

# Una seguridad al margen de la ley: análisis del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 2020

## Security Outside the Law: Analysis of the Ruling of the Supreme Court of Justice of the Nation in 2020

*Mariela Puga\* y Lucas Carranza Bertarelli†*

### Resumen

En los últimos cuatro años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación puso un cerrojo a las demandas de reconocimiento de derechos sindicales en las fuerzas de seguridad civil. Primero, les negó ese derecho a los policías de la Provincia de Buenos Aires en abril del 2017. Luego, descartó cuatro demandas similares de empleados penitenciarios de Córdoba, Entre Ríos y Buenos Aires, entre agosto del año 2020 y mayo del año 2021. Así, cientos de reclamos colectivos que se promovieron y promueven desde esas fuerzas quedan en el terreno de la infracción y bajo la amenaza de severas sanciones.

Este trabajo propone un análisis tridimensional de una de las últimas decisiones de la Corte, la de los penitenciarios cordobeses. Inicia con un examen jurídico exhaustivo de sus premisas normativas, que deja al desnudo graves yerros interpretativos respecto de normas internacionales de derechos humanos. Luego, brevemente, se examina el contexto de aplicación de la decisión, identificando y problematizando los detalles excluidos en la definición de la premisa fáctica de la Corte. El análisis final es sobre el subtexto de la sentencia y refiere a la semántica de lo no dicho, a aquello que se postula como las premisas implícitas del razonamiento justificatorio. Se analizan esas premisas y se problematiza su imbricación en la política histórica de militarización de las fuerzas de seguridad civil argentinas y sus tensiones con el postulado de democratización de esas fuerzas.

---

\* Investigadora del CONICET y profesora titular de Derecho Constitucional en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Entre Ríos y de la Universidad Nacional de Córdoba. Ver <https://ar.linkedin.com/in/mariela-puga-86821a15>

† Master en Sociología y abogado de la Universidad Nacional de Córdoba. Prosecretario Letrado del Fiscalía de Cámara en lo Criminal y Correccional de la Provincia de Córdoba.

El presente trabajo, bajo otro título, forma parte del Vol. 30 de la colección “Jurisprudencia Penal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, Pitlevnik, L. y Muñoz, D., Editorial Hammurabi, en prensa.

**Palabras clave:** derechos sindicales – Convenio Nro. 87 de la O.I.T. – agentes penitenciarios – interpretación constitucional – militarización, democratización y fuerzas de seguridad

### **Abstract**

In the last four years, the Supreme Court of Justice of the Nation has put a lock on the lawsuits that pursue the recognition of trade union rights in civil security forces. First, it denied that right to the police of the Province of Buenos Aires in April 2017. After that, between August 2020 and May 2021, it dismissed four similar lawsuits filed by prison's employees in Córdoba, Entre Ríos and Buenos Aires. Thus, hundreds of collective claims that were promoted and are being promoted by these groups remain in the realm of infringement and under the threat of severe penalties. This paper proposes a three-dimensional analysis of one of the most recent Supreme Court decisions, regarding the penitentiary's employees in Córdoba. It begins with thorough legal examination of its normative premises, exposing serious interpretive errors in relation to international human rights standards. It then briefly examines the context of the decision's application, identifying and problematizing the details excluded in the Court's definition of the factual premise. The final analysis is about the "subtext" of the ruling, and it refers to the semantics of the unsaid, to what is proposed as the implicit premises of the justification. These premises are analysed and their intertwining with the historical policy of militarisation of the Argentine civil security forces and its tensions with the ideal of democratisation of these forces are posed as a problem.

**Key words:** trade union rights — ILO Convention N. 87 — prison officers — constitutional interpretation — militarisation, democratisation and security forces

## I. Introducción

El 13 de agosto de 2020 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) negó el reconocimiento de derechos sindicales a empleados penitenciarios de la Provincia de Córdoba en el caso *Rearte*<sup>1</sup> La decisión fue tomada cuatro años después de que los policías de la Provincia de Buenos Aires recibieran igual negativa a su pedido de reconocimiento sindical en el caso *Los Policías*.<sup>2</sup>

Es importante notar que la CSJN no prohíbe o inhabilita la sindicalización de estas fuerzas, sino que invalida las prohibiciones que las autoridades públicas locales establecen a este respecto. Valida así que estén prohibidas, por ley o decreto provincial, actividades tales como la afiliación a sindicatos, la organización sindical, la promoción de este tipo de organización, la expresión en favor de agremiar estas fuerzas, etc. Con ello se autorizó, además, al menos para los penitenciarios, un sistema de severas sanciones que respalda estas proscripciones.

Dictada desde el estricto aislamiento pandémico, la decisión en el caso *Rearte* responde a un planteo que contaba ya con ocho años ante los estrados de la CSJN y llevaba un total de trece años desde su primera incursión en los tribunales cordobeses.<sup>3</sup> El retardo

---

<sup>1</sup> Adriana S. Rearte se presentó junto a la Asociación Civil Clínica Jurídica de Interés Público (CLIP) de Córdoba, y en representación de todos los empleados penitenciarios cordobeses, ante la justicia local. Reclamaban la inconstitucionalidad de una ley provincial que prohíbe actividades sindicales al personal penitenciario cordobés. Bajo la carátula “Rearte, Adriana S. y otro c/Gobierno de la Provincia de Córdoba s/amparo”, la causa llegó a la Corte con el nro. 808/2012.

Actualmente las demandantes llevaron su reclamo contra el Estado argentino ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), bajo la petición nro. 1969/15.

Los autores de este artículo somos miembros de la CLIP, asociación que acompañó como legitimado activo colectivo y como patrocinante letrado en esta causa.

<sup>2</sup> En esta causa el Sindicato Policial de Buenos Aires (SIPOBA) demandó al Ministerio de Trabajo de la Nación, el que había rechazado su inscripción como gremio con base en un Decreto de la Provincia que prohíbe la sindicalización de los policías provinciales. CSJN, “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”, 11/04/2017, Fallos: 909/2019 (46-S). Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/bajarDocumentoWordById.html?idDocumento=7368743&cache=1522454400091>.

Los términos de la decisión tienen un claro carácter estructural, de manera que se validan en ella todas las proscripciones que el resto de las provincias tienen vigentes en materia de derechos sindicales de la policía. Los demandantes en esta causa también continuaron con su reclamo ante la CIDH, admitido formalmente por esta el 24 de junio de 2020, bajo el registro P-1916-17, concediéndose tres meses al Estado argentino para su respuesta.

