

# LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES A VEINTE AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL\*

*THE JURISPRUDENCE OF THE NATIONAL JUSTICE SUPREME COURT ON THE SUBJECT OF ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS REGARDING TWENTY YEARS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT*

*María Pilar Llorens\*\* y Arturo Santiago Pagliari\*\*\**

**Resumen:** El derecho internacional de los derechos humanos ha evolucionado vertiginosamente desde su consolidación a mediados de siglo XX. Un ejemplo claro de ello lo constituyen los derechos económicos, sociales y culturales que han avanzado desde el mero reconocimiento en instrumentos internacionales hasta lograr una protección efectiva tanto en el ámbito internacional como en el ámbito interno. En este contexto, este trabajo analiza la recepción que estos derechos han tenido en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante el examen de uno de los más recientes pronunciamientos que este órgano judicial ha tenido en la materia: "A.T.E c/ Municipalidad de Salta s/ Recurso de Hecho", de 18 de junio de 2013.

**Palabras-clave:** Derechos económicos, sociales y culturales - Artículo 14 bis Constitución Nacional - Derecho al trabajo - Salario - Principio de progresividad.

**Abstract:** Since the middle of the 20<sup>th</sup> Century the international human rights law has evolved dramatically. The economic, social and cultural rights are a clear example of this situation that is because they

---

\*Trabajo presentado para su publicación el 6 de agosto de 2014 y aprobado el 16 de septiembre del mismo año.

\*\*Abogada. Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC. Becaria Doctoral CONICET. Profesora Ayudante A, Derecho Internacional Público, Cátedra B, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Contacto: mapilarllorens@gmail.com

\*\*\*Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor Titular, Derecho Internacional Público, Cátedras A y B, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Contacto: apagliari@arnet.com.ar

have developed from their recognition as international instruments to an effective protection at both national and international level. In this context this essay analyses the reception of these rights in the National Justice Supreme Court by the examination of one of the most recent cases on this subject: "A.T.E c/ Municipalidad de Salta s/ Recurso de Hecho", 18<sup>th</sup> of June, 2013.

**Keywords:** Economic, social and cultural rights -14 bis article of the National Constitution - Right to work - Salary - Principle of progressive realization.

SUMARIO: I. Introducción.- II. La sentencia de la Corte. 1. Hechos. 2. Normativa internacional.- III. Principales cuestiones abordadas por la Corte. 1. *La libertad sindical*. 2. *El trabajador como sujeto preferente de tutela. El salario: alcances*.- IV. Principios de jerarquía constitucional. 1. *El trabajador como sujeto de preferente tutela constitucional*. 2. *La justicia social*. 3. *Principio de progresividad*. 4. *Seguridad Económica*.- V. Principios estructurales del Derecho Internacional de los derechos humanos constitucionalizados. 1. *Obligación de garantizar los derechos*. 2. *Deber de adoptar medidas legislativas*. 3. *Principio pro homine*.- VI. Consideraciones finales.

## I. Introducción

El dieciocho de junio de dos mil trece la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN y la Corte) resolvió un recurso de hecho fundamentando su decisión en normativa internacional relativa a la protección de los derechos de los trabajadores. La importancia de este caso radica en que las resoluciones de la Corte se respaldan en la aplicación directa de disposiciones contenidas en tratados internacionales. Es por ello que este trabajo persigue analizar las implicancias de estas resoluciones de la Corte.

## II. La sentencia de la Corte

### 1. Hechos

En el año 2003, la Municipalidad de la Ciudad de Salta dictó el decreto 5/2003 mediante el cual se dispuso una reducción en las remuneraciones de los agentes municipales, fundamentando esta decisión en la situación de emergencia general declarada en el municipio en virtud de su adhesión a la normativa de emergencia provincial y nacional. Dicha reducción provocó que en los sueldos de los agentes municipales con quince años de antigüedad las disminuciones alcanzaran el 34,3% para el escalafón profesional, 20,80% para el escalafón general, 19,80% para el escalafón oficial y 18,30% para el escalafón de servicios generales. Ante estas circunstancias la Asociación de Trabajadores del Estado (en adelante también ATE) y el Sr. Alberto Molina (agente municipal) dedujeron una acción de inconstitucionalidad dirigida a lograr que se declarara la invalidez del decreto 5/2003. Sin embargo la Corte de Justicia de Salta rechazó la acción de los dos actores. Dicha decisión consideraba, por un lado, que ATE no tenía legitimación para representar intereses colectivos de los trabajadores por cuanto a la fecha de la demanda sólo actuaba como asociación sindical simplemente inscripta ya que otro sindicato contaba con la personería gremial requerida por la ley 23.551 para representar de manera exclusiva los

