autorización legal. Porque no media ninguna razón de interés general

⁵⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO LAGOS DEL CAMPO VS. PERÚ SENTENCIA DE 31 DE AGOSTO DE 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 160. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

para centralizar este tipo de informaciones, pues nada dice al respecto el texto de la norma.

Pero estas normas introducidas por el Protocolo resultan, además, inconstitucionales, por vulnerar los derechos de libertad de reunión y asociación, de participación política, y por configurar injerencias indebidas en ámbitos de la vida privada de las personas.

Participar de una protesta que pueda encuadrar en el art. 1° de la Resolución implica, como ya hemos dicho, el ejercicio de varios derechos constitucionales: a la protesta, libertad de reunión, derecho a huelga, entre otros.

A estos derechos ya nos hemos referido más arriba, pero a los efectos de este agravio queremos destacar que el ejercicio de estas garantías fundamentales de las personas se ve seriamente afectado cuando el Estado recopila información sobre quién asiste a tal o cual huelga, quién lidera tal o cual organización que realiza huelgas, quien pertenece a estas asociaciones sindicales. **Esta reunión de datos sensibles sobre los individuos que toman parte en esta clase de formas de participación, sin lugar a dudas tiene un efecto disuasorio respecto del ejercicio de los derechos mencionados.**

La Comisión IDH ha señalado que: *“Los procesos y sentencias penales, así como sanciones administrativas o multas y reparaciones pecuniarias, tienen un efecto sistémico sobre las condiciones generales para la protesta pacífica en cuanto ejercicio de la libertad de expresión. Además de la dimensión individual e institucional (sobre las organizaciones) del impacto de estas medidas, la criminalización ejerce un efecto intimidatorio (“chilling effect”) sobre toda la sociedad, pudiendo conducir a impedir o inhibir este tipo de expresión”* (Comisión IDH, Protesta y Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párr. 191).

Recordemos que todo este andamiaje generado por la Resolución impugnada tiende, justamente a la imposición de sanciones de tipo penal y/o laboral a los afectados. Por ejemplo, *“proceder de acuerdo con lo previsto en el artículo 242 de la Ley N°20.744 (t.o. 1976) y sus modificaciones”* según el art. 5°, o *“su remisión al juzgado penal correspondiente y al MINISTERIO PÚBLICO FISCAL”*, como dice el art. 6°.

Por otro lado, se genera una afectación al ámbito de la privacidad e intimidad de las personas que tomen parte en las protestas que encuadren en el art. 1°, puesto que se recopila información sensible a su respecto, información vinculada al legítimo ejercicio del derecho a la huelga, sin ninguna justificación razonable.

Sobre el particular, es necesario puntualizar que también la participación en protestas sindicales constituye un aspecto de la vida privada, un ámbito que es

protegido por los derechos y garantías constitucionales que tutelan la intimidad, a pesar de que se trata de acciones que podrían desarrollarse también en el espacio público.

En ese sentido corresponde destacar que la protección de la privacidad personal no sólo alcanza a las comunicaciones privadas y deliberadamente excluidas del conocimiento de terceros, sino que también irradia a las actividades que las personas realizan en lugares o foros públicos. Sobre estas, las personas guardan una razonable expectativa de privacidad, en especial respecto del accionar de las autoridades estatales, asumiendo que no viven en un Estado de constante sospecha y vigilancia.

La privacidad no sólo se protege en lo que es mantenido en secreto. No se limita a las esferas de la vida que las personas deliberadamente excluyen del espacio y conocimiento público.

Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado consistentemente que la vida privada no se encuentra delimitada exclusivamente a lo que ocurre dentro del domicilio de las personas o fuera de la vista de otros. Por el contrario advierte que existe ***“una zona de interacción de una persona con otras, incluso en un contexto público, que puede caer dentro del alcance de la ‘vida privada’”*** (TEDH, Gran Sala del TEDH Caso Von Hannover V. Germany (n° 40660/08 y 60641/08), sentencia del 7 de febrero de 2012, pár. 95, Caso Benedik V. Slovenia (n° 62357/14), sentencia del 28 de abril de 2018, pár. 100, Caso P.G. y J.H. V. The United Kingdom, (n° 44787/98), sentencia del 25 de septiembre de 2001, pár. 56; CEDH, Caso Peck V. The United Kingdom (n° 44647/98) sentencia del 28 de enero de 2003, pár. 57, Caso Uzun V. Germany, (n° 35623/05), sentencia del 2 de septiembre de 2002, pár. 43, el destacado es nuestro).

Y explica que *“una persona que camina por la calle, inevitablemente, será visible para cualquier miembro del público que también esté presente. El monitoreo por medios tecnológicos de la misma escena pública (por ejemplo, un guardia de seguridad que mira a través de un circuito cerrado de televisión) es de un carácter similar. Sin embargo, **pueden surgir consideraciones de la vida privada una vez que cualquier registro sistemático o permanente entra en existencia de dicho material del dominio público. Es por esta razón que los archivos recopilados por los servicios de seguridad de un individuo en particular caen dentro del alcance del Artículo 8, incluso cuando la información no ha sido recopilada por ningún método intrusivo o secreto**”* (CEDH, Caso P.G. y J.H. V. The United Kingdom, (n° 44787/98), sentencia del 25 de septiembre de 2001, pár. 57, Caso Uzun V. Germany, (n° 35623/05), sentencia del 2 de septiembre de 2002, pár. 44, el destacado es nuestro).

De esta forma, ha alertado a los Estados respecto de que *“el hecho de que la información ya sea de dominio público **no elimina necesariamente la protección del artículo 8 de la Convención**”* (TEDH Gran Sala del TEDH, Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy V. Finland, (nº931/13), sentencia del 27 de junio de 2017, pár 134, el resaltado es nuestro).

Entonces, de acuerdo con la jurisprudencia del TEDH, la protección de la vida privada no se limita a los actos y manifestaciones que son deliberadamente ocultadas de la vista de terceros, sino que abarca espacios de expresión e interacción en la esfera pública. Esta protección incluye la información que es de dominio público, especialmente la información personal sensible de los individuos, como su afiliación política y/o sindical.

Al respecto ha señalado la CIDH que: *“La Comisión considera que el monitoreo de las actividades regulares de organizaciones políticas y sociales y el registro y almacenamiento de información obtenida por medio de su infiltración son acciones ilegítimas y contrarias a los estándares interamericanos y viola los derechos de libertad de reunión y asociación y de participación política. Además, constituyen, una injerencia indebida en un ámbito de la vida privada. La exigencia de que acciones de este tipo sean aprobadas mediante orden judicial permite su control externo”* (Comisión IDH, Protesta y Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párr. 237).

En función de todo lo expuesto hasta aquí, los arts. 5º y 6º de la Resolución 901/24 vulneran los derechos a la privacidad, la libertad de expresión, de reunión, de asociación y de participación política.

Como corolario de lo hasta aquí expuesto, -y más allá de lo ya dicho sobre el test de razonabilidad- surge con claridad, además, que la Resolución 901/2024 incumple todo parámetro de razonabilidad en materia de reglamentación del derecho a la huelga, a la libertad de asociación y de reunión, y también de expresión, vulnerando así el principio establecido en el artículo 28 de la Constitución Nacional.

La limitación que consagra la Resolución 901/2024 no resulta necesaria, ni proporcional en cuanto reglamentación del derecho a la huelga, consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución federal y en las normas convencionales de jerarquía constitucional ya citadas.

Señala la doctrina, que el control de razonabilidad hace al análisis de los fines y medios de las normas.

Por un lado, cabe examinar si el medio resulta desproporcionado, es decir, si aunque obtiene el fin perseguido, lo excede (Gelli, María Angélica, Constitución

de la Nación Argentina: comentada y concordada, La Ley, Buenos Aires, 2008, tomo I, p. 427).

Por otro lado, algunos autores agregan un matiz más riguroso para operar el control de razonabilidad, exigiendo que la medida sea indispensable. Así, *“la razonabilidad importa una relación proporcionada entre los medios y los fines. Radica en advertir si las restricciones a la libertad individual son indispensables y proporcionales para alcanzar los fines de interés general”* (Badeni, Gregorio, Instituciones de Derecho Constitucional, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, p. 246).

Ahora bien, cualquiera sea el parámetro elegido dentro de los mencionados (proporcionalidad o necesidad), es claro que la limitación establecida por la Resolución bajo análisis no puede ser admitida. **Veamos:**

Según la jurisprudencia de esta Corte Suprema, ***“la constitucionalidad de la reglamentación de los derechos está condicionada, por una parte, a la circunstancia de que éstos sean respetados en su sustancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones a las necesidades y fines públicos que las justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, es decir, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procuran alcanzar con ellas”*** (Fallos: 344:1657, énfasis agregado).

También ha señalado la Corte, que: *“lo relevante a efectos del control de constitucionalidad... queda ceñido, en lo sustancial, a que el ejercicio de las potestades de los restantes poderes del Estado se mantenga dentro de los límites de la garantía de la razonabilidad que supone que tales actos deberán satisfacer un fin público, responder a circunstancias justificantes, guardar proporcionalidad entre el medio empleado y el fin perseguido y carecer de iniquidad manifiesta”* (Fallos: 328:690, voto de los jueces Maqueda y Highton de Nolasco).

En sentido coincidente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, respecto del alcance del término “necesarias” en relación a las limitaciones al derecho en el artículo 13 de la CADH: *“Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que ‘necesarias’ sin ser sinónimo de ‘indispensable’ implica ‘la existencia de una necesidad social imperiosa’ y que para que una restricción sea ‘necesaria’ no es suficiente demostrar que sea ‘útil’, ‘razonable’ u ‘oportuna’”* (European Court H.R., The Sunday Times case, judgment of 26 april 1979, Series A no 30, párr. no. 59, ps. 35-36).

Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la CADH, sugiere que la ‘necesidad’ y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido.

Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno, sino que para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo (Opinión Consultiva OC-5/85, cit. párrafo 46).

Además, la CIDH, en su Informe del año 1994, señaló en su Capítulo V, que los artículos 13, ap. 2 y 3, *“reconocen que la zona de intervención legítima del Estado comienza cuando la expresión de una opinión o una idea interfiere directamente con los derechos de los demás o constituye una amenaza directa y evidente para la vida en sociedad. Sin embargo, en la arena política en particular, el umbral para la intervención del Estado con respecto a la libertad de expresión es necesariamente más alto debido a la función crítica del diálogo político en una sociedad democrática. La Convención requiere que este umbral se incremente más aún cuando el Estado impone el poder coactivo del sistema de la justicia penal para restringir la libertad de expresión. En efecto, si se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitor que tienen para la libertad de expresión, la penalización de cualquier tipo de expresión sólo puede aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista una amenaza evidente y directa de violencia anárquica”*⁵⁵.

Todos y cada uno de los estándares reseñados han sido completamente soslayados por la norma bajo análisis. No hay proporcionalidad ni necesidad alguna, sino una reglamentación excesivamente restrictiva del derecho a la huelga, que lo altera sustancialmente. Y que resulta, por ello, ilegítima.

Es por demás evidente, que la caracterización de *“maniobras, dispositivos, vallados u obstáculos, de cualquier naturaleza, que impidan, dificulten o amenacen, de forma actual o inminente, el ingreso o egreso de personas, vehículos o mercaderías en un establecimiento productivo o de servicios en cualquier lugar del territorio nacional”*, altera sustancialmente el derecho a la huelga, a protestar, a peticionar a las autoridades, a manifestarse, desvirtuándolo totalmente.

En efecto, cualquier medida que comprenda cierto número de personas necesariamente implicará alguna alteración en relación al normal funcionamiento de establecimientos productivos o de servicios, alguna disminución para la circulación de personas por las vías de tránsito por las que pasen quienes protestan. Frente a la nueva norma sancionada por el Ministerio de Seguridad,

⁵⁵ CIDH, Informe Anual 1994, Capítulo V, disponible en:
<https://www.cidh.org/annualrep/94span/cap.V.htm>

cualquier huelga de tal índole será (o, al menos, podrá ser) objeto de intervención por parte de las fuerzas de seguridad federales, de posible empleo de la fuerza para hacerla cesar, pasible de ser calificada como causal de despido en los términos del nuevo art. 242 de la LCT, y más aún, como ya señalamos, podrá ser considerada como “algún” delito (puesto que, como ya señalamos, se desconoce a qué figura delictiva se remite).

Respecto del parámetro de “necesidad”, también se advierte con facilidad que no concurre en el caso, contando el Estado con una infinidad de medidas alternativas tendientes a intervenir en el conflicto sin cercenar un derecho fundamental (v. gr., negociación con los trabajadores, habilitación de vías alternativas, etc.).

Tampoco hay proporcionalidad en una norma que, como se dijo, implicará en los hechos la prohibición de básicamente cualquier huelga (o, por lo menos, la posibilidad de que se materialice dicha prohibición), soslayando totalmente el derecho de protestar ante los empleadores, que, como se expuso en apartados anteriores, queda totalmente vaciado de contenido en las condiciones establecidas por la reglamentación bajo estudio.

De más está decir que los criterios reseñados no admiten la lisa y llana supresión de un derecho, en aras de salvaguardar otro. Así, lo ha señalado también la Corte Suprema:

“Cuando un principio colisiona con otro de igual rango... la solución no es excluir uno desplazando al otro, sino ponderar el peso de cada uno en el caso concreto, buscando una solución armónica” (Fallos: 332:1835).

Y, en sentido coincidente, ha enfatizado que de acuerdo con el juicio de ponderación razonable no resulta admisible satisfacer un derecho de manera ilimitada y que, como consecuencia de esa extralimitación, se lesionen los derechos de otros grupos colocándolos en una situación desventajosa (Fallos: 340:1795).

En base a lo expuesto, surge con palmaria evidencia que la Resolución Ministerial 901/2024 no resiste el control de razonabilidad impuesto por el ordenamiento reseñado, en virtud de la ausencia de parámetros que pongan de manifiesto la necesidad y/o proporcionalidad de la medida reglada de manera tal que justifique la restricción -o supresión- de un derecho tan especialmente protegido.

V.IV.- RESOLUCIÓN 893/2024 Y SU IMPACTO SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL

La Resolución 893/2024 del Ministerio de Seguridad, que establece la creación del "Comando Unificado de Seguridad Productiva", es un acto que, aunque vinculado inicialmente a la seguridad en enclaves productivos, posee una naturaleza que excede las competencias del Ministerio en materia laboral y afecta gravemente la libertad sindical. Esta resolución se encuentra inescindiblemente unida a la Resolución 901/2024, que establece el protocolo de actuación de dicho Comando.

La creación de este Comando, que se presenta como una herramienta de "prevención y control del orden", resulta en la práctica un mecanismo de disciplinamiento sobre las actividades de los trabajadores y sindicatos. Esto se evidencia en la posibilidad de intervención de las fuerzas de seguridad en los conflictos laborales, una función que por naturaleza debería estar reservada a la intervención judicial, tal como lo han señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (por ejemplo, en el caso "Baena Ricardo y otros vs. Panamá").

Además, la creación del Comando Unificado de Seguridad Productiva responde a una lógica de control sobre las medidas de acción directa de los trabajadores, como la huelga y otros mecanismos de protesta, que se encuentran especialmente protegidos por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. La resolución 893/2024 habilita a que las fuerzas de seguridad actúen en casos de conflictos laborales, lo cual genera un efecto intimidatorio y restrictivo, impactando en el libre ejercicio del derecho a huelga y la libertad sindical.

La falta de mención en la Resolución 893/2024 a la intervención judicial previa a la acción del Comando, así como su enfoque en la "protección de la actividad productiva" frente a medidas de protesta, implica una interferencia indebida en los derechos colectivos de los trabajadores. Esto contraviene los estándares internacionales de derechos humanos, específicamente los establecidos por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que considera que la intervención de las fuerzas de seguridad solo es admisible en situaciones de alta gravedad que afecten la vida o la integridad de las personas.

Por lo tanto, la Resolución 893/2024, al constituir la base para la posterior reglamentación de la intervención del Comando Unificado de Seguridad Productiva a través de la Resolución 901/2024, representa una medida que, en su conjunto, vulnera la protección de la libertad sindical y el derecho a la huelga,

afectando la autonomía de los sindicatos y la capacidad de los trabajadores para ejercer sus derechos de manera plena. Se solicita, por ello, que se declare la inconstitucionalidad de dicha Resolución, al ser incompatible con las garantías constitucionales y convencionales enunciadas.

e.

f. VI.- DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENCIONALIDAD DE LAS RESOLUCIONES 893/2024 Y 901/2024

En virtud de lo expuesto, la violación de derechos constitucionales y convencionales fundamentales por parte de las Resoluciones 893/2024 y 901/2024 del Ministerio de Seguridad de la Nación resultan evidentes y, por lo tanto, debe declararse su inconstitucionalidad e inconvencionalidad.

Las resoluciones impugnadas imponen restricciones desproporcionadas y arbitrarias al ejercicio legítimo del derecho de huelga, afectando el núcleo esencial de dicho derecho fundamental. Otorgan al Poder Ejecutivo Nacional facultades que exceden sus competencias, al intervenir directamente y sin control judicial en la limitación y sanción de un derecho humano fundamental, incompatible con las garantías constitucionales y desconocimiento del bloque de constitucionalidad federal.

Las resoluciones violan el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, al desconocer los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino en materia de derechos humanos fundamentales. En particular, se ignoran las disposiciones de los Convenios de la OIT, el Protocolo de San Salvador y otros tratados que consagran la protección del derecho a la huelga y la libertad sindical como derechos humanos de los trabajadores. Dichas resoluciones deben someterse al control de convencionalidad y ser declaradas inconstitucionales por contradecir estos instrumentos de jerarquía superior.

Las resoluciones delegan en el Ministerio de Seguridad la potestad de evaluar la licitud de medidas de acción directa, confiere a un órgano administrativo facultades jurisdiccionales que no le corresponden, alterando el principio de división de poderes y afectando las garantías del debido proceso. Por lo tanto, planteamos la inconstitucionalidad e inconvencionalidad (arts. 8, 9, 13, 15 y 26 de la CADH y art. 8 de su Protocolo Adicional) de las Resoluciones 893/2024 y 901/2024 del Ministerio de Seguridad de la Nación, cuya validez solo podría ser posible si la Constitución Nacional perdiera su vigencia. Solicitamos a V.S. que

declare la inconstitucionalidad de las mismas y declare su nulidad en tanto son contrarias a los principios fundamentales del Estado Constitucional y Convencional de Derecho, garantizados tanto por nuestra Constitución como por los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad federal.

g. **VII.- MEDIDA CAUTELAR** .-

Como se dijo en el Objeto del presente, solicito se decrete MEDIDA CAUTELAR y se ordene, la suspensión temporal de las Resoluciones 893/2024 y 901/2024, atento la inminente afectación de derechos garantizados constitucionalmente de raigambre superior.

Que, **cabe dejar aclarado que la medida solicitada, atento el carácter de derechos humanos de los derechos en juego, es ajena a las previsiones de la ley 26854 ya que se trata de una de las excepciones previstas en los art. 2° inc. 2 y 4° inc. 3 de dicha norma.**

Es dable mencionar que se encuentran reunidos los siguientes presupuestos, a saber: **a) "la verosimilitud del derecho"** o fumus bonis juris, esto es la invocación y acreditación "prima facie" de la existencia de un derecho material y **b) "el peligro en la demora"**, es decir, la invocación y justificación de la inminencia del peligro que podría ocasionar un daño, por lo cual se debe incorporar al proceso la convicción acerca de la existencia de un riesgo.

Las Resoluciones 893 y 901/2024 se encuentran vigentes, teniendo en cuenta los derechos consagrados por la Carta Magna, las declaraciones, convenciones y pactos reconocidos en el art 75 inc. 22 con jerarquía constitucional que se encontrarían comprometidos, concluimos que, prima facie, se encuentra configurada suficiente apariencia de verosimilitud del derecho invocado. Las aplicaciones de ambas Resoluciones resultan inconstitucionales, porque vulneran derechos laborales y sindicales de raigambre superior.

En particular, conculcan los derechos fundamentales tutelado por los arts. 14 bis, 43 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana de Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica"; el "Protocolo de San Salvador"; la Declaración Universal de

Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el Convenio nº 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en 1998; la Declaración Socio laboral del Mercosur (texto revisado en 2015), entre muchos otros preceptos de jerarquía superlativa que tutelan el Derecho del Trabajo y la Libertad Sindical.

Que, en cuanto al peligro en la demora, cabe decir, que tal requisito aparece como ya se ha expresado en posible afectación inmediata del derecho constitucional de huelga que se encuentra en juego y el riesgo que eventualmente podría ocasionar no otorgar el resguardo peticionado con anterioridad a la decisión definitiva de la causa. De hecho, en tanto disposición emanada de autoridad pública que resulta contraria a estos derechos que integran la dignidad de las personas y cuya custodia depende de ésta, podría señalarse que existe una afectación actual, tanto respecto de trabajadores y trabajadoras individualmente considerados como de sus organizaciones sindicales, así como de la sociedad toda.

Como se tiene sostenido en doctrina aplicable al caso: *"en lo tocante a que el mantenimiento o alteración pudiera influir en la sentencia o convertir su ejecución en ineficaz o imposible, implica ello que el fallo no sólo no ha de poder cumplirse en la forma debidamente pretendida sino que, aun lográndose un cumplimiento disminuido del mismo, se constituye dicha circunstancia en un grave perjuicio por reparación difícil, sino imposible"* ("Medidas Cautelares", obra dirigida por Roland Arazí, pág. 257, 2da. edición Astrea, febrero 1999).

Tal como resulta de lo hasta aquí expuesto, la afectación directa e inminente de derechos fundamentales, como el derecho a la huelga, conlleva la urgente necesidad de que se dicte una medida cautelar con el fin de evitar consecuencias irreparables sobre el ejercicio de derechos constitucionalmente protegidos. En este sentido, la medida solicitada es la única idónea para evitar la consolidación de la violación de derechos, en tanto la sentencia definitiva a recaer en la demanda de fondo, resultaría ineficaz para reparar los perjuicios ya consolidados por la situación de hecho que aquí se cuestiona. La medida cautelar no busca alterar el fondo del asunto, sino preservar el statu quo para evitar que las resoluciones cuestionadas provoquen daños irreversibles en el ejercicio de la actividad sindical.

Conforme lo dicho en la Opinión Consultiva 27/21, la libertad sindical y sus derechos de huelga y protesta concernidos en cuanto a que:

“131. La Corte reitera que el derecho a la libertad sindical, entendido como derecho autónomo, y como especie del derecho a la libertad de asociación, es un derecho habilitante para los trabajadores y las trabajadoras en la defensa de sus intereses frente a los empleadores y el Estado, por lo que negar su ejercicio constituye un riesgo para la vigencia de la multiplicidad de derechos laborales reconocidos. Por el contrario, la garantía del derecho a la libertad sindical, con sus componentes del derecho a la negociación colectiva y la huelga, se constituyen como instrumentos que permiten a los trabajadores y las trabajadoras aspirar a tener mejores condiciones laborales y de vida”.

Claramente el baremo con que debe analizarse esta pretensión de medida cautelar se compadece con lo dicho por la Cámara del Fuero, excluyendo las reglas restrictivas a la dación y mantenimiento de medidas cautelares de la ley 26854.

Además, como bien se sostuvo en las causas nro. 56.687/2023 “CENTRAL DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE LA ARGENTINA CTA c/ ESTADO NACIONAL PODER EJECUTIVO s/ Acción de Amparo” y nro. 56862/2023 “CONFEDERACION GENERAL DEL TRABAJO DE LA REPUBLICA ARGENTINA c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL s/ Acción de Amparo”, en el caso resulta indiscutible que la acción instaurada involucra los intereses, derechos y garantías de sectores socialmente vulnerables, donde se encuentre comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria (art. 2 y 131 de la ley 26.854).

En suma, por lo expuesto es que solicitamos ordene la medida cautelar en los términos señalados al inicio de este apartado y que la misma se fije sin contracautela o, en su caso, con caución juratoria, dado el carácter social de la medida, teniendo presente que la medida planteada resulta ajena a las previsiones de la ley 26854 ya que se trata de una de las excepciones previstas en los art. 2° inc. 2 y art. 4° inc. 3 de dicha norma, conforme se ha señalado. Para el caso que considere que el caso no se encuentra comprendido dentro de las excepciones mencionadas, desde ya se solicita se dicte una medida interina, disponiendo la suspensión de las resoluciones en cuestión hasta tanto se dicte la medida cautelar.

h.

i. **VIII.- SOLICITA NOTIFICACIÓN CON OFICIAL AD HOC.-**

Para el supuesto de hacer lugar a la medida requerida se solicita se designe a personal del Juzgado interviniente para que notifique las medidas, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública a dicho fin.

IX.- PRUEBA

Ofrezco los siguientes medios probatorios

IX. 1. DOCUMENTAL

1. Se detallan y acompañan las certificaciones de autoridades, estatutos y respectivas resoluciones de personería gremial de cada uno de los sindicatos presentantes detallados en el encabezado. A saber:

a. **ASOCIACIÓN BANCARIA (P.G. 46)**

i.Certificación de autoridades.

ii.Estatuto legal aprobado.

iii.Personería gremial y modificaciones de estatuto aprobadas por la Autoridad de Aplicación.

j. **ASOCIACIÓN DEL PERSONAL DE ECONOMÍA Y HACIENDA (APEH)
(P.G. 699)**

i.Certificación de autoridades.

ii.Estatuto legal aprobado.

iii.Personería gremial.

k. **ASOCIACIÓN DEL PERSONAL SUPERIOR DE EMPRESAS DE
ENERGÍA (P.G. 3043)**

i.Certificación de autoridades.

ii.Estatuto legal aprobado.

iii.Personería gremial.

l. ASOCIACIÓN GREMIAL PERSONAL DE SUPERVISIÓN, TÉCNICO Y VIGILANCIA DE REFINERÍAS DE MAÍZ SACIF (P.G. 543)

i. Certificación de autoridades.

ii. Estatuto legal aprobado.

m. ASOCIACIÓN SINDICAL DE MOTOCICLISTAS MENSAJEROS Y SERVICIOS (ASIMM) (P.G. 1804)

i. Certificación de autoridades.

ii. Estatuto legal aprobado.

iii. Personería gremial.

iv. Poder general judicial y administrativo a favor de Juan Manuel Loimil Borrás.

n. CENTRAL DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE LA ARGENTINA (CTA) (I.G. 2027)

i. Certificación de autoridades.

ii. Estatuto legal aprobado.

o. CENTRAL DE TRABAJADORES DE LA ARGENTINA AUTÓNOMA (I.G. 2974)

i. Certificación de autoridades.

ii. Estatuto legal aprobado.

iii. Inscripción gremial.

p. FEDERACIÓN ARGENTINA DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DEL CUERO Y AFINES (F.A.T.I.C.A) (P.G. 172)

i. Certificación de autoridades.

○ Poder general judicial a favor de Christian Pablo Alonso.

q. FEDERACIÓN DE OBREROS Y EMPLEADOS DE LA INDUSTRIA DEL PAPEL, CARTÓN Y QUÍMICOS (P.G. 120)

i. Certificación de autoridades.

ii. Estatuto legal aprobado.

iii. Personería gremial.

**r. FEDERACIÓN NACIONAL DE DOCENTES UNIVERSITARIOS
(CONADU) (P.G. 1517)**

- i. Certificación de autoridades.
- ii. Estatuto legal aprobado.
- iii. Personería gremial.

**s. FEDERACIÓN NACIONAL DE DOCENTES, INVESTIGADORES Y
CREADORES UNIVERSITARIOS, (FEDERACIÓN DOCENTE
UNIVERSITARIA HISTÓRICA) (P.G. 1755)**

- i. Certificación de autoridades.
- ii. Estatuto legal aprobado.
- iii. Personería gremial.

**t. FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES CAMIONEROS Y
OBREROS DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE CARGAS, LOGÍSTICA Y
SERVICIOS (P.G. 760)**

- i. Certificación de autoridades.
- ii. Estatuto legal aprobado.
- iii. Personería gremial.
- iv. Poder General Judicial a favor del Dr. Hugo Antonio Moyano.

**u. FEDERACIÓN DEL PERSONAL DE VIALIDAD NACIONAL
(FE.PE.VI.NA.) (P.G. 1314)**

- i. Certificación de autoridades.
- ii. Estatuto legal.
- iii. Personería gremial.

**v. SINDICATO ARGENTINO DE TELEVISIÓN, SERVICIOS
AUDIOVISUALES, INTERACTIVOS Y DE DATOS (SATSAID) (P.G. 317)**

- i. Certificación de autoridades.
- ii. Estatuto legal aprobado.
- iii. Personería gremial.

**w. SINDICATO DE MECÁNICOS Y AFINES DEL TRANSPORTE
AUTOMOTOR DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (S.M.A.T.A.) (P.G. 85)**

i.Certificación de autoridades.

ii.Personería gremial.

x. **SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA EX CAJA DE SUBSIDIOS FAMILIARES PARA EL PERSONAL DE LA INDUSTRIA (S.E.C.A.S.F.P.I.) (P.G. 1313)**

i.Certificación de autoridades.

ii.Estatuto legal aprobado.

iii.Personería gremial.

y. **SINDICATO DE OBREROS Y EMPLEADOS DE REFINERÍAS DE MAÍZ (SOERM) (P.G. 281)**

i.Certificación de autoridades.

ii.Estatuto legal de la entidad.

iii.Documento Nacional de Identidad del Dr. Luis Alberto Guerreiro.

z. **SINDICATO DE TRABAJADORES JUDICIALES DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (SITRAJU - CABA) (P.G. 1943)**

i.Certificación de autoridades.

ii.Estatuto legal aprobado.

iii.Personería gremial.

aa. **SINDICATO DEL PERSONAL DE INDUSTRIAS QUÍMICAS Y PETROQUÍMICAS DE ZÁRATE (P.G. 270)**

i.Certificación de autoridades.

ii.Estatuto legal aprobado.

iii.Personería gremial.

bb. **SINDICATO ÚNICO DE ADMINISTRACIONES PORTUARIAS (S.U.T.A.P.) (P.G. 1171)**

i.Certificación de autoridades.

ii.Estatuto legal aprobado.

iii.Poder general judicial a favor del Dr. Christian Pablo Alonso.

cc. **SINDICATO ÚNICO DE FLETEROS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (I.G. 1806)**

- i.Certificación de autoridades.
- ii.Poder general judicial a favor del Dr. Christian Pablo Alonso.

dd. **SINDICATO ÚNICO DE LA PUBLICIDAD (P.G. 347)**

- i.Certificación de autoridades.
- ii.Estatuto legal aprobado.
- iii.Personería gremial.

ee. **UNIÓN OBRERA METALÚRGICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA - UOMRA (P.G. 37)**

- i.Certificación de autoridades.
- ii.Estatuto legal aprobado.
- iii.CCT 260/75
- iv.Poder General Judicial en favor del Dr. Álvaro Daniel Ruiz.

2. Resoluciones 893/24 y 901/24 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

IX. 2. PRUEBA RESPECTO A LA CUESTIÓN FONDAL.-

Se solicita se ordene a la accionada a acompañar los expedientes o copia fiel de los mismos, en que tramitaran las resoluciones en conflicto.

Se requiere la medida como documental en poder de la demandada y en subsidio, como prueba informativa, respecto a la cuestión de fondo y no respecto a la medida cautelar.

ff. X.- AUTORIZA.-

Que autorizo a compulsar el expediente, retirar documentación, retirar y diligenciar oficios y mandamientos, obtener copias, dejar constancia de asistencia (nota) y todo otro trámite que haga a la gestión normal de las presentes actuaciones, al sr. Marcelo Hernán Quinteros DNI 26.165.763.

gg. XI.- DERECHO.-

Que fundamos el derecho que nos asiste en lo dispuesto por los arts. 14, 14 bis, 33, 43 y 75 incs. 19 y 22 de La Constitución Nacional; Ley 23.551, Ley 20.744. (arts. 8, 9, 13, 15 y 26 de la CADH y art. 8 de su Protocolo Adicional).-

hh. XII.-DECLARAN BAJO JURAMENTO.-

Declaran bajo juramento que la presente acción no ha tenido radicación anterior.-

ii. XIII.- CASO FEDERAL.-

Para el hipotético caso de que desestime los planteos formulados en la presente acción y se decida mantener la vigencia de las Resoluciones 893/2024 y 901/2024 del Ministerio de Seguridad, dejamos expresada la reserva del caso federal en los términos del artículo 14 de la Ley 48.

La consecuencia inmediata de tal decisión sería permitir que dichas resoluciones, que afectan gravemente los derechos fundamentales de huelga y libertad sindical, continúen vigentes. Esto violenta de manera manifiesta normas constitucionales en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, así como los derechos humanos consagrados en tratados internacionales con jerarquía constitucional conforme al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. Dichos instrumentos imponen al Estado argentino la obligación de garantizar la plena efectividad de los derechos laborales, incluyendo la libertad sindical y el derecho de huelga.

Como se ha señalado, el mantenimiento de estas resoluciones podría generar responsabilidad internacional del Estado argentino por incumplir los compromisos asumidos al ratificar los Convenios de la OIT, así como los Pactos y Declaraciones sobre Derechos Humanos, que forman parte del bloque de constitucionalidad federal. Estos tratados establecen obligaciones claras de protección de los derechos colectivos del trabajo, y cualquier restricción que exceda los límites de la legalidad, necesidad y proporcionalidad podría ser interpretada como una violación de dichos compromisos internacionales.

Este planteo no desconoce el principio pro homine que debe guiar la interpretación de las normas de derechos humanos. Por el contrario, la actuación judicial en este contexto debe procurar mantener el equilibrio entre los derechos del Estado para preservar el orden público y los derechos de los trabajadores a ejercer su legítimo derecho de huelga sin que ello sea objeto de represión indebida.

Por todo lo expuesto, formulamos expresa reserva del caso federal para, en su oportunidad, ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en caso de que la sentencia que dicte V.S. resulte violatoria de derechos constitucionales y convencionales, conforme lo prevé el artículo 14 de la Ley 48.

jj. XIV.- RESERVA DE RECURRIR A JURISDICCIÓN INTERNACIONAL.-

Ante la hipótesis de que la sentencia que dicte el Sr. Juez resulte violatoria de derechos fundamentales de nuestro representado, garantizados por los Tratados Internacionales incorporados a nuestro orden supremo por el artículo 75, inciso 22, segundo párrafo, de la Constitución Nacional y los demás instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial (*arts. 8, 9, 13, 15 y 26 de la CADH y art. 8 de su Protocolo Adicional*), se hace reserva de promover petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y solicitar sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y de articular toda vía que proceda según la materia por ante los organismos de jurisdicción internacional.

kk. XV.- PETITORIO.-

Por todo lo expuesto solicitamos:

- 1) Nos tenga por presentados, por parte y por constituido el domicilio ad-litem indicado;
- 2) Por promovida la presente acción de amparo sindical contra las Resoluciones 893/24 y 901/24; por ofrecida la prueba y se tenga presente el caso federal interpuesto;
- 3) Se dicte la medida cautelar requerida;
- 4) Oportunamente, se haga lugar a la demanda y se decrete la nulidad de las resoluciones en crisis, con costas a la demandada.

Proveer de conformidad

SERÁ JUSTICIA.