<sup>3</sup> Al momento de esta decisión había ante la CSJN al menos tres expedientes relativos a reclamos sobre el reconocimiento de derechos sindicales de empleados penitenciarios provinciales. El mismo día en que se resuelve *Rearte*, la CSJN resolvió otro caso, instado por la Unión de Policías y Penitenciaros de Córdoba 7 de agosto, y remitió en sus fundamentos al fallo *Rearte*. Meses después resolvió en el mismo sentido el caso de empleados penitenciarios de la Provincia de Entre Ríos. Ver CSJN, “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/ Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/ Ley de Asoc. Sindicales”, 3/12/2020. La última decisión de CSJN, en igual sentido, es del 22 de abril de 2021 en la causa

sugeriría algunas dificultades de los magistrados para alcanzar un acuerdo que se cristalizó con tres votos en mayoría y uno en minoría.<sup>4</sup>

En 2017, frente a los policías de Buenos Aires, la decisión de la CSJN tuvo que superar el reparo de la letra nítida del art. 14 bis de la Constitución Nacional (CN) y la Ley de Asociaciones Sindicales Nro. 23.551 (LAS), normas que refieren a los derechos sindicales del trabajador sin excluir a trabajadores de la seguridad. Para validar el Decreto de la Provincia de Buenos Aires que proscribía la agremiación de policías provinciales, la CSJN realizó una interpretación originalista de la Constitución, haciendo referencia a la intención del constituyente de 1957. Así, fundó la idea de que los policías no eran los trabajadores a los que refiere el art. 14 bis de la CN. Posteriormente, en 2020, frente al reclamo de los penitenciarios cordobeses, las dificultades de la decisión se acrecentaron. Los penitenciarios no solo buscaban amparo en el art. 14 bis y la LAS, sino que, además, invocaban el Convenio Nro. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.).

Desde hace más de medio siglo este Convenio distingue a los penitenciarios de los policías, precisamente, a los efectos de garantizar derechos sindicales a los primeros. La CSJN superó también este último reparo con una interpretación convencional peculiarmente controvertida, cuyos rasgos serán objeto del siguiente análisis. Esta interpretación tiene una significación trascendente para el entendimiento de los derechos humanos convencionales en la Argentina y, también, para la comprensión de las reglas de asignación de competencias federales y locales.

Aunque en este trabajo solo examinaremos la decisión de la CSJN en *Rearte* sobre derechos sindicales de penitenciarios cordobeses, ello no excluye del examen elementos que serían comunes a todas las fuerzas de seguridad civil de la Argentina. Se ofrece un análisis escrupuloso del razonamiento expresado en la decisión, junto a una reflexión más sintética sobre el contexto del caso. Desde ambos ángulos intentaremos valorar la racionalidad de una decisión largamente vacilada por el máximo tribunal, que cierra la jurisdicción a un ramillete de reclamos administrativos y judiciales análogos.

---

“Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales”.

<sup>4</sup> El magistrado Horacio Rosatti fue el único que votó a favor del reconocimiento de derechos sindicales a los penitenciarios, mientras que Lorenzetti, Highton de Nolasco y Maqueda fueron los magistrados que votaron en contra.

En la última parte de este trabajo discutiremos lo que llamamos el subtexto de la decisión. Examinamos allí sus presupuestos implícitos. Entre ellos, la idea de una jefatura de la coacción estatal no limitada por la ley civil y laboral, que se enlazaría a la exigencia de cerramiento y autonomía de los dispositivos de las fuerzas de seguridad. Ello descansaría en una disciplina castrense de estos agentes que exige su obediencia irreflexiva. Son estas las premisas implícitas de la decisión que entran en tensión, según reflexionamos hacia el final, con los valores de una seguridad democrática.

## II. Primera parte: análisis jurídico del caso *Rearte*

Los argumentos de la CSJN para rechazar los planteos de los penitenciarios cordobeses pueden ser expuestos en tres pasos. En primer lugar, la CSJN argumenta que los agentes del servicio penitenciario tienen ciertas similitudes con los empleados policiales. Tales similitudes demandarían un tratamiento jurídico equivalente en materia de derechos sindicales. En segundo lugar, y en consecuencia, el tribunal entiende que debe aplicárseles a los penitenciarios la jurisprudencia sentada en el caso *Los Policías*,<sup>5</sup> en el cual la misma CSJN validó las competencias provinciales para proscribir la sindicalización del personal policial. Finalmente, se valida la proscripción de sindicalización de penitenciarios que realiza la Provincia de Córdoba. En concreto, se validan las normas pertinentes de la Ley provincial Nro. 8.231 y del Decreto Nro. 25/76. En el camino, la CSJN salta la valla del Convenio Nro. 87 de la O.I.T. al asumir que las decisiones de sus órganos de aplicación están circunscriptas a cada uno de los estados que motivan esas decisiones y no alcanzan a la Argentina.

El análisis se propone, en primer lugar, desmontar la idea de que los penitenciarios son jurídicamente asimilables a los policías. Las definiciones del derecho de sindicación que surgen del sistema internacional de derecho humanos, como se verá en el apartado II.A, postulan, precisamente, la concepción jurídica contraria. Este será el punto medular que pone en serio cuestionamiento el razonamiento de la decisión en análisis. Los penitenciarios tendrían un derecho convencional y constitucional a la sindicalización que la CSJN ha fallado en reconocerles.

---

<sup>5</sup> CSJN, “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”, 11/04/17, Fallos: 909/2010 (46-S). Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/bajarDocumentoWordById.html?idDocumento=7368743&cache=1522454400091>.

En segundo lugar, reflexionamos sobre la lógica de aplicación del precedente *Los Policías* al caso de los penitenciarios, lo que se colige como un intento errado de “matar dos pájaros de un solo tiro”.<sup>6</sup> Finalmente, se realiza una evaluación de la teoría interpretativa por la que las provincias estarían autorizadas por las convenciones internacionales a restringir los derechos sindicales de empleados públicos. Bajo el título “Abriendo la caja de Pandora”, se realizan algunos señalamientos relevantes para acceder a la reflexión de la segunda parte.

### **A. Los empleados penitenciarios como trabajadores jurídicamente diferentes a los policías**

La CSJN señala que las similitudes entre policías y penitenciarios tienen que ver con las tareas que realizan —aunque no detalla cuáles serían esas tareas—, con el régimen de organización —sin detalles al respecto—, con funciones y cometidos que tendrían policías y penitenciarios cordobeses —sin ninguna especificación en dicho sentido—, y con el hecho de que ambas fuerzas portan armas —este es el único detalle específico provisto por la CSJN—. Estas similitudes habilitarían a entender que cuando los tratados internacionales de derechos humanos se refieren a los policías y fuerzas armadas debería interpretarse que, al menos para Córdoba, se refieren también a los penitenciarios. En otras palabras, la CSJN postula una interpretación analógica de una regla que obliga al Estado argentino a través de una convención internacional.

Tal interpretación analógica tensiona abiertamente el principio de interpretación *pro homine*, rector de los tratados de derechos humanos, que manda la interpretación más favorable a los derechos. De acuerdo con este principio estaría vedada la analogía *contra derechos* que pretende el razonamiento del caso *Rearte*. Además, como se verá en el análisis que sigue, las interpretaciones que los órganos internacionales pertinentes hacen de la regla en cuestión vedan expresamente el tipo de analogía propuesta por la CSJN específicamente para esta regla. En lo que sigue se expone de forma exhaustiva la crítica interpretativa indiciada aquí.

---

<sup>6</sup> Ver apartado II. B.

a. *El derecho humano a la organización sindical en el sistema internacional y su jerarquía en el derecho argentino*

En 1959, Argentina ratificó el Convenio Nro. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), conocido como el Convenio de la libertad sindical.<sup>7</sup> Este Convenio es decisivo para el caso *Rearte* tanto por la especificidad de sus normas como por el hecho de que ellas son absorbidas por dos pactos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional para el derecho argentino. En efecto, cuando el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (“PIDESC”)<sup>8</sup> reconocen derechos sindicales como derechos humanos, aclaran inmediatamente que

nada de lo dispuesto [...] 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.<sup>9</sup>

Estas disposiciones del PIDCP y PIDESC funcionan como reglas de reconocimiento de las normas del Convenio Nro. 87.

De manera que, en materia de derechos de sindicación, la norma rectora es el Convenio Nro. 87 de la O.I.T. con jerarquía superior a las leyes (art. 31 de la CN) y que, a través de las reglas del PIDCP y el PIDESC, puede considerarse con jerarquía constitucional en Argentina (art. 75, inc. 22, CN).<sup>10</sup> Así las cosas, resultan no solo sobreabundantes, sino también erráticas, las menciones hechas en las sentencias de los casos *Rearte* y *Los Policías*, de todas y cada una de las reglas de los distintos instrumentos de derechos humanos de la ONU y de la OEA que refieren a alguna ramificación de los derechos sindicales. El reporte enciclopédico de reglas internacionales que presentan las

---

<sup>7</sup> El Convenio Nro. 87 fue adoptado en San Francisco en la 31ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, llevada a cabo el 9 de julio 1948. Entró en vigor el 4 julio 1950, es decir, cinco años antes de que la Convención Constituyente de Argentina (1957) incluyera el art. 14 bis en la Constitución. La ratificación del Convenio por la Argentina, sin embargo, es dos años posterior a esa reforma constitucional (1959).

<sup>8</sup> Ambos pactos fueron ratificados por la Argentina en 1986 y tienen jerarquía constitucional desde la Reforma Constitucional de 1994 (art. 75, inc. 22).

<sup>9</sup> Art. 22, inc. 3, PIDCP; art. 8, inc. 3, PIDESC.

<sup>10</sup> Esta fue la interpretación postulada por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Provincia de Córdoba en ocasión de decidir en el caso *Rearte*. Señala el tribunal que “dichos instrumentos [PIDCP y PIDESC] incorporan al Convenio Nro. 87 como norma mínima indisponible que garantiza un estándar de tutela jurídica en la materia, a partir de lo cual, se dice que el mismo tiene jerarquía constitucional por incorporación que de él hacen los pactos mencionados” (“*Rearte, Adriana Sandra y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba – Amparo – Recurso de Apelación – Recurso Directo*”, Expte. Letra “R”, Nro. 5, Parágrafo 9.5., de la Sentencia Nro. 4, 14/4/2012).

decisiones de la CSJN tiende a oscurecer la prioridad que tienen las soluciones normativas del Convenio Nro. 87 de la O.I.T. en la materia. Es por ello que el presente análisis se asienta en este instrumento dirimente y deja de lado otros que reconocen la prioridad de este.

*b. Las reglas de interpretación y de control de aplicación del Convenio Nro. 87 de la O.I.T.*

El art. 2 del Convenio Nro. 87 establece que “los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones”.<sup>11</sup> No hay mayores dudas sobre el significado de esta norma. Sin embargo, sí resulta objeto de polémica la norma del art. 9, inc. 1 del mismo Convenio. En ella se establece que “la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente convenio”.<sup>12</sup>

La CSJN ha pretendido que el art. 9, inc. 1, regla que establece una excepción al art. 2 del Convenio Nro. 87, se aplica también a los empleados penitenciarios cordobeses en cuanto resultan asimilables a los policías. De esta manera, Argentina no estaría obligada a reconocerles a los empleados penitenciarios los derechos sindicales del art. 2 del Convenio Nro. 87; sino, por el contrario, estaría autorizada a restringir su derecho de sindicación con base en la interpretación que el alto tribunal postula.

El primer resalto que vale la pena hacer es que la interpretación propuesta por la CSJN es, como ya se dijo, analógica. Los penitenciarios no están mencionados en el art. 9, inc. 1 del Convenio Nro. 87, sino que es la CSJN quien argumenta a favor de su asimilación al concepto de policías. Esta interpretación analógica tiene problemas para conciliar con la regla específica de interpretación que el mismo Convenio Nro. 87 establece en su art. 9, inc. 2. Este indica que

no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Convenio Nro. 87 de la O.I.T, art. 2.

<sup>12</sup> Convenio Nro. 87 de la O.I.T. art. 9, inc. 1.

<sup>13</sup> Convenio Nro. 87 de la O.I.T. art. 9, inc. 2.

Es decir, si se admitiera la analogía pretendida por la CSJN —ya se verá que no—, igualmente el art. 9, inc. 2 del Convenio Nro. 87 estaría vedando la posibilidad de utilizar las normas internacionales de derechos humanos en el sentido de reglas de autorización para la regresividad de los derechos sindicales preexistentes. Este es el espíritu general de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. El mandato es el de no usar una regla de derechos humanos para justificar la imposición posterior de restricciones a derechos.<sup>14</sup>

La Ley cordobesa Nro. 8231/92 que prohíbe la sindicalización de penitenciarios, así como el Decreto Nro. 25/76 del Régimen Disciplinar Cordobés, son posteriores a la ratificación del Convenio Nro. 87. La primera también es posterior a la Ley Nacional Nro. 23.551 de Asociaciones Sindicales de 1988, la que garantizaría ese derecho a todos los trabajadores sin distinción. En este sentido, podría pensarse, sin más datos históricos, que la ley provincial es una ley regresiva en el reconocimiento de derechos humanos, cuya regresión se pretende autorizada por las normas internacionales de derechos humanos. Tal pretensión interpretativa traicionaría abiertamente el principio interpretativo del art. 9, inc. 2 del Convenio Nro. 87.

Ahora bien, el dato que aquí resulta más relevante es que el Comité de Libertad Sindical y distintas comisiones de expertos de la O.I.T. han repetido de forma consistente que los Estados ratificantes del Convenio Nro. 87 no deben negarle el derecho de sindicación a los empleados del servicio penitenciario. Estos órganos también han explicado en reiteradas ocasiones que ello es así porque la interpretación del art. 9, inc. 1 del Convenio Nro. 87 debe ser restrictiva, conforme al principio *pro homine*; y no puede extenderse por analogía a los empleados penitenciarios, ni a ningún otro trabajador que no fuera dependiente de la policía o las fuerzas armadas.

Es importante aquí recordar que la CSJN dio cuenta de esas decisiones interpretativas de los organismos de la O.I.T. Sin embargo, entendió que ellas no le eran aplicables a la Argentina. El razonamiento de nuestro tribunal no solo se fundó en una lógica interpretativa vedada por el mismo Convenio Nro. 87, sino también en un argumento

---

<sup>14</sup> Ver los arts. 29 inc. a., 29 inc. b y 29 inc. d. de la Convención Americana de Derechos Humanos.

interpretativo asentado en asertos falaces y hasta negligentes referidos a documentos de la O.I.T.<sup>15</sup>

En el análisis que sigue se mostrará cómo las opiniones y recomendaciones hechas por los expertos y órganos de la O.I.T. son aplicables a la Argentina dadas las reglas de interpretación propuestas por la O.I.T.

Para que la explicación despeje eficientemente toda duda es conveniente aclarar previamente cómo funcionan los mecanismos interpretativos de la O.I.T. En particular, es relevante tener en mente que hay dos tipos de mecanismos de control de cumplimiento de las normas internacionales del trabajo por parte de los Estados signatarios y un mecanismo cuasi doctrinal de fijación de estándares interpretativos generales.

*i.* Por un lado, dentro de los llamados mecanismos especiales de reclamación y queja, hay un dispositivo específico para los casos de violaciones del Convenio sobre Libertad Sindical Nro. 87. Las reclamaciones y quejas por incumplimiento de este Convenio son analizadas por el Comité de Libertad Sindical (ocasionalmente será identificado aquí como “CLS” o el “Comité”). Pese a que no se trata de un órgano estrictamente jurisdiccional, su rol adjudicativo resulta claro, de manera que sus resoluciones constituyen lo más parecido a la jurisprudencia de la O.I.T. sobre la interpretación de las reglas del Convenio Nro. 87.

*ii.* El otro mecanismo de control de la O.I.T. es el de los informes periódicos. Cada Estado signatario de un convenio O.I.T debe informar al organismo periódicamente los detalles sobre el cumplimiento de sus compromisos convencionales. Estos informes son examinados por Comités de Expertos (“CE”) que redactan documentos evaluativos de cada Estado al examinar los informes periódicos presentados. Los informes de los CE confluyen en un informe anual publicado por la Conferencia Internacional del Trabajo. Estas publicaciones representan, así, lo más parecido a las evaluaciones de monitoreo de cumplimiento de cada Estado con respecto a los diferentes Convenios de la O.I.T.

*iii.* Finalmente, tanto las decisiones o los informes del CLS como los informes evaluativos de los CE siguen los estándares fijados en los llamados Estudios Generales. Estos estudios son realizados por encargo directo del Consejo de Administración de la

---

<sup>15</sup> CSJN, “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/Amparo – Recurso de Apelación”, 13/08/2020, Fallos: 808:2012, considerando Nro. 6.

O.I.T.<sup>16</sup> Su cometido es fijar estándares interpretativos sobre temas concretos de los convenios y realizar recopilaciones de las decisiones de los Comités que controlan quejas y reclamos contra los Estados signatarios. Estos estudios constituyen lo más parecido a un digesto doctrinal y/o corpus jurisprudencial para la interpretación de los Convenios O.I.T.

Aquí resultará dirimente el Estudio General de la Comisión de Expertos, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, CIT, 81.<sup>a</sup> reunión, 1994, así como la Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical, en su edición de 2006, párrafo 232 y la misma recopilación en su sexta edición del año 2018, párrafo 357.

En este particular ecosistema de control convencional de la O.I.T. se localizan las respuestas al significado normativo del art. 9, inc.1 del Convenio Nro. 87 de la O.I.T. Empecemos, entonces, por el primer mecanismo de control a cargo del CLS.

*c. La “jurisprudencia” del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T.*

De acuerdo con el párrafo 14 de los Procedimientos Especiales para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical, el

mandato del Comité [de libertad sindical] consiste en determinar si *una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica* se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias.<sup>17</sup>

Entonces, este órgano analiza casos concretos que llegan como queja o reclamo, y resuelve si las prácticas estatales o medidas legislativas denunciadas violan o no el Convenio Nro. 87.

En lo que respecta a reclamaciones o quejas referidas específicamente a los derechos sindicales de empleados penitenciarios, las decisiones del Comité han sido múltiples, simétricas y asentadas en un estándar homogéneo.

Dos casos referidos al gobierno de Japón tienen aquí particular prioridad en el análisis debido a que fueron citados por el juez de primera instancia en el caso *Rearte*. En efecto,

---

<sup>16</sup> Entre los distintos estudios disponibles en el sitio web de la O.I.T. puede encontrarse el Estudio General de la Comisión de Expertos “*Libertad sindical y negociación colectiva*”, en la *Conferencia Internacional del Trabajo*, en su reunión 81.<sup>a</sup> (1994).

<sup>17</sup> ONU, Consejo Económico y Social (1950), Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical – Anexo I. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:4046805:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:4046805:NO) (el resultado es propio).

la decisión a favor del derecho a la organización sindical de los empleados penitenciarios cordobeses que se toma en primera instancia se asentó en estos dos antecedentes de la O.I.T. En ellos se resolvieron las quejas presentadas por organizaciones locales en contra del Estado japonés durante el año 2002.<sup>18</sup> Se trató, específicamente, el derecho de sindicalización de los empleados del sistema penitenciario japonés frente a una legislación prohibitiva similar a la que existe en Córdoba.

El primer caso fue el Nro. 2.177, presentado ante el Comité el 26 de febrero del 2002 y que dio lugar a un total de siete informes provisionales del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. en relación con Japón. En todos y cada uno de esos informes, el Comité recomendó al Estado de Japón el “reconocimiento pleno del derecho de sindicación y de negociación colectiva [...] del personal de establecimientos penitenciarios”.<sup>19</sup>

El segundo caso citado por el juez de primera instancia en *Rearte* es el Nro. 2.183, también contra Japón, presentado el 15 de marzo de 2002 ante el Comité. Este caso dio lugar a tres informes provisionales del CLS. En todos ellos, además de hacer la misma recomendación que en el caso anterior,<sup>20</sup> en varias ocasiones el CLS explicitó los siguientes criterios para su decisión:

en lo que respecta al derecho de sindicación, el Comité recuerda que, al igual que los trabajadores del sector privado, todos los empleados de la administración pública deberán poder constituir las organizaciones que estimen convenientes para promover y defender los intereses de sus miembros, con la única posible excepción de las fuerzas armadas y de la policía, tal y como indica el artículo 9 del Convenio núm. 87, *una exclusión que deberá definirse de manera restrictiva*. El personal de

---

<sup>18</sup> El caso *Rearte* inició ante el Juzgado Civil y Comercial de Primera Instancia Nro. 31 a cargo del Juez Aldo Novak. En esta instancia, el juez resolvió a favor del reconocimiento del derecho de sindicalización de los empleados penitenciarios cordobeses y declaró la inconstitucionalidad de la norma de la ley local que prohíbe la sindicalización de estos empleados, y de las normas de los decretos que reglamentan el sistema disciplinario que sancionan las actividades asociativas y expresivas en favor de la defensa colectiva de derechos laborales (“*Rearte*, Adriana Sandra y otro, c/ Gobierno de la Provincia de Córdoba s/amparo”, Sentencia Nro. 5, Expediente Nro. 1321645). Para decidir de esa manera, el juez se basó en particular en las decisiones del Comité de Libertad Sindical en los dos casos que se mencionan aquí.

<sup>19</sup> Los informes del Comité de Libertad Sindical eran los Nro. 350/2008, Nro. 354/2009, Nro. 357/2010, Nro. 363/2012, Nro. 367/2013, Nro. 372/2014, Nro. 378/2016 y Nro. 386/2018.

<sup>20</sup> Tales informes son: el informe del Comité de Libertad Sindical Nro. 329, caso Nro. 2183 contra Japón, 11/2002, párrafo 633. D. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2906855](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2906855); el informe del Comité de Libertad Sindical Nro. 331, caso nro. 2183 contra Japón, 06/2003, disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/287/GB.287\\_8\\_span.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/287/GB.287_8_span.pdf); y el informe del Comité de Libertad Sindical Nro. 340, caso Nro. 2183 contra Japón, 2006 (el resaltado es propio).

extinción de incendios y *el personal de establecimientos penitenciarios deberán, por tanto, gozar del derecho de sindicación.*<sup>21</sup>

Parece bastante claro que, para el Comité, la exigencia de una interpretación restrictiva del art. 9, inc. 1 del Convenio Nro. 87 descarta la aplicación analógica que pretende la CSJN para el caso de los penitenciarios argentinos. La razón para ello también parece clara, en tanto no refiere a cuestiones idiosincráticas de Japón, sino al estándar interpretativo utilizado, el que explícitamente se enuncia como restrictivo. Ya en el segundo informe de este mismo caso (informe Nro. 331/2003), el CLS estipuló sin vaguedad alguna en el párrafo 549 que

recordando una vez más que *las fuerzas armadas y las fuerzas policiales son las únicas excepciones previstas en el Convenio núm. 87, el Comité insta nuevamente al Gobierno a que modifique su legislación para asegurar que el personal de extinción de incendios y el personal de establecimientos penitenciarios tengan derecho de sindicación, y que le mantenga informado de la evolución al respecto.*<sup>22</sup>

Otra vez parece claro que la motivación del Comité no estaría determinada por ninguna característica especial del Estado japonés o por alguna casuística distintiva del reclamo. En sus informes no hay ninguna constancia que pudiera apoyar la teoría de la CSJN sobre una interpretación contextual solo aplicable a Japón. Lo que motiva los informes del CLS es sencillamente la letra del texto del art. 9, inc. 1 del Convenio Nro. 87; la que, por otra parte, no presenta dificultades lingüísticas ni problemas interpretativos.

Tampoco surge de ninguno de los informes que la decisión del CLS se base en, como expresa la CSJN, “la semejanza que exhibía la labor de los agentes penitenciarios con la desplegada [por el] personal de extinción de incendios en Japón”.<sup>23</sup> Por el contrario, lo que el texto del informe deja ver con claridad es que la ley japonesa prohíbe la sindicación también al personal de extinción de incendios. Por ello, la violación de sus derechos era denunciada en el mismo caso analizado por el Comité. Por lo tanto, lejos de invocar algún parecido entre penitenciarios y bomberos, para reconocerle a los primeros el derecho de

---

<sup>21</sup> Informe del Comité de Libertad Sindical Nro. 329, caso nro. 2183 contra Japón, 11/2002, párrafo 633. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2906855](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2906855).

<sup>22</sup> Informe del Comité de Libertad Sindical Nro. 331, caso nro. 2183 contra Japón, 06/2003, párrafo 549. Disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/287/GB.287\\_8\\_span.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/287/GB.287_8_span.pdf).

<sup>23</sup> Ver CSJN, “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/Amparo – Recurso de Apelación”, 13/08/2020, Fallos: 808/2012, considerando nro. 7.

sindicación por analogía con los segundos, lo que explícitamente resalta el CLS es que ambos, bomberos y penitenciarios, no son la policía y fuerzas armadas a las que refiere el art. 9, inc.1. La diferenciación es claramente conceptual, sin menciones contextuales. La aseveración citada de la CSJN no encuentra ningún asidero en la letra de los informes sobre estos casos, sino que es una temeraria creación de la letra de nuestro más alto tribunal.

Estos informes constituyen la base de lo que el juez de primera instancia en el caso *Rearte* cita como principio 232 del CLS, que reza: “el personal de establecimiento penitenciario deberá gozar del derecho de sindicación”.<sup>24</sup> Dicha referencia alude al párrafo 232 de la Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical, en su edición de 2006, la doctrina interpretativa elaborada por encargo del Consejo de Administración de la O.I.T.<sup>25</sup>

Ya en su sexta edición, la Recopilación del año 2018 no solo repite el mismo principio, ahora en el párrafo 357, sino que, además de los casos de Japón, refiere también a varios otros casos que la CSJN ignoró totalmente en su sentencia del 2020. Entre estos nuevos casos, pueden advertirse el de Nigeria,<sup>26</sup> Corea<sup>27</sup> y, en particular, los casos de Colombia y Guatemala, que por ser de Estados latinoamericanos vale la pena observar aquí más de cerca.

En noviembre del 2009, en el informe Nro. 355 del caso Nro. 2.617 contra Colombia, queja presentada el 24 de noviembre de 2007, se dice que

el Comité recuerda que de conformidad con el artículo 2 del Convenio núm. 87, 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>28</sup>

---

<sup>24</sup> Juzgado Civil y Comercial Nro. 31ª Nominación, Córdoba, Córdoba, “Rearte, Adriana Sandra y otro, c/ Gobierno de la Provincia de Córdoba s/amparo”, Sentencia Nro. 5, Expediente Nro. 1321645, 8 de febrero de 2008.

<sup>25</sup> Ver apartado II.A.b.iii.

<sup>26</sup> Informe del Comité de Libertad Sindical Nro. 343, caso nro. 2432 contra Nigeria, 11/2005. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_gb\\_297\\_10\\_es.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_10_es.pdf).

<sup>27</sup> Informe del Comité de Libertad Sindical Nro. 346, caso nro. 1865 contra República de Corea, 06/2007. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2903785](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2903785).

<sup>28</sup> Informe del Comité de Libertad Sindical Nro. 355, del caso nro. 2617 contra Colombia, 11/2009. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---)

En junio del 2013, el informe Nro. 368 en el caso Nro. 2609 sobre Guatemala, queja presentada el 24 de octubre del 2007, se aborda el asesinato de una empleada penitenciaria que se identificaba como miembro del comité ejecutivo de un sindicato. Ello ocurrió en el marco de una prohibición legislativa expresa de sindicación de penitenciaros en Guatemala. Ante esto, el CLS

pide al Gobierno que tome sin demora las medidas necesarias para registrar al sindicato penitenciario y para poner su legislación de conformidad con el Convenio núm. 87 y los principios de la libertad sindical, *extendiendo el derecho de sindicación al personal penitenciario*.<sup>29</sup>

Lo visto hasta aquí evidencia que estamos ante una interpretación uniforme y sin bemoles del Convenio Nro. 87 por parte del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. Esta interpretación indica el compromiso de los Estados signatarios de reconocer el derecho de sindicación de los empleados penitenciaros en términos categoriales y no meramente eventuales.

En una selección sospechosamente tendenciosa de casos, la decisión de nuestro más alto tribunal en *Rearte* refiere solo a los dos casos de Japón del 2002 y deja de lado los casos más recientes y los culturalmente más cercanos decididos por el Comité en igual sentido. Pareciera que la invocación de un caso antiguo contra un Estado asiático pretendió hacer persuasiva la aserción de que las decisiones del CLS se asentaban en consideraciones contextuales del régimen japonés. Los informes del Comité no tienen, sin embargo, una sola indicación que hagan creer que una teoría de interpretación semejante haya motivado estas decisiones.

*d. Informe Anual de la Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012*

La CSJN sí se detuvo más exhaustivamente en los Informes de las Comisiones de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que se hizo en la Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión del 2012.<sup>30</sup> En particular, refirió a los informes que se publicaron en esta conferencia en relación con la información provista por cuatro

---

[relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_117705.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_117705.pdf) (el resaltado es propio). Ver Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, 5.ª ed., 2006, párrafo 232.

<sup>29</sup> Informe del Comité de Libertad Sindical Nro. 368, del caso nro. 2609, contra Guatemala, 06/2013. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_216619.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_216619.pdf) (el resaltado es propio).

<sup>30</sup> Los que fueron identificados como las evaluaciones de monitoreo de los informes periódicos de los Estados en el apartado II.A.b.ii.

países: Botswana (páginas 87-88), Fiji (páginas 152-158), Ghana (páginas 166-167) y Kasajstán (páginas 204-206). Una vez más, el análisis que llevó a cabo la CSJN de estos informes muestra rasgos particularmente erráticos y argumentos apócrifos.

Empecemos, entonces, por examinar el caso del Estado de Botswana. Con respecto a este, señala la CSJN que

el distingo conceptual formulado respecto de la caracterización del personal de la policía y las fuerzas armadas y el de establecimientos penitenciarios [en el informe sobre Botswana] se ha debido a la existencia de diferencias en *el “cometido”* encomendado a los integrantes de una y otra categoría de trabajadores.<sup>31</sup>

Lo que insinúa la CSJN es que el informe daría cuenta de una diferencia contextual respecto del cometido del personal de la policía y fuerzas armadas en Botswana y al cometido del personal penitenciario en ese mismo país. Sin embargo, de la lectura del informe surge con nitidez que la situación es justamente la inversa. Es el gobierno de Botswana el que señala en su informe periódico que los cometidos del servicio penitenciario y de la policía son similares. De este modo, busca fundar en ello la exclusión del derecho de sindicación de los penitenciarios, tal como insinúa nuestra CSJN. Pero esto es rechazado por la Comisión de Expertos. En el informe anual publicado se le responde al Estado de Botswana que

*el cometido del personal penitenciario no debería justificar su exclusión del derecho de sindicación* en base al artículo 9 del Convenio [...] En estas circunstancias, la Comisión pide nuevamente al Gobierno [...] garantizar al personal de los servicios penitenciarios el derecho a constituir y afiliarse a la organización que estimen convenientes.<sup>32</sup>

Estas citas textuales del informe anual dejan ver cómo nuestro tribunal subvierte su sentido para sostener precisamente lo que el informe rechaza.

No menos llamativo resulta lo que en *Rearte* se señala respecto del informe del Estado de Fiji. Aquí, el yerro interpretativo se presenta otra vez con una desorientación preocupante. Los magistrados citan el informe de expertos sobre Fiji con la ostensible pretensión de evidenciar con esa cita que las recomendaciones hacia ese país surgen de una evaluación particularizada y contextual. Es decir, proponen que es la concreta

---

<sup>31</sup> Ver CSJN, “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/Amparo – Recurso de Apelación”, 13/08/2020, Fallos: 808/2012. considerando nro. 7 (el resaltado es propio).

<sup>32</sup> “Informe de Comisión de Experto en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”, en *La Conferencia Internacional del Trabajo*, en su reunión 101.<sup>a</sup> (2012), p. 88. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174831.pdf).

situación distinguible de los policías y penitenciarios de Fiji la que genera la recomendación. La cita del informe que hace la CSJN es la siguiente: “las funciones que ejerce el personal de los establecimientos penitenciarios no son las mismas que ejercen regularmente las fuerzas armadas y la policía”.<sup>33</sup>

La cita del informe anual, así recortada, sugiere una referencia al contexto de Fiji. A partir de ella, la CSJN deduce, *contrario sensu*, que, al ser las funciones del personal penitenciario cordobés las mismas que las de la policía, la proscripción de los penitenciarios cordobeses del derecho de sindicación estaría justificada. Sin embargo, la oración completa del informe reza:

la Comisión considera que las funciones que ejerce el personal de los establecimientos penitenciarios no son las mismas que ejercen regularmente las fuerzas armadas y la policía, y que no se justifica su exclusión del derecho de sindicación.<sup>34</sup>

La oración —no recortada por la CSJN— tiene otro significado que el que le otorgan nuestros magistrados. Resulta que el Estudio General al que se hace referencia fue el redactado por la Comisión de Expertos de la O.I.T. y publicado en el año 1994. En este se realizó un estudio de casos de otros países en los que se había analizado la relevancia de las distinciones entre las categorías “penitenciario”, “fuerzas armadas” y “policías”. La cita a este estudio en el informe anual deja en claro que el CE que evaluó el informe de Fiji no se refería a los policías y penitenciarios de ese país, sino a lo que la doctrina del Estudio General fija respecto de las categorías conceptuales de “penitenciarios”, “policías” y “fuerzas armadas”. Ese estudio estableció lo que a esta altura resulta obvio: las funciones de penitenciarios y policías no son las mismas *por definición*, independientemente de las contingencias idiosincráticas.

En ese Estudio General se señaló también que, pese a que varios de los países no reconocen el derecho de sindicación a los penitenciarios, estiman que “no se justifica [su]

---

<sup>33</sup> “Informe de Comisión de Experto en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”, en la *Conferencia Internacional del Trabajo*, en su reunión 101.ª (2012), p. 154. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174831.pdf).

<sup>34</sup> “Informe de Comisión de Experto en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”, en la *Conferencia Internacional del Trabajo*, en su reunión 101.ª (2012), p. 154. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174831.pdf).

exclusión del derecho de sindicación con base en el artículo 9 del Convenio nro. 98”.<sup>35</sup> En síntesis, es dicho estudio de expertos del año 1994, y no las características idiosincráticas de Fiji o Botswana, la base de la distinción entre policías y penitenciarios que realizan pacíficamente todos los órganos de la O.I.T., a los fines de interpretar el art. 9, inc. 1 del Convenio Nro. 87, en relación con los empleados penitenciarios.

Precisamente, es aquel Estudio General el que motiva la reiterada frase de los órganos de la O.I.T. Este establece

que las únicas excepciones admisibles al derecho de sindicación son aquellas establecidas explícitamente en el artículo 9 del Convenio, es decir las fuerzas armadas y la policía. Todas las demás categorías de trabajadores, sin ninguna distinción, deberían disfrutar del derecho a constituir y afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes.<sup>36</sup>

En conclusión, así como no hay margen de duda sobre los criterios de interpretación del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. en los casos de reclamaciones particulares contra Estados, tampoco lo hay respecto de los criterios de interpretación de los informes de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la O.I.T. Sucede que la doctrina producto de ambos mecanismos de control surgen del Estudio General de una Comisión de Expertos de 1994, en el que se distinguen a los policías de los penitenciarios categorialmente y no eventualmente. Tanto el CLS como el CE entienden que la interpretación del art. 9, inc.1 del Convenio Nro. 87 debe ser textual y restrictiva; y vedan la interpretación analógica que pretende la CSJN.

En consecuencia, el reconocimiento del derecho de sindicación a los empleados penitenciarios resulta exigible a los Estados ratificantes como la Argentina. Más aún, para nosotros, esta obligación así interpretada por los órganos de la O.I.T. sería constitucional. Ello en tanto el PIDCP y el PIDESC reconocen prioridad al Convenio Nro. 87 en la materia y los tratados internacionales deben aplicarse en las condiciones de su vigencia (art. 75, inc. 22 de la CN).

---

<sup>35</sup> Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, “*Libertad sindical y negociación colectiva*”, en la *Conferencia Internacional del Trabajo*, en su reunión 81.<sup>a</sup> (1994), p. 28. Disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1994-4B\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1994-4B).pdf).

<sup>36</sup> “Informe de Comisión de Experto en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”, en la *Conferencia Internacional del Trabajo*, en su reunión 101.<sup>a</sup>, (2012), p. 154. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174831.pdf).

## **B. Matar dos pájaros de un solo tiro: Sobre la (in)aplicabilidad del precedente de *Los Policías* al caso de los penitenciarios**

Aun si se dejara a un lado o se negara la constitucionalidad del compromiso con la O.I.T. en relación a los derechos sindicales de los penitenciarios,<sup>37</sup> correspondería advertir que el precedente dictado en la causa *Los Policías* no le era aplicable a los penitenciarios cordobeses. La siguiente evaluación de aplicabilidad permitirá entrever las premisas implícitas en la decisión en *Rearte*, las que probablemente también fueran presupuestas en el caso de *Los Policías* y que aquí se abordan en el último apartado de este trabajo.

La decisión en *Los Policías* ofreció fundamentos polémicos que, sin embargo, no serán discutidos en detalle aquí.<sup>38</sup> Aquello que sí nos interesa señalar es que en la formulación de esos fundamentos no se incluye a los penitenciarios ni se encuentran elementos textuales que permitan hacer aplicables *per se* esos fundamentos a los empleados penitenciarios. Es decir, que los penitenciarios no estuvieron en la definición del caso o *litis* de la decisión en *Los Policías*.

En efecto, el principal argumento del caso *Los Policías* apuntaba a rechazar la invocación del art. 14 bis de la Constitución Nacional en favor de los trabajadores de la policía. En el considerando nro. 9 de ese fallo, la CSJN relató que uno de los convencionales constituyentes de 1957, Bravo, entendió que el derecho a huelga no estaba reconocido para los policías. A partir de ello, y otros elementos, colige que la Convención Constituyente no pretendió reconocer el derecho a la organización sindical a los policías. En cualquier caso, la cita textual al convencional constituyente Bravo refiere solo a los

---

<sup>37</sup> Apartado II. A.

<sup>38</sup> Hay muchas razones para evaluar críticamente la interpretación originalista que hace la CSJN del art. 14 bis de la CN en el caso de los policías. Su preocupación por la intención de un constituyente de facto con respecto, justamente, a las fuerzas de seguridad resulta, al menos, inconveniente. Cuando ese originalismo se sustenta en la manifestación de “un solo” miembro de la Convención Constituyente, como si este fuera el representante de la intención última de la Convención en pleno, el nivel de persuasión de la teoría de interpretación es, al menos, precario. Cuando se pretende relativizar la literalidad del art. 14 bis de la CN o quizá sostener una “ambigüedad de cuantificador” en relación al término “trabajador”, sin más apoyo que la manifestación de un convencional refiriéndose al “derecho a huelga” y no a la “organización sindical”, aquella interpretación originalista precaria, que ahora se pretende fácticamente extensiva, nos sugiere una discrecionalidad interpretativa cuasi temeraria. Por supuesto, lo que menos persuade es la idea del contexto internacional de los derechos humanos en épocas de la Convención Constituyente como autorizante de esta interpretación. Aunque aceptáramos que para el caso de los policías el sistema internacional de derechos humanos no exigía en el año 1957 a la Argentina que les garanticen derechos sindicales (asunto muy debatible), de ello no se sigue lógicamente que los convencionales constituyentes decidieron no garantizárselos. Estas y otras flaquezas argumentales de la decisión en el caso de los policías no serán, sin embargo, objeto de este análisis.

policías, no a los penitenciarios, por lo que no habría allí un argumento directamente aplicable a los segundos. Luego, la decisión enfatiza que al momento de sancionarse el art. 14 bis de la CN, el sistema internacional era conteste en aclarar que los Estados no estaban obligados a reconocer el derecho a los policías. De ello se deduce que la Convención de 1957 no les reconoció ese derecho.

En fin, no hay en la letra del fallo *Los Policías* ningún argumento semánticamente extensible a los empleados penitenciarios. De haber sido efectuada por un tribunal inferior, la aplicación del precedente *Los Policías* al caso *Rearte* depararía, muy posiblemente, en su nulidad por falta de fundamentación suficiente. Si los penitenciarios quieren saber por qué no tienen derecho de sindicalizarse deberían recurrir a otro fallo con razones sobre las que, por cierto, no fueron escuchados y en el que no resultan siquiera mencionados.<sup>39</sup> Ello vulneraría formalidades mínimas que establecen que las resoluciones deben auto bastarse a sí mismas y garantizar el derecho de defensa de sus destinatarios. Por consiguiente, la aplicabilidad de este precedente no resulta de la lógica deóntica de la decisión y debemos presumir entonces que ella solo se funda en la evaluación de su premisa fáctica. Es decir, en la supuesta similitud de hecho entre policías y penitenciarios, que será abordada en la segunda parte del trabajo.<sup>40</sup>

### **C. Abriendo la caja de Pandora: los peligros de la competencia provincial en materia sindical**

*Rearte* es un caso en el que la CSJN estipula un dudoso principio de competencias federales. Afirma que, al ser los miembros del personal penitenciario empleados públicos provinciales, la competencia para legislar sobre ellos está reservada a las provincias.<sup>41</sup> Con base en esa competencia general, las provincias podrían establecer restricciones a la

---

<sup>39</sup> El 14 de julio de 2015, mientras todavía se tramitaba el caso *Los Policías*, de Buenos Aires, las peticionantes en el caso *Rearte* se presentaron en el expediente del caso *Los Policías* solicitando participar como terceras interesadas en la audiencia pública convocada por la CSJN. La presentación se fundó en que allí “se discute el alcance del artículo 14 bis de la Constitución Nacional y la cláusula del Convención Nro. 87 de la O.I.T. en relación a la posibilidad de sindicalización de la policía”, asuntos que podrían ser dirimentes para el caso de los penitenciarios también. La Corte rechazó la participación solicitada, aludiendo que se trataba de asuntos diferentes (policías/penitenciarios). De manera que la audiencia que se realizó en agosto de ese año se hizo sin la participación de representantes de los penitenciarios, sin que estos ejerzan su derecho de defensa en relación con argumentos que luego les serían aplicados aludiendo que policías y penitenciarios son iguales. Ver expediente del caso de la CSJN 909/2010, Escrito nro. 08 – s/Solicita participación como tercero interesado.

<sup>40</sup> Ver Apartado III.

<sup>41</sup> Conforme Fallos: 325:250 y 887; 328:2483; 330:5267, entre otros.

sindicalización por autorización directa de las normas internacionales de derechos humanos.

Como fue mencionado, las normas internacionales no autorizan tal cosa, sino que imponen justamente lo contrario. Sin embargo, vale la pena detenerse en la estructura de este argumento en cuanto él supone más de lo que parece y explica más de lo que el texto de la decisión explicita.

Resulta que la Ley Nacional de Asociaciones Sindicales Nro. 23.551 regula la actividad gremial de todos los trabajadores públicos o privados en todo el territorio nacional, lo cual es parte de las competencias de fondo reservadas al Congreso de la Nación (art. 75, inc. 12, CN). La jurisprudencia cordobesa ha reconocido esta competencia federal en varias ocasiones, de manera que la aplicación de la LAS a los empleados públicos provinciales, más allá de las competencias de las autoridades provinciales, no es un asunto controvertido.<sup>42</sup> Sin embargo, la pregunta insidiosa aquí es por qué la LAS, que concede derechos sindicales a todos los trabajadores sin distinción, se aplicaría a cualquier empleado público cordobés, salvo a los penitenciarios. Lo ineludible de la pregunta, creemos, esconde la verdadera razón que empujó a la CSJN a una interpretación tan errática de las normas internacionales de derechos humanos como la que se postuló en *Rearte*.

Supongamos, por un momento, que la provincia de Córdoba pretende que la LAS ya no se aplique tampoco a otra categoría de empleados públicos, como bomberos y empleados de museos. El argumento llevado al extremo supondría desconocer la facultad que tiene el Congreso de la Nación de legislar sobre derechos laborales y permitir a las provincias restringir sin límites estos derechos a sus empleados públicos en tanto tales. Ese peligro, según lo entendemos, se encauzó a través de la particular interpretación de las convenciones internacionales de derechos humