

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 201  
24 septiembre 2025  
Original: español

**INFORME No. 190/25  
PETICIÓN 1969-15**

INFORME DE ADMISIBILIDAD

ADRIANA SANDRA REARTE  
ARGENTINA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 24 de septiembre de 2025.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 190/25. Petición 1969-15. Admisibilidad.  
Adriana Sandra Rearte. Argentina. 24 de septiembre de 2025.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Mariela Puga
<b>Presunta víctima:</b>	Adriana Sandra Rearte
<b>Estado denunciado:</b>	Argentina <sup>1</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión), 16 (libertad de asociación), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup> ; el artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>3</sup> ; y otro instrumento internacional <sup>4</sup>

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>5</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	18 de noviembre de 2015
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	6 de abril de 2016, 8 de abril de 2016, 14 de abril de 2016, 17 de junio de 2020, 21 de enero de 2021 y 4 de junio de 2021
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	23 de noviembre de 2021
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	23 de junio de 2022
<b>Advertencia sobre posible archivo:</b>	17 de junio de 2024
<b>Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:</b>	25 de junio de 2024

## III. COMPETENCIA

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 5 de septiembre de 1984); y Protocolo de San Salvador (23 de octubre de 2003)

## IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión), 16 (libertad de asociación), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento; y el artículo 8.1.a) del Protocolo de San Salvador
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, en los términos de la sección VI
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, en los términos de la sección VI

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Andrea Pochak, de nacionalidad argentina, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

<sup>2</sup> En adelante, “la Convención Americana” o “la Convención”.

<sup>3</sup> En adelante, el “Protocolo de San Salvador”.

<sup>4</sup> El Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 2.

<sup>5</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

## V. POSICIÓN DE LAS PARTES

### La parte peticionaria

1. La parte peticionaria alega la vulneración de los derechos de la señora Adriana Sandra Rearte (en adelante también “la Sra. Rearte” o “la presunta víctima”) ante la prohibición absoluta de la afiliación, asociación, reclamo o cualquier otra actividad sindical del personal penitenciario, contenida en la Ley N.º 8.231 y el Decreto N.º 25/76 de la Provincia de Córdoba. Asimismo, denuncia que la vigencia de las leyes cuestionadas afectó la vida laboral y personal de la presunta víctima.

#### *Sobre el contenido de las normas impugnadas y la situación en la provincia de Córdoba*

2. De acuerdo con los anexos aportados por la parte peticionaria, el artículo 19 inciso 10 de la Ley N.º 8.231 prohíbe al personal del Servicio Penitenciario de Córdoba “*agremiarse o efectuar proselitismo sindical o político en el ámbito de la institución*”<sup>6</sup>. Además, el artículo 9 incisos 10 y 13, y el artículo 10 inciso 34 del Decreto N.º 25/76 sanciona como faltas graves las expresiones de disconformidad manifiesta, el dirigirse a un superior sin seguir la vía jerárquica, y divulgar impresos subversivos<sup>7</sup>. Por otro lado, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional prevé que “*el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: [...] organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial*”<sup>8</sup>.

3. Asimismo, y a modo de contexto, la peticionaria narra que el 10 de febrero de 2005 se produjo un motín en la cárcel de San Martín que resultó en ocho fallecidos. Los internos tomaron como rehenes a agentes penitenciarios y cometieron abusos, incluida la violación grupal de una agente. Como respuesta, explica que las autoridades pasaron a retiro a los agentes rehenes que presentaban afectaciones psicológicas. Cuenta la peticionaria que este motín ocurrió como consecuencia de la sobre población y las deficientes condiciones de los internos, hechos que se denunciaron oportunamente.

4. La parte peticionaria señala que el 14 de enero de 2009 los miembros del sindicato conformado por la señora Rearte solicitaron al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el reconocimiento del “Sindicato Penitenciario Policial de Córdoba (SEPPA)”. Aunque cumplieron con los requisitos formales, la solicitud se rechazó en múltiples ocasiones, la última el 28 de septiembre de 2011.

#### *Sobre el proceso de amparo constitucional*

5. Ante este escenario, la parte peticionaria expone que el 10 de septiembre de 2007 promovió junto a la presunta víctima una acción de amparo colectivo por derecho propio y en representación de los agentes del servicio penitenciario de Córdoba, solicitando que se reconozca el derecho a la libertad sindical. Como resultado, el 8 de febrero de 2008 el Juzgado Civil y Comercial declaró inconstitucionales las normas citadas en el acápite anterior, en la medida en que se interpretaran para sancionar conductas vinculadas al ejercicio del derecho a sindicalización.

6. A pesar de lo expuesto el 18 de febrero de 2008 el gobierno provincial apeló, y el 31 de julio de 2008 la Cámara de Apelaciones de Segunda Nominación revocó la decisión. En su resolución, esta concluyó que al no existir legislación que regule la sindicalización del personal de seguridad, este no puede agremiarse,

<sup>6</sup>Según la Ley N.º 8.231, publicada en el Boletín Oficial de 21 de diciembre de 1992: artículo 19. Queda prohibido al personal penitenciario en actividad: [...] 10) Agremiarse, o efectuar proselitismo sindical o político en el ámbito de la institución.

<sup>7</sup>De acuerdo con la Reglamentación del Régimen Disciplinario para el Personal del Servicio Penitenciario de Córdoba, Decreto 25/76, publicada en el Boletín Oficial de 28 de enero de 1976: Artículo 9. Constituyen faltas GRAVES las que a continuación se especifican: [...]10) expresar disconformidad manifiesta con una orden general del servicio; [...] 13) dirigirse a un Superior, por actos del servicio sin seguir la vía jerárquica; [...] Artículo 10. Artículo 10.- Constituyen faltas GRAVÍSIMAS las que a continuación se especifican: [...] 34) permitir la introducción, tenencia o circulación dentro de la Unidad de impresos subversivos;

<sup>8</sup>Conforme la Constitución de la Nación de Argentina: Artículo 14 bis. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: [...] organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

ya que lo contrario podría afectar el servicio público, el orden social y la paz pública. La peticionaria afirma que el 21 de agosto de 2008 interpuso un recurso de casación, pero el 1 de diciembre de 2008 este fue rechazado.

7. Luego, el 29 de diciembre de 2008 los demandantes presentaron un recurso directo. Sin embargo, luego de tres años y tras la presentación de nueve pedidos de pronto despacho, el 14 de abril de 2011 el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba confirmó la decisión recurrida, al considerar que aunque la Constitución reconoce el derecho a la sindicalización para todos los trabajadores, el Estado argentino, conforme al Convenio N.º 87 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), puede excluir a los empleados penitenciarios y por ende corresponde a las provincias regular la sindicalización en el empleo público. Si bien el 29 de abril de 2011 interpusieron un recurso extraordinario federal ante el mismo órgano, el 5 de noviembre de 2012 este lo denegó.

8. Finalmente, la parte peticionaria indica que los demandantes presentaron ese mismo mes un recurso de queja, cuestionando el auto denegatorio del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Sin embargo, el 13 de agosto de 2020 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su condición de máximo órgano de la Justicia Federal, lo rechazó sosteniendo que los trabajadores penitenciarios en Argentina son asimilables a los de la policía y, por tanto, deben recibir el mismo tratamiento jurídico respecto de los derechos sindicales.

#### *Sobre el pase a retiro obligatorio de la presunta víctima*

9. Para ilustrar las consecuencias que la vigencia de las mencionadas leyes ha tenido en la vida personal y laboral de la presunta víctima, la peticionaria informa que el 10 de abril de 2006, la Oficina de Investigaciones y Aplicación de Sanciones del Tribunal de Conducta Policial la suspendió de forma preventiva por once días por difundir panfletos con reclamos laborales y citas constitucionales sobre el derecho a la sindicalización. Además, la peticionaria aduce que el 28 de diciembre de 2006, cuando la señora Rearte esperaba un ascenso, la Dirección General de Seguridad del Servicio Penitenciario de Córdoba ordenó su retiro obligatorio por reunir las condiciones edad y antigüedad, de conformidad con el artículo 115, incisos 1 y 7 de la Ley N.º 8.231<sup>9</sup>.

10. Sostiene que no existe recurso legal viable contra la decisión del pase a retiro obligatorio. Aun así, resalta que la presunta víctima presentó una acción de reconsideración, pero el Decreto del Gobernador N.º 918/2009 lo negó por considerarlo extemporáneo. Afirma que esta resolución refuerza la pretensión de que no se contó con un recurso idóneo contra la decisión, ya que, aunque se intentó articular un medio para recurrir, este fue rechazado sin considerar las cuestiones de fondo, dado que las autoridades tienen la discrecionalidad de pasar a retiro a un agente. No obstante, a su criterio, se omitió analizar la clara función sancionatoria que tuvo la medida en respuesta a la conducta sindical de la señora Rearte.

#### *Sobre la privación definitiva del uso del uniforme, insignias y títulos de la presunta víctima*

11. El 12 de febrero y el 2 de diciembre de 2013 la señora Rearte, ya en situación de retiro y en su condición de esposa de un policía, organizó protestas pacíficas frente a la Guardia de Infantería de la Provincia, para exigir mejores condiciones laborales. Análogamente, el 3 y 4 de diciembre de 2013 alrededor de 16 mil efectivos de la provincia de Córdoba realizaron un acuartelamiento policial y penitenciario, en el contexto de protestas que también ocurrieron en otras 20 provincias con normativa similar.

12. Con el fin de reflejar las acciones de amedrantamiento en su contra, señala a modo de contexto que la Unidad Fiscal de Robos y Hurtos solicitó su detención preventiva del 16 al 22 de enero de 2014 por “entorpecimiento funcional”, aunque la causa luego fue archivada por prescripción. Sostiene que el fiscal ordenó a la presunta víctima abstenerse de manifestarse públicamente, bajo amenaza de revocarle la libertad.

<sup>9</sup> Según la Ley N.º 8.231, publicada en el Boletín Oficial de 21 de diciembre de 1992: Artículo 115: El personal podrá ser pasado a retiro obligatorio cuando se encuentre comprendido en alguna de las siguientes situaciones: 1) Los agentes que, en la forma y condiciones determinadas en la respectiva reglamentación, deban producir las vacantes necesarias en cada cuerpo o escalafón para una razonable movilidad de sus cuadros [...]; 7) El personal superior y subalterno que respectivamente cumpliera treinta (30) años y veinticinco (25) años de servicio.

13. Por su participación en los hechos señalados en el presente acápite y una presunta reunión con personal policial en horario laboral para incitar una protesta, indica que el 5 de septiembre de 2014 el Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario sancionó a la señora Rearte, mediante la decisión N.º 3134/14, disponiendo que deje de usar definitivamente su uniforme, insignias y títulos, con base en el artículo 11 del Decreto N.º 25/76 que sanciona a los agentes en condición de retiro por actos que menoscaben el respeto debido a la institución<sup>10</sup>. Contra dicha decisión, la presunta víctima interpuso un recurso de reconsideración ante el mismo órgano, que rechazó por supuesta improcedencia sustancial.

14. En consecuencia, el 10 de diciembre de 2014 la señora Rearte promovió una acción de amparo sindical ante el Juzgado de Conciliación de 6<sup>a</sup> Nominación, alegando que la sanción constituía una forma de persecución antisindical por derivarse de actos de protesta durante el paro policial. El 12 de diciembre de 2014 el juez lo rechazó al considerar que los derechos de sindicalización no son aplicables a las fuerzas de seguridad policial y penitenciarias. Por lo cual, el 15 de diciembre de 2014 la presunta víctima interpuso un recurso de reposición con apelación en subsidio, desestimado tres días después. Ante esto, la señora Rearte interpuso un recurso directo ante la Sala Undécima de la Cámara del Trabajo, la cual confirmó la decisión del juzgado el 6 de abril de 2015.

15. En igual manera, el 3 de marzo de 2015 la presunta víctima presentó una demanda contra el Gobierno provincial y el Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario ante la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación, con igual pretensión. En 2023, la Cámara rechazó la pretensión al considerar que los derechos de agremiación y/o huelga de los miembros de las fuerzas de seguridad provinciales carecen de sustento legal.

#### *Consideraciones finales*

16. Con base en las citadas consideraciones de hecho, la parte peticionaria cuestiona que Argentina vulneró los derechos de la señora Rearte, al prohibirle afiliarse o realizar cualquier actividad sindical del personal penitenciario y por criminalizar la protesta sindical. Alega que el artículo 14 de la Constitución Nacional y el artículo 4 de la Ley N.º 23.551 reconocen el derecho a la organización sindical sin distinción. En cambio, la normativa provincial lo niega y sanciona conductas relacionadas en el caso de agentes penitenciarios. Afirma que, por jerarquía normativa, estas disposiciones resultan inválidas y que la restricción impuesta es absoluta, lo cual no se ajusta al marco convencional. Adicionalmente, plantea que el artículo 9.1. del Convenio N.º 87 de la OIT debe interpretarse en el sentido que la restricción solo se refiere a "las fuerzas armadas y a la policía", y no es aplicable al personal penitenciario.

17. Asimismo, informa que la señora Raerte fue víctima de persecución política como resultado de su actividad sindical, recibiendo intimidaciones contra ella y su familia, incluyendo llamadas anónimas, ingresos irregulares a su domicilio, intentos de homicidio, amenazas por participar en un programa de radio y por parte dirigentes vinculados al área de seguridad provincial, lo que fue denunciado policial y judicialmente sin obtener respuesta. Resalta que en 2017 consolidó su liderazgo a nivel nacional asumiendo el cargo como secretaria general de la Federación Argentina de Sindicatos de Policías y Penitenciarios.

#### **El Estado argentino**

18. Por su parte, el Estado replica que la petición es inadmisible por falta de agotamiento de la jurisdicción interna. Aduce que ni la suspensión preventiva ni el pase a retiro obligatorio de la presunta víctima han sido objeto de ningún recurso administrativo ni judicial dirigido a discutir los méritos de la decisión.

---

<sup>10</sup> Conforme la Reglamentación del Régimen Disciplinario para el Personal del Servicio Penitenciario de Córdoba, Decreto 25/76, publicada en el Boletín Oficial de 28 de enero de 1976: Artículo 11: Constituye falta de los agentes en situación de retiro, todo acto que por cualquier medio, comporte menoscabo al respeto debido a la Institución o a sus agentes; la condena por delitos dolosos y la infracción a las disposiciones legales que especialmente se les refieren.-.

19. También, indica que los recursos interpuestos sobre la sanción que privó a la presunta víctima del uso del uniforme, las insignias y títulos no fueron debidamente agotados. Sostiene que el proceso contencioso administrativo se encuentra paralizado por inactividad procesal de la peticionaria y que la causa laboral fue archivada por falta de impugnación de la decisión del 6 de abril de 2015.

20. Además, señala que, aunque la parte peticionaria cuestiona la demora del proceso de amparo iniciado por la presunta víctima, este alegato tampoco ha sido adecuadamente ventilado en sede interna. Considera que dicho reclamo debió canalizarse mediante una demanda de daños y perjuicios contra el Estado. No obstante, esta vía nunca fue utilizada.

21. Finalmente, refiere que la parte peticionaria omite brindar la información más elemental y necesaria para analizar las presuntas afectaciones derivadas del motín en el penal de San Martín, ya que no se mencionan recursos administrativos o judiciales previos. Asimismo, aduce que estas circunstancias agravantes para la señora Rearte y otros empleados penitenciarios son hechos aislados y no justifican la apertura de una instancia internacional.

22. Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que la Comisión considere que el peticionario agotó correctamente la jurisdicción interna, Argentina sostiene que la petición seguiría siendo inadmisible, pues las alegaciones del peticionario carecen de sustento suficiente para caracterizar una posible violación de los derechos humanos establecidos en la Convención.

23. Alega que la Ley N.º 8.231 constituye una restricción legítima al derecho de sindicalización, permitida por los incisos 2 y 3 del artículo 16 de la Convención Americana, el inciso 2 del artículo 8 del Protocolo de San Salvador, y el artículo 9 del Convenio N.º 87 de la OIT. Explica que el sustento de la restricción legal se encuentra en el rol fundamental que desempeña el personal penitenciario tanto en la integridad de las personas privadas de libertad como en la seguridad de la sociedad en su conjunto.

24. El Estado se adhiere al argumento expuesto en la sentencia del 13 de agosto de 2020 de la Corte Suprema, en la que se sostiene que la cuestión relativa a las vinculaciones entre las autoridades provinciales y los miembros de sus fuerzas de seguridad pertenece a la esfera del empleo público local y, en consecuencia, integra el derecho público de cada provincia. Agrega que, si bien la Ley N.º 23.551 de Asociaciones Sindicales no contempla una restricción al derecho de organización sindical del personal penitenciario, la ley especial de alcance federal N.º 20.416 sí lo hace. Esta última, de conformidad con el principio *lex specialis derogat generali*, prevalece sobre la primera.

25. Además, Argentina señala que el retiro obligatorio de la señora Rearte forma parte de la facultad de dicha dependencia gubernamental de evaluar el cumplimiento de ciertas condiciones legales por parte de sus agentes. Asimismo, aduce que la investigación por el delito de “entorpecimiento judicial” inició por haber bloqueado con su cuerpo las puertas de acceso, impidiendo el ingreso y egreso de vehículos y personal policial durante la protesta junto a esposas y familiares de policías. Agrega que la detención preventiva de la presunta víctima se fundamentó en la existencia de riesgos de fuga y de entorpecimiento de la investigación. Por tanto, sostiene que no se trata de una criminalización de la protesta sindical, ya que todas las causas que enfrentó la señora Rearte perseguían la protección de la seguridad nacional, el orden público y los derechos y libertades de terceros.

26. Finalmente, el Estado plantea lo que denomina “el traslado extemporáneo de la petición”. Afirma que, a pesar de que el 18 de noviembre de 2015 la Secretaría Ejecutiva de la CIDH recibió la petición, el traslado de dicho documento recién se realizó el 23 de noviembre de 2021. A juicio del Estado, la demora en tramitar la petición genera una grave problemática que afecta el adecuado ejercicio de su derecho a la defensa.

## VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

27. La CIDH recuerda que, conforme a su práctica consolidada y reiterada, para identificar los recursos idóneos que debieron agotarse antes de acudir al Sistema Interamericano, el primer paso metodológico consiste en establecer el objeto específico de la petición. En el presente caso, la parte peticionaria

cuestiona esencialmente que la restricción absoluta de sus derechos de asociación y a la libertad sindical, así como las represalias que habría sufrido al intentar ejercerlos. Con base en ello, entiende que cumplió con agotar la jurisdicción interna por medio de la decisión del 13 de agosto de 2020 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual finalizó el proceso de amparo constitucional que pretendía declarar la inconstitucionalidad de la prohibición de sindicalización. Asimismo, respecto de su retiro obligatorio y su posterior sanción, sostiene también cumplió sostiene que también agotó la vía nacional a través de los recursos que presentó.

28. Por su parte, el Estado replica que la parte peticionaria no agotó la jurisdicción interna, pues: i) ni la suspensión preventiva ni el pase a retiro obligatorio de la presunta víctima han sido objeto de ningún recurso administrativo ni judicial; ii) no se interpuso una demanda de daños y perjuicios por la demora del proceso de amparo; y iii) no se adjuntó información que permita conocer las vías emprendidas para lograr un resarcimiento por los hechos ocurridos en el motín en el penal de San Martín.

#### *Sobre la alegada restricción absoluta del derecho a la asociación y a la libertad sindical*

29. Con relación a la alegada limitación del derecho a la asociación y a la libertad sindical, la Comisión reitera que el requisito de agotamiento de los recursos internos no implica que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos posibles a su disposición, pues si esta “*planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida*”<sup>11</sup>. En virtud de ello, la Comisión advierte que en este asunto la presunta víctima optó por la vía de amparo, la cual según la información aportada era idónea para cuestionar directamente tal restricción, sin que haya ningún indicio que tal mecanismo haya sido utilizado sin cumplir algún requerimiento exigido por las normas internas. Por el contrario, la Comisión aprecia que con este accionar la Sra. Rearte le brindó la oportunidad al Estado de resolver esta situación mediante sus mecanismos internos.

30. Por las razones expuestas, la Comisión entiende que el presente extremo de la petición cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana. Además, toda vez que la decisión que agotó la jurisdicción interna fue emitida el 13 de agosto de 2020 y que la parte peticionaria presentó su petición el 18 de noviembre de 2015, este asunto también cumple la regla de plazo de presentación establecida en la disposición 46.1.b) de la Convención.

31. Por otra parte, aunque el Estado entiende que se debió presentar adicionalmente una demanda por daños y perjuicios para resarcir la alegada demora del citado proceso, la Comisión recuerda que, como regla general, la parte peticionaria solo tiene en principio la obligación de agotar las vías judiciales ordinarias a nivel interno. Por ello, la CIDH considera que cuando se alegan irregularidades a lo largo de distintas etapas de un proceso, como por ejemplo su prolongación excesiva, no es necesario, en principio, un recurso extraordinario o una vía procesal adicional para cumplir con el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención.

#### *Sobre el retiro obligatorio y la sanción en perjuicio de la presunta víctima*

32. Como represalias por el ejercicio de su derecho a la libertad sindical, la parte peticionaria indica que i) la presunta víctima sufrió el retiro obligatorio de su cargo; y después, ya estando en retiro, ii) una sanción que la habría privado definitivamente del uso del uniforme, las insignias y el grado jerárquico.

33. Sobre el primer punto, el Estado señala de forma genérica que la decisión de retiro obligatorio no ha sido objeto de ningún recurso administrativo ni judicial. No obstante, la CIDH estima importante reiterar que, cuando un Estado cuestiona la falta de agotamiento de la jurisdicción interna, tiene el deber de: i) precisar claramente la vía no utilizada; y ii) sustentar que estos recursos son aplicables y efectivos<sup>12</sup>. En el presente asunto, Argentina no cumple con ninguno de estos requerimientos en la presentación de su alegato.

<sup>11</sup> CIDH, Informe No. 70/04, Petición 667/01, Admisibilidad, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros, Jubilados de la empresa venezolana de aviación VIASA, Venezuela, 15 de octubre de 2004, párr. 52.

<sup>12</sup> Corte IDH, Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de septiembre de 2021, Serie C No. 438, párr. 27.

34. Sin perjuicio de lo expuesto, la CIDH observa que la parte peticionaria afirma que aunque la presunta víctima intentó controvertir su retiro, no contaba con un recurso legal efectivo por tratarse de una decisión discrecional de las autoridades. A pesar de ello, la señora Rearte planteó un recurso de reconsideración ante el gobernador, que en 2009 fue rechazado sin analizar el fondo, alegando una presunta extemporaneidad en su presentación.

35. Al respecto, como se mencionó previamente, Argentina no detalla cuál era el recurso que debió presentar la presunta víctima para cuestionar esta determinación. Además, la Comisión nota que la referida decisión del gobernador no contiene mayor sustento ni motivación, ni tampoco precisa o informa las vías que se debían emplear para controvertirla judicialmente. A criterio de la Comisión, esta falta de claridad sobre si era posible recurrir judicialmente tal decisión pudo haber colocado a la presunta víctima en una situación de desprotección, y por ende, estima pertinente aplicar la excepción prevista en el artículo 46.2.a) de la Convención respecto a este extremo del reclamo, a fin de analizar de manera más detallada en etapa de fondo esta situación, con la información que puedan aportar las partes sobre este punto.

36. En cuanto al plazo de presentación de la petición, la información presentada demuestra que la presunta víctima estuvo activamente participando y cuestionando la normativa que fundamentaba las restricciones a su derecho a la libertad sindical, particularmente en la vía constitucional de amparo. A criterio de la CIDH, tal actividad, la cual estaba desplegando en 2009 y lo continuó haciendo los años siguientes, está estrechamente ligada con este punto, por lo cual se estima razonable que la petición haya sido presentada recién en 2015.

37. En cuanto a la sanción que prohibió a la presunta víctima del uso del uniforme, insignias y grado jerárquico debido a su acciones realizadas durante una protesta pacífica (ver *supra* paras. 11 y 25), ambas partes coinciden en que la presunta víctima interpuso un recurso de reconsideración ante el mismo Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario, rechazado por supuesta improcedencia sustancial. También, concuerdan en que la última decisión del 6 de abril de 2015 la Sala Undécima de la Cámara del Trabajo negó la acción de amparo sindical presentada por la presunta víctima. Asimismo, la parte peticionaria informa que en el 2023 la Cámara Contencioso Administrativa de la Primera Nominación rechazó la demanda propuesta por la señora Rearte por los mismos hechos. Nuevamente, Argentina no refiere un recurso pendiente de agotamiento y se limita a atribuir la demora a la inactividad procesal de la víctima. En consecuencia, la Comisión considera que la información aportada sobre este extremo de la petición permite verificar el cumplimiento del artículo 46.1.a) de la Convención. Asimismo, toda vez que la decisión que agotó la jurisdicción interna fue emitida mientras la presente petición estaba bajo estudio de admisibilidad, este asunto también cumple con la regla de plazo de presentación establecida en la disposición 46.1.b) de la Convención.

38. Adicionalmente, aunque el Estado también cuestiona la falta de agotamiento por los sucesos ocurridos en el penal de San Martín, la Comisión entiende que no forman parte del objeto central de la petición, sino que solo se trata de información contextual. Por ende, no analizará tal situación ni tampoco dicho alegato.

#### *Sobre la fecha de traslado de la petición*

39. Por último, la Comisión toma nota del reclamo del Estado sobre la supuesta extemporaneidad en el traslado de la petición. La CIDH señala al respecto que ni la Convención Americana ni el Reglamento de la Comisión establecen un plazo para el traslado de una petición al Estado a partir de su recepción y que los plazos establecidos en el Reglamento y en la Convención para otras etapas del trámite no son aplicables por analogía<sup>13</sup>. Asimismo, la CIDH en su Informe de Admisibilidad No. 79/08<sup>14</sup>, aclaró que:

el tiempo transcurrido desde que la Comisión recibe una denuncia hasta que la traslada al Estado, de acuerdo con las normas del sistema interamericano de derechos humanos, no es, por sí solo, motivo para que se decida archivar la petición. Como ha señalado esta Comisión, “en la tramitación de casos

<sup>13</sup> Véase por ejemplo CIDH, Informe No. 56/16. Petición 666-03. Admisibilidad. Luis Alberto Leiva. Argentina. 6 de diciembre de 2016, párr. 25.

<sup>14</sup> CIDH, Informe No. 79/08, Petición 95-01. Admisibilidad. Marcos Alejandro Martin. Argentina. 17 de octubre de 2008, párr. 27.

*individuales ante la Comisión, no existe el concepto de caducidad de instancia como una medida ipso jure, por el mero transcurso del tiempo”*

40. Asimismo, en refuerzo de lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido precisamente respecto a este punto que:

Esta Corte considera que el criterio de razonabilidad, con base al cual se deben aplicar las normas procedimentales, implica que un plazo como el que propone el Estado tendría que estar dispuesto claramente en las normas que rigen el procedimiento. Esto es particularmente así considerando que se estaría poniendo en juego el derecho de petición de las presuntas víctimas, establecido en el artículo 44 de la Convención, por acciones u omisiones de la Comisión Interamericana sobre las cuales las presuntas víctimas no tienen ningún tipo de control<sup>15</sup>.

41. En este sentido, la Comisión Interamericana reitera su compromiso con las víctimas, en función del cual realiza constantes esfuerzos para garantizar en todo momento la razonabilidad de los plazos en la tramitación de sus procesos; y el adecuado equilibrio entre la justicia y la seguridad jurídica.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

42. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es “manifestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al 47.c) de la Convención Americana. A este respecto, la Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa un análisis *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una vulneración de derechos.

43. En el presente asunto, la Comisión nota que la parte peticionaria cuestiona que ciertas disposiciones del ordenamiento jurídico argentino restringen de forma absoluta el derecho a la libertad sindical de la presunta víctima, únicamente por su condición de agente penitenciario. Asimismo, refiere que tal regulación ha provocado que sufra un pase a retiro obligatorio y que sea sancionada, con la intención de amedrentarla y sancionar la protesta sindical.

44. Al respecto, la Comisión resalta que la Corte Interamericana ha interpretado el derecho a la libertad sindical como una manifestación del derecho a la libertad de asociación en el ámbito laboral, con dimensiones tanto colectivas como individuales. En su aspecto colectivo, protege la creación y funcionamiento autónomo de organizaciones sindicales sin injerencia estatal; mientras que, en lo individual, garantiza que toda persona pueda afiliarse o no libremente a un sindicato. Además, la Corte ha subrayado que este derecho no se agota con su reconocimiento formal, sino que exige condiciones efectivas para su ejercicio, libre de represalias o violencia. El Estado tiene la obligación de garantizar que los trabajadores y sus representantes puedan ejercer sus actividades sindicales – como reunirse, emitir opiniones, elegir representantes o distribuir información–sin restricciones arbitrarias<sup>16</sup>. Asimismo, la Corte ha advertido 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<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Corte IDH, *Caso Mémoli vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 295, párr. 32.

<sup>16</sup> Corte IDH, *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belém do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*, Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021, Serie A No. 27, párrs. 71 y 81.

<sup>17</sup> Corte IDH, *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belém do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*, Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021, Serie A No. 27, párrs. 71 y 81. [continúa...]

45. Asimismo, el Tribunal ha afirmado que el derecho de sindicación debe reconocerse tanto a trabajadores del sector privado como del sector público, incluyendo a quienes laboran en empresas estatales, sin discriminación. La distinción entre trabajadores públicos y privados en materia de libertad sindical resulta contraria a los principios de equidad, según ha reiterado también el Comité de Libertad Sindical de la OIT. Por tanto, los Estados están obligados a asegurar que las organizaciones sindicales del sector público gozen de las mismas garantías y condiciones que las del sector privado<sup>18</sup>.

46. En relación con el personal militar y policial, la Corte ha sostenido que cualquier restricción al derecho de sindicación debe ser interpretada de manera restrictiva. El personal civil que trabaja en entornos militares debe ser considerado civil a efectos de gozar de este derecho. Respecto del personal policial, cuya función es esencialmente civil y distinta de la militar, la Corte ha establecido que los Estados deben permitirles organizarse para debatir sus condiciones laborales, presentar peticiones y expresarse pacíficamente, reconociendo que tales garantías son fundamentales para su desarrollo profesional y para el ejercicio efectivo de sus derechos<sup>19</sup>.

47. Aunque el Estado de Argentina sostiene que su normativa se encuentra amparada por el artículo 9 del Convenio N.º 87 de la OIT, en la medida que se trata de una legítima restricción que pretende resguardar la seguridad nacional y orden público conforme a la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha indicado, en la misma línea de la Corte IDH, que las funciones ejercidas por los trabajadores de los servicios de aduanas e impuestos internos, inmigración, penitenciarios y preventivos no deberían justificar su exclusión respecto del derecho de sindicación<sup>20</sup>. Aunado, ha destacado que todos los trabajadores sin ninguna distinción, incluyendo el personal de los establecimientos penitenciarios, deben poder gozar del derecho de constituir o afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes<sup>21</sup>. Por ende, el argumento de Argentina no resulta suficiente para que, *prima facie*, se puedan desestimar los alegatos expuestos en esta petición.

48. Con base a estas consideraciones, la Comisión estima que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, toda vez que, de corroborarse como ciertos, podrían constituir violaciones de los derechos protegidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión), 16 (libertad de asociación), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio de la señora Rearte. Asimismo, también analizará el posible incumplimiento del artículo 8.a) del Protocolo de San Salvador.

49. Finalmente, en relación con el alegado incumplimiento del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de la OIT, la CIDH carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse sobre violaciones a los derechos contenidos en tratados fuera del Sistema Interamericano, sin perjuicio que pueda recurrir a los estándares establecidos en otros tratados a fin de interpretar las normas de la Convención en virtud del artículo 29 de la misma.

---

*Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021, Serie A No. 27, párr. 141.

<sup>18</sup> Corte IDH. *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*, Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021, Serie A No. 27, párr. 75.

<sup>19</sup> Corte IDH, *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*, Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021, Serie A No. 27, párr. 76 y 77.

<sup>20</sup> Comité de Libertad Sindical de la OIT, Informe N.º 343, Noviembre de 2006, Caso N.º 2431, Nigeria, párr. 1027.

<sup>21</sup> Comité de Libertad Sindical de la OIT, Informe N.º 355, Noviembre de 2009, Caso N.º 2617, Colombia, párr. 503.

## **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 13, 16, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, y el artículo 8.a) del Protocolo de San Salvador; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 24 días del mes de septiembre de 2025. (Firmado): Arif Bulkan, Segundo Vicepresidente; Edgar Stuardo Ralón Orellana (en disidencia), Roberta Clarke y Gloria Monique de Mees, miembros de la Comisión.