intereses colectivos de los trabajadores (artículos 28 y 31 del citado cuerpo legal). Por otro lado, sostuvo que la pretensión formulada a título individual por el Sr. Molina era inatendible debido a que: a) la medida había sido dispuesta en el marco de emergencia general declarada en el municipio; b) dicha medida tenía por objetivo reducir el déficit financiero; c) la medida era de carácter general, ya que alcanzaba a todos los agentes de categoría similar; d) la medida no era irrazonable, ya que ésta se encontraba justificada en la situación de emergencia y en todas las providencias adoptadas para superarla; e) que la quita del veinte por ciento (20%) no era confiscatoria ni alteraba la substancia del contrato ya que no se alteraba el equilibrio entre los servicios prestados y el salario y consecuentemente no se encontraba vulnerado el derecho de propiedad; y f) la falta de fijación de plazo de duración de la medida no afectaba su validez ya que era difícil prever la duración de la crisis y la legislación de emergencia en la que se sustentaba la medida era de carácter excepcional y transitoria. Contra este pronunciamiento ATE y el Sr. Molina interpusieron recurso extraordinario en el cual la primera, cuestiona el desconocimiento de su legitimación y también, junto con el segundo, el rechazo del planteo de inconstitucionalidad de la rebaja salarial dispuesta por el municipio de la Ciudad de Salta. La denegación del mencionado recurso, dio origen al recurso de hecho ante la CSJN.

## **2. Normativa internacional**

La Corte a lo largo de su sentencia refiere a diversas normas internacionales de protección de los derechos de los trabajadores. Ellas son: la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante también CADH, Pacto de San José), el Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (Nº 87) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Convenio Nº 87), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Todos estos instrumentos se caracterizan por ser tratados internacionales ratificados por Argentina lo que implica que las disposiciones contenidas en ellos son obligatorias para el país. Amén de ello cabe destacar que tanto la CADH como los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conforman el bloque de constitucionalidad al haber sido receptados en el artículo 75 inciso 22) de la Constitución Nacional.

### *2.1. Los instrumentos en particular*

#### *2.1.1. La Convención Americana de Derechos Humanos*

La Convención Americana de Derechos Humanos fue adoptada por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en la Ciudad de San José de Costa Rica entre el 7 y el 22 de noviembre de 1969. Entró en vigor casi una década después el 18 de julio de 1978. Argentina ratificó este instrumento el 5 de septiembre de 1984. El Pacto de San José se refiere principalmente a los derechos civiles y políticos conteniendo sólo una breve referencia a los derechos económicos sociales y culturales en el artículo 26. Esta clase particular de derechos ha sido objeto de un instrumento específico: el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador.

Con relación a la libertad sindical la CADH sólo la menciona brevemente en el artículo 16 (1) referido al derecho a la libertad de asociación donde establece que las personas tienen el derecho de asociarse libremente con fines ideológicos. Por su parte el Protocolo de San Salvador (2) le dedica un artículo específico, el 8 (3), que regula de manera exhaustiva todas las cuestiones atinentes a la libertad sindical estableciendo que los trabajadores tienen el derecho de formar sindicatos y a la huelga, pudiendo ser limitados sólo por ley cuando sea necesario para salvaguardar el orden público, la salud o la moral pública. Cabe destacar que el derecho a la formación de sindicatos es uno de los dos derechos que se encuentran protegidos a través del sistema de peticiones individuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (4).

En este sentido llama la atención que la Corte Suprema sólo se haya referido a la Convención Americana y no haya realizado ninguna mención al Protocolo de San Salvador. Ello debido a que en el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos éste último constituye el instrumento específico para la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

### 2.1.2. *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado mediante la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de

---

(1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 16: *Libertad de Asociación: 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.*

(2) Este tratado fue adoptado durante el Decimoctavo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Argentina lo ratificó el 23 de octubre de 2003.

(3) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", artículo 8: *Derechos sindicales: 1. Los Estados partes garantizarán: a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a las ya existentes; b. el derecho a la huelga. 2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley. 3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.*

(4) Conforme artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: *Medios de protección. 6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Argentina ratificó este instrumento junto con el primer protocolo adicional a dicha convención el 8 de agosto de 1986 mientras que el segundo protocolo adicional fue ratificado el 2 de septiembre de 2008. El PIDCP positiviza los derechos civiles y políticos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. En este sentido y con relación a los derechos sindicales el artículo 22 (5) del Pacto establece que toda persona tiene derecho a asociarse libremente y fundar sindicatos. Derecho que sólo podrá ser restringido por una ley conforme a las necesidades de una sociedad democrática, el interés de la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, o bien para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Esta ley nunca podrá menoscabar las garantías previstas en el Convenio N° 87 de la OIT relativo a las libertades sindicales en aquellos Estados parte de éste.

### 2.1.3. *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado conjuntamente con el PIDCP por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966 mediante la resolución 2200 A (XXI). Este hecho provocó que a ambos pactos se los denominara Pactos de Nueva York. El PIDESC entró en vigor el 3 de enero de 1976, por su parte Argentina lo ratificó el 8 de agosto de 1986, mientras que a su protocolo adicional lo ratificó el 24 de octubre de 2011. A diferencia del PIDCP el PIDESC codifica los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Con relación a los derechos sindicales el Pacto prevé en su artículo 8 (6) la regulación de los derechos sindicales garantizando a toda persona el

(5) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 22: 1. *Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*

2. *El ejercicio de tal derecho sólo podrá 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 pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.*

3. *Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.*

(6) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 8: 1. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas; c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.* 2. *El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.*

derecho a formar sindicatos y el derecho a huelga, los que sólo podrán ser limitados en la misma medida que lo dispuesto por el PIDCP.

#### 2.1.4. Convenio 87

El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (número 87) fue adoptado en la 31ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebrada en San Francisco, Estados Unidos, el 9 de julio de 1948. Entró en vigor el 4 de julio de 1950 mientras que Argentina lo ratificó el 18 de enero de 1960. El Convenio 87 es un tratado internacional que regula el ejercicio del derecho de sindicación en el territorio de los Estados Parte. Consta de cuatro partes que sucesivamente regulan la libertad sindical (artículos 1 a 10); la protección del derecho de sindicación (artículo 11); disposiciones diversas relativas al ámbito de aplicación del convenio (artículos 12 y 13); y finalmente las disposiciones finales relativas a la ratificación, entrada en vigor, denuncia, registro y publicación del tratado (artículos 14 a 21).

### III. Principales cuestiones abordadas por la Corte

#### 1. La libertad sindical

Para la Corte, la libertad sindical es un principio arquitectónico que tiene apoyo jurídico tanto en normas jurídicas internas como internacionales. Entre las primeras destaca el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. En cuanto a las internacionales, subraya la existencia un muy comprensivo *corpus iuris* proveniente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que goza de jerarquía constitucional en los términos del artículo 75 inciso 22), haciendo especial referencia la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 16), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio N° 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (artículos 8.3 y 22.3) (7).

---

3. *Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.*

(7) Considera que este instrumento es fundamental en la materia, según ha quedado extensamente demostrado en la recordada sentencia “Asociación Trabajadores del Estado c/ Ministerio de Trabajo”, 20-10-2009, Fallos: 331:2499, pp. 2506-2508 y 2511-2513, considerandos 4°, 5° y 8°; CSJN, “Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional -Armada Argentina-”, 9-12-2009, Fallos: 332:2715, pp. 2723-2724). Se refiera también a los antecedentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, instituida por resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octava reunión (1926) y que ejerce el control regular de la observancia por los Estados Miembros de las obligaciones derivadas de los convenios que han ratificado (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo (rev. 2012)*, 5-11-2012, Sección VI). Esto es así, ya que ese órgano internacional tiene dicho, y repetido, que no se compadece con el Convenio N° 87 la norma del artículo 31.a de la ley 23551, que privilegia “a las asociaciones sindicales con personería gremial frente a las demás asociaciones, en materia de representación de intereses colectivos diferentes de la negociación colectiva”.

## 2. El trabajador como sujeto preferente de tutela. El salario: alcances

Sobre este particular, la sentencia destaca diversos conceptos como el derecho a tener una vida digna (su significado y alcance), el derecho al salario (referido al derecho a tener un trabajo digno) que se vincula tanto a la protección de la familia del trabajador como al desarrollo integral del trabajador como ser humano.

Para la Corte, ganarse la vida es obtener, como mínimo, lo necesario para acceder a la salud; a la educación; a la cultura; a un nivel de vida adecuado, lo cual incluye, *inter alia*, alimento adecuado, vivienda adecuada y vestido adecuado; al descanso, entre muchos otros bienes del terreno de los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

El salario es el medio indispensable para lograr ese fin, medio que no sólo sirve para ello, sino que también comprende el ejercicio de los derechos humanos civiles y políticos, desde el momento en que, conforme al ya universalmente consolidado principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el antedicho ejercicio es “imposible” sin el goce paralelo de los derechos económicos, sociales y culturales (8), principio afirmado en “los planos no sólo doctrinal sino también operativo, o sea, tanto en la doctrina como en la hermenéutica y la aplicación de los derechos humanos”. (9) Estas consideraciones, al comprender a la familia del empleado, permiten vincular la presente problemática con la “protección integral” de aquélla (10).

La Corte sostiene que la remuneración o salario se encuentra íntimamente vinculado al derecho del trabajador a ganarse la vida, pero una “vida digna”, como con toda justeza lo prescriben los artículos 7.a.II del PIDESC, 23.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (todos de ellos de jerarquía constitucional) y el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Sobre este particular recuerda que tal como lo sostiene el intérprete más autorizado del PIDESC en el plano internacional, esto es, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante también el Comité o CDESC) (11), sólo es calificable de “trabajo digno” el que “respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de [...] remuneración”. (12) En definitiva, el

(8) Proclamación de Teherán, 1968, párrafo 13; asimismo: Resolución 32/130, Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1977, y los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del PIDESC.

(9) Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), “Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú”. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C, N° 158, voto del juez Cansado Trindade, párrafo 7.

(10) Constitución Nacional, artículo 14 bis.

(11) CSJN, “Torrillo Amadeo y otro c/ Gulf Oil Argentina S.A. y otro s/Daños y perjuicios”, 31-03-2009, Fallos: 332: 709, 713.

(12) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 18. El derecho al trabajo*, E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006, párrafo 7; CSJN, “Pérez, Aníbal Raúl c/ Disco S.A.”, 01-09-2009, Fallos: 332: 2043, p. 2054.

trabajo significa, en toda su trascendencia, un medio para que, el que lo presta, “logre sus aspiraciones, en aras de alcanzar su desarrollo integral como ser humano” (13).

En cuanto a los alcances jurídicos de la protección del salario, la Corte considera que el salario debe gozar de intangibilidad en cuanto a su importe de conformidad a la interpretación otorgada a este concepto en el ámbito que le es propio, el derecho de los derechos humanos (nacional e internacional). Ello hace a la dignidad inherente al ser humano, que, además de ser el centro sobre el que gira la organización de los derechos fundamentales de nuestro orden constitucional y del orden internacional, se relaciona con el trabajo en términos “naturalmente entrañables”, según lo reconocen con claridad los citados artículos 14 bis de la Constitución Nacional y 7.a.ii del PIDESC, y los artículos XIV y 23.3 de las recordadas Declaración Americana y Universal de 1948, respectivamente (14).

La Corte sostiene que la evolución progresiva de la tutela jurídica del trabajador en materia de salarios se inserta, en lo inmediato, en un proceso más comprensivo, concerniente a todos y cada uno de los aspectos del contrato o relación de trabajo, lo cual ha tenido, entre sus propósitos fundamentales, la protección de la dignidad de la persona humana en el vínculo laboral subordinado. Y, mediatamente, en el desarrollo de la protección y realización de los derechos humanos en general. (15) En efecto, en el plano americano la Corte IDH ha sostenido que “[e]n el marco de una relación laboral en la cual el Estado se constituye en empleador, éste evidentemente debe garantizar y respetar los derechos humanos laborales de todos sus funcionarios públicos [...] ya que la inobservancia de este deber genera la responsabilidad estatal interna e internacionalmente”, situación que se ve ratificada en el régimen universal, que considera que el derecho humano al trabajo “[e]n globo todo tipo de trabajos”, inclusive el empleo público, p. ej., en materia de remuneraciones, jornada de trabajo, no discriminación y prestaciones por desempleo (16).

#### **IV. Principios de jerarquía constitucional**

La Corte destaca en el fallo principios que gozan de garantía constitucional, la tutela constitucional que protege al trabajador, la justicia social, el principio de progresividad y el derecho todo trabajador a tener seguridad económica.

##### **1. El trabajador como sujeto de preferente tutela constitucional**

Para la Corte, el trabajador es sujeto de “preferente tutela constitucional” (17), gozando de la “protección especial” del Estado, según lo expone la Carta Internacional

---

(13) CSJN “Torrillo”, *cit.*, p. 715; Corte IDH, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A, N° 18, párrafo 158.

(14) CSJN “Madorrán Marta Cristina c/ Administración General de Aduanas s/ Despido”, 03-05-2007, Fallos: 330:1989, 2004; asimismo: “Pérez”, *cit.*, p. 2059.

(15) CSJN, “Pérez”, *cit.*, p. 2054.

(16) CDESC, *Observaciones finales: Argelia*, 2010, E/C.12/DZA/CO/4, párrafo 10; *Observaciones finales: Japón*, 2001, E/C.12/1/Add.67, párrafos 19 y 46, también párrafos 15, 42 y 52; *Observaciones finales: Argentina*, 1999, E/C.12/1/Add.38, párrafo 14.

(17) CSJN, “Aquino Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A.”, 21-09-2004, Fallos: 327: 3753, pp. 3770 y 3797; CSJN, “Pérez”, *cit.*, p. 2055.



Americana de Garantías Sociales, adoptada como Declaración de los derechos sociales del trabajador (artículo 2.a), la cual ampara a los trabajadores “de toda clase” y sirve para la adecuada interpretación y el desarrollo de las normas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (18).

## 2. La justicia social

La justicia social, cuyo significado es “la justicia en su más alta expresión”, no tiene otro norte que alcanzar el “bienestar”, esto es, “las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme con su excelsa dignidad. (19) Es una derivación directa de la Constitución histórica, pues el Preámbulo proclama el aseguramiento del “bienestar general” (20); se ha visto reafirmada y reforzada por las reformas, de 1957, al recoger las tendencias del llamado constitucionalismo social (21), y de 1994, para la cual lo que cuenta es el “desarrollo humano” y el “progreso económico con justicia social” (22).

## 3. Principio de progresividad

Los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizan por encontrarse intrínsecamente ligados al concepto de desarrollo progresivo. Esto supone que el goce pleno de esta clase de derechos se va a lograr de manera paulatina a medida que los Estados dispongan de los recursos necesarios para garantizar el goce de esta clase de derechos. Justamente esta condición fue la que se tuvo en cuenta históricamente a la hora de determinar si un derecho era de tipo civil y político o bien un derecho económico, social y cultural, siendo por tanto esta distinción arbitraria y dependiente de la discrecionalidad de los Estados que negociaron los primeros instrumentos de derechos humanos. (23) Cuando los Estados ratifican los tratados de derechos económicos, sociales y culturales asumen una serie de compromisos tendientes al logro del goce pleno de estos derechos. Así el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (24) ha señalado que los Estados parte del PIDESC asumen obligaciones de comportamiento y de resultado. Si

(18) CSJN “Ascuá, Luis Ricardo c/ SOMISA s/ cobro de pesos”, 10-08-2010, Fallos: 333: 1361, pp. 1369-1370.

(19) CSJN, “Madorrán”, *cit.*, p. 2002 y sus citas.

(20) CSJN “Berçaitz, Miguel Angel”, 13-09-1974, Fallos: 289: 430, p. 436; asimismo: CSJN, “Prospero Mazza” 02-10-1975, Fallos: 293:26, p. 27.

(21) Constitución Nacional, artículo 14 bis; CSJN, “Aquino”, *cit.*, pp. 3770, 3788 y 3797; CSJN, “Madorrán”, *cit.*, p. 1999.

(22) Constitución Nacional, artículo 75 inciso 19); CSJN, “Aquino”, *cit.*, pp. 3779-3780; CSJN, “Madorrán”, *cit.*, p. 2002; CSJN, “Torrillo”, *cit.*, p. 715.

(23) Para mayor abundamiento sobre esta cuestión consultar: ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales” en: ABREGÚ, M. y COURTIS, C. (comp.): *La aplicación de los derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, pp. 283-350.

(24) Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (en adelante CESCR): *General Comment N. 3 (1990). The nature of States parties obligations (art. 2, para. 1 of the Covenant)*, E/1991/23SUPP, p.83-87.

bien el PIDESC reconoce la realización progresiva y toma en cuenta las limitaciones derivadas del límite de los recursos disponibles, también impone al mismo tiempo obligaciones que son de efecto inmediato. Dentro de esta última categoría se encuentran: la obligación de adoptar medidas y la obligación de garantizar que los derechos se ejercerán sin discriminación.

En relación con la obligación de adoptar medidas, el Comité entiende que si bien el goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales puede alcanzarse paulatinamente, las medidas que deben adoptarse a esos fines deben implementarse dentro de un plazo relativamente breve después de la entrada en vigor de la Convención para los diferentes Estados. Los Estados son los que deben decidir cuáles son las medidas apropiadas que debe adoptar para cumplimentar la obligación de “adoptar medidas” prevista en el PIDESC. Éstas pueden ser de carácter legislativo, administrativo, financiero, educativo, social e incluso se destaca la de ofrecer recursos judiciales respecto de derechos, que conforme con el ordenamiento jurídico nacional, pueden ser considerados justiciables. Sin embargo, cabe destacar que será el propio Comité quién decidirá si esas medidas son apropiadas o no (25).

Uno de los aspectos más destacables del *Comentario General N° 3* del Comité se encuentra relacionado con la progresividad. El CDESC sostiene que el hecho que el PIDESC contenga la expresión “para lograr progresivamente” supone un reconocimiento del hecho que la plena realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales no podrá lograrse en un breve espacio de tiempo. Sin embargo, esta circunstancia no debe ser malinterpretada en el sentido que autoriza a privar a la obligación de todo contenido significativo. Esta expresión supone, por un lado, que es un mecanismo de flexibilidad necesario que refleja la realidad del mundo y las dificultades que se presentan para cualquier país que asegure la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otro lado, refleja la razón de ser del PIDESC cual es establecer obligaciones claras para los Estados parte con relación al logro del goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales. Consecuentemente el PIDESC impone la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, supone que cualquier medida regresiva que desee adoptarse requerirá la consideración más cuidadosa y necesitará encontrarse justificada en relación con la totalidad de los derechos previstos en la Convención y en contexto del uso acabado de los máximos recursos disponibles (26).

Si bien todas las consideraciones precedentes se encuentran referidas al PIDESC, éstas son plenamente aplicables a los instrumentos americanos relativos a la materia de derechos económicos, sociales y culturales. Así el artículo 26 de la CADH impone a los Estados la *obligación de derecho progresivo* en el sentido que los Estados se compromete-

---

(25) CESCR: *General Comment N. 3 (1990)*, cit. BOU FRANCH, V. y CASTILLO DAUDÍ, M. *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 58-59.

(26) El Comité, asimismo, considera que todos los Estados tienen una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos contemplados en el PIDESC hasta el máximo de sus recursos disponible. Ya que lo contrario sería desconocer la razón de ser del PIDESC. En este sentido, la obligación de garantizar los derechos subsiste aun cuando los recursos disponibles sean insuficientes, en cuyo caso el Estado deberá realizar sus mejores esfuerzos para satisfacer los derechos pertinentes dadas las circunstancias del caso.

ten a adoptar disposiciones de derecho interno o mediante cooperación internacional para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Obligación que se ve reflejada y ampliada en los artículos 1 a 5 del Protocolo de San Salvador que en lo esencial refleja los artículos 2 y 3 del PIDESC.

En este aspecto la CSJN ha destacado: “El principio de progresividad, el cual, para lo que interesa, impone que todas las medidas estatales de carácter deliberadamente “regresivo en materia de derechos humanos, tal como lo es el decreto 5/2003 impugnado, requieran la consideración “más cuidadosa”, y deban “justificarse plenamente, v.gr., con referencia a la “totalidad de los derechos previstos” en el PIDESC y en el contexto del aprovechamiento pleno del “máximo de los recursos” de que el Estado disponga. (27) En términos idénticos, es dable agregar y destacar en esta oportunidad, debe entenderse el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, atinente al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, según lo expresa la referida sentencia de la Corte IDH dictada en el Caso Acevedo Buendía y otros. (28) Es de recordar, para este orden regional y el citado artículo 26, que los Estados miembros de la OEA, convencidos de que el hombre solo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un “orden social justo”, convinieron en dedicar sus “máximos esfuerzos” a la aplicación, entre otros, del principio según el cual “el trabajo debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia (artículo 45 inciso b). (29) La regresividad, en suma, “contraría los postulados y el espíritu del *corpus juris* de los derechos humanos” (30).

---

(27) CDESC, *Observación general N° 18, cit.*, párrafo 21; asimismo, del citado Comité: *Observación general N° 17 (2005). Derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a) (apartado c) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto*, E/C.12/GC/17, párrafo 27, y *Observación General N° 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, E/C.12/GC/19, párrafo 42, entre otras. En este sentido se alinean conocidos antecedentes de la CSJN tales como: “Aquino”, *cit.*, pp. 3774-3776; “Madorrán”, *cit.*, p. 2004; “Milone Juan Antonio c/ Asociat S.A. Aseguradora de Riesgos del Trabajo s/ accidente – ley 9688”, 26-10-2004, Fallos: 327:4607, 4619; “Torrillo”, *cit.*, p. 722; asimismo: “Medina, Orlando Rubén y otros c/ Solar Servicios On Line Argentina S.A.”, 26-02-2008, Fallos: 331:250 y sus citas; “Silva, Facundo Jesús c/ Unilever Argentina S.A”, 18-12-2007, Fallos 330:5435, 5454, voto de los jueces Fayt y Petracchi; “Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS”, 17-05-2005, Fallos: 328:1602,1624/1625, voto del juez Maqueda.

(28) Corte IDH, “Acevedo Buendía y otros (‘Cesantes y Jubilados de la Contraloría’) vs. Perú”. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 1 de julio de 2009, Serie C N° 198, párrafos 102/103; asimismo: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe n° 27/09, caso 12.249, Jorge Odir Miranda Cortez y otros - El Salvador, 20-3-2009, párrafo 105 y ss.

(29) En todo caso, ha de tenerse muy presente que existe una “fuerte presunción” contraria a que dichas medidas regresivas sean compatibles con el PIDESC, según lo proclama el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la *Observación general N° 18* (párrafo 34), continuadora de doctrina ya enunciada en documentos análogos en otras materias (v.gr. *Observación general N° 14* -párrafo 32-, *15* -párrafo 19-, *17* - párrafo 27), así como también lo ha hecho la CSJN (“Medina”, *cit.*, p. 259 y sus citas; v. asimismo: “Aquino”, *cit.*, p. 3775, y “Silva”, *cit.*, p. 5454).

(30) Corte IDH, “Acevedo Buendía y otros (‘Cesantes y Jubilados de la Contraloría’) vs. Perú” *cit.*, voto del juez García Ramírez, párrafo 21.

#### 4. Seguridad Económica

La aludida realización en la persona del empleado del “derecho a perseguir su bienestar material” por intermedio del trabajo asalariado, ha de estar rodeada, entre otras condiciones, de “seguridad económica”, según lo impone a los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de los Fines y Objetivos de esta institución, del 10 de mayo de 1944, llamada Declaración de Filadelfia (artículo II.a). Luego, si bien los Estados tienen un margen en el que pueden ejercer su criterio para cumplir con el arto 2.1 del PIDESC, no por ello esta norma deja de imponerles claramente la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para velar por que todas las personas queden protegidas frente a la “inseguridad en el empleo”. (31) Después de todo, el salario al que tenían derecho los empleados del municipio salteño, no era otro que el que éste mismo justipreció como retributivo del esfuerzo e importancia de las tareas desarrolladas por aquéllos.

#### V. Principios estructurales del Derecho Internacional de los derechos humanos constitucionalizados

La CSJN señala que la protección del trabajador se completa en nuestro derecho con tres principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos constitucionalizado: a) un deber positivo del Estado de “adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna” (32); b) un deber negativo de abstenerse de tomar medidas que interfieran directa o indirectamente en el disfrute del derecho al trabajo que hubiese alcanzado un empleado (33); y c) el principio *pro homine*.

Los dos primeros entrañan obligaciones del Estado, de sentidos opuestos, pero complementarios tanto entre sí cuanto del ya mencionado principio de progresividad (34).

(31) CDESC, *Observación general N° 18, cit.*, párrafo 37.

(32) Corte IDH, “Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”. Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C, N° 125, párrafo 162 y sus citas; asimismo: párrafos 161, 163, 168, 172, 176, 221 y sus citas; en sentido análogo: Corte IDH, “Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C, N° 146, párrafos 151-153. Mayormente cuando el derecho al trabajo exige la formulación y aplicación por los Estados Partes de una política en materia de empleo con miras a “elevar el nivel de vida” (CDESC, *Observación general N° 18, cit.*, párrafo 26; *Declaración Socio-Laboral del Mercosur*, artículo 14), lo cual especifica la obligación general de asegurar el derecho de las personas “a una mejora continua de las condiciones de existencia” (PIDESC, artículo 11.1; CSJN, “Milone”, *cit.*, p. 4619; CSJN, “Aquino”, *cit.*, p. 3775, CSJN, “Medina”, *cit.*, p. 259).

(33) El compromiso (negativo) de “respetar” los mentados derechos, lo cual le requiere abstenerse de tomar medidas que interfieran directa o indirectamente en el disfrute del derecho al trabajo que hubiese alcanzado un empleado (CDESC, *Observación general N° 18, cit.*, párrafo 22). Es evidente que si el Estado ha contraído la obligación de adoptar determinadas medidas positivas, con mayor razón está obligado a no adoptar las que contradigan dicha obligación (Corte IDH, “Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-13/93, del 16 de julio de 1993, Serie A N° 13, párrafo 26; Corte IDH, “Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A N° 14, párrafos 33 y 36).

(34) CSJN, “A.T.E c/ Municipalidad de Salta s/ Recurso de Hecho”, considerando 10.

Constituyen derivaciones de las obligaciones contenidas en los tratados de derechos humanos y a cuyo cumplimiento se obliga el Estado. En este sentido estas obligaciones son las normas en relación a las cuáles se evalúa el respeto de cada derecho en particular reconocido por ese instrumento por parte del Estado.

### **1. Obligación de garantizar los derechos**

La primera obligación que asume todo Estado al ratificar un tratado de derechos humanos es el deber de garantizar los derechos contenidos en ese instrumento. Esto significa que el Estado asume un deber positivo ya que implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar los derechos consagrados en el Pacto. Este deber del Estado supone que todo el aparato gubernamental está organizado de manera tal que sus órganos sean capaces de asegurar jurídicamente a los individuos bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (35).

### **2. Deber de adoptar medidas legislativas**

Consecuencia de esta obligación de garantía es el deber del Estado de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para cumplir sus obligaciones. Constituye una obligación de efecto inmediato y supone que si al momento de ratificar la convención, no existen normas de derecho interno que protejan determinado derecho, el Estado debe introducir los cambios necesarios para garantizarlo de conformidad con el tratado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las disposiciones de derecho interno que sirvan a este fin han de ser efectivas (principio del *effet utile*), lo que significa que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que lo establecido en la Convención será realmente cumplido (36). Consecuentemente este deber supone la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación de las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías (37).

Con relación al caso concreto la CSJN ha señalado: el deber (positivo) de “adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna” (38), mayormente cuando el derecho al trabajo exige la formulación y aplicación por los Estados Partes de una política en materia de empleo con miras a “elevar el nivel

---

(35) Corte IDH, “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”. Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, Nº 4, Párrafos 166 y 167.

(36) Corte IDH, “Caso Bulacio vs. Argentina”. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, Nº 100, párrafo 142.

(37) Corte IDH, “Caso Bulacio vs. Argentina” cit., párrafo 143.

(38) Corte IDH, “Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, cit., párrafo 162 y sus citas; asimismo: párrafos 161, 163, 168, 172, 176, 221 y sus citas; en sentido análogo: “Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay”, cit., párrafos 151-153.

de vida” (39), lo cual especifica la obligación general de asegurar el derecho de las personas “a una mejora continua de las condiciones de existencia” (PIDESC, artículo 11.1; CSJN, “Milone”, *cit.*, p. 4619; CSJN, “Aquino”, *cit.*, p. 3775, CSJN, “Medina”, *cit.*, p. 259) (40).

Estas obligaciones suponen un deber negativo ya que garantizar los derechos consagrados en el tratado implica abstenerse de violar los derechos reconocidos en él, enmarcándose este deber también en el ámbito de la obligación de adoptar medidas. En este sentido la Corte ha señalado: el compromiso (negativo) de “respetar” los mentados derechos, lo cual le requiere abstenerse de tomar medidas que interfirieran directa o indirectamente en el disfrute del derecho al trabajo que hubiese alcanzado un empleado. Es evidente que si el Estado ha contraído la obligación de adoptar determinadas medidas positivas, con mayor razón está obligado a no adoptar las que contradigan dicha obligación (41).

### 3. Principio pro homine

El principio *pro homine* o principio pro persona constituye una regla de interpretación en materia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que tiene por objetivo privilegiar, preferir, seleccionar, favorecer, tutelar y, por lo tanto, a adoptar la aplicación de la norma que mejor proteja los derechos fundamentales del ser humano. (42) La aplicación de este principio tiene lugar cuando existen dudas acerca de la interpretación que debe asignarse a una norma y supone que debe realizarse la interpretación más favorable a los derechos de la persona afectada (43).

En este sentido la CSJN ha señalado que “el tercer motivo reside en un principio que ‘informa todo el derecho de los derechos humanos y resulta ‘connatural’ con el Derecho

(39) CDESC, *Observación general N° 18, cit.*, párrafo 26; Declaración Socio-Laboral del Mercosur, artículo 14.

(40) CSJN, “A.T.E c/ Municipalidad de Salta s/ Recurso de Hecho”, considerando 10.

(41) CSJN, “A.T.E c/ Municipalidad de Salta s/ Recurso de Hecho”, considerando 10. Corte IDH, “Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-13/93, del 16 de julio de 1993, Serie A N° 13, párrafo 26; Corte IDH, “Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC- 14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A N° 14, párrafos 33 y 36).

(42) HENDERSON, H. “Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine”. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 39, (Enero/Junio de 2004), p. 87.

(43) En igual sentido Pinto (1997) señala que: [e]l principio pro homine es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre. - PINTO, M. “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en ABREGÚ, M. y COURTIS, C. (comp.): *La aplicación de los derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, p. 163-172, p. 163.

Internacional de los Derechos Humanos. (44) Se trata, por cierto, del principio *pro homine* o pro persona, y en sus dos principales manifestaciones en materia de hermenéutica jurídica. Primeramente, la que exige adoptar pautas amplias para determinar el alcance de los derechos, libertades y garantías (45) y, en segundo lugar, la que impone obrar en sentido inverso, vale decir, restrictivo, si de lo que se trata es de medir limitaciones a los mentados derechos, libertades y garantías, o la capacidad para imponerlas. (46) Este último aspecto se explica, desde luego, pues en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal. Se impone, en síntesis, escoger el resultado que proteja en mayor medida al ser humano, dentro de lo que las normas aplicables posibiliten” (47).

## VI. Consideraciones finales

La Corte considera que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional es una cláusula operativa y, por ende, susceptible de autónomo acatamiento por las autoridades administrativas (48).

En este sentido sienta dos premisas fundamentales: por un lado, que las llamadas “medidas de ajuste” derivadas de “crisis económicas” y una “grave escasez de recursos”, hacen que los esfuerzos de las autoridades por proteger los derechos económicos, sociales y culturales adquieran una urgencia “mayor, no menor”, y, por el otro, que la “protección” de las “capas vulnerables de la población” es, precisamente, “el objetivo básico del ajuste económico”. (49) Todo equilibrio entre las reformas económicas y la protección de los derechos humanos, obliga a proteger “en particular a los grupos más vulnerables”, cuanto más en el campo laboral y salarial, en el cual, todos los poderes públicos, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, “deben hacer prevalecer el espíritu protector que anima” al artículo 14 bis constitucional, tutela ésta que, por ende, impone “un particular enfoque para el control de constitucionalidad”.

El trabajo decente, digno, es, precisamente, uno de los “cimientos” de “un proceso sostenible de reducción del déficit y la deuda” y de “estabilidad social”. En tales condicio-

(44) CSJN, “Madorrán”, *cit.*, p. 2004.

(45) Corte IDH, “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, Serie A N° 17, párrafo 21.

(46) Corte IDH, “La expresión ‘Leyes’ en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC- 6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A N° 6, párrafo 31.

(47) CSJN, “A.T.E c/ Municipalidad de Salta s/ Recurso de Hecho”, considerando 10.

(48) CSJN, “Madorrán”, *cit.*, p. 2007; CSJN, “Carlos Alberto Masaglia y otros c/ Consejo Federal de Inversiones”, 3-11-1967, Fallos: 269:230, 234 y su cita.

(49) CDESC, *Observación general N° 2 (1990). Medidas de asistencia técnica internacional (art. 22 de la Convención)*, E/1990/23, párrafo 9; asimismo: *Observación General N° 5 (1994): personas con discapacidad*, E/1995/22, párrafo 10; *Observación General N° 6 (1995): los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad*. E/1996/22, párrafo 17; *Observación General N° 12 (1999): el derecho a una alimentación adecuada (art. 11)* E/C.12//1999/5, párrafo 28, *Observación General N° 14 (2000. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/2000/4, párrafo 18.

nes, la anticipada cuestión de la equidad”, vale decir, ¿qué capas de la sociedad deberán soportar el costo de la crisis, y cómo se puede proteger mejor y dar más autonomía a los más vulnerables?”, tiene una respuesta ineludible: no puede ser que ese peso recaiga en última instancia en las familias trabajadoras. (50) El goce de los derechos humanos es un prerrequisito” del desarrollo económico. En igual sentido se pronuncia el *Pacto Mundial para el Empleo* (51) cuando expresa, entre las políticas a adoptar ante una crisis, se encuentra la protección de “las personas y las familias afectadas por [ésta], en particular las más vulnerables”.

Las reflexiones anteriores son importantes en tanto vinculan dichas consideraciones a una “cuestión de la equidad”. En el caso concreto se trata de armonizar la protección de los derechos humanos, los del empleado público, con las potestades públicas, pues si aquellos no son absolutos, tampoco lo son éstas. (52) El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del “bien común” (53), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es “la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad”.

En síntesis la importancia de esta sentencia de la CSJN radica en la utilización de normativa internacional para interpretar y determinar el alcance de los derechos humanos contenidos en la Constitución Nacional. De esta manera la CSJN le da un contenido específico a los derechos económicos, sociales y culturales contemplados en el artículo 14 bis conforme a las obligaciones internacionales asumidas por Argentina. En este sentido este fallo de la Corte resalta la trascendencia del derecho internacional como normativa directamente aplicable en el ámbito interno, ya que funciona como mecanismo interpretativo y complementario de las normas constitucionales.

---

(50) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente. Memoria del Director General, Informe I (C)*. Conferencia Internacional del Trabajo, 99° reunión, 2010, p. 2, párrafos 10 y 11, y p. 1, párrafos 5° y 4°.

(51) Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009.

(52) “Madorrán”, *cit.*, pp. 2006 -y sus citas- y 2013.

(53) CADH, artículo 32.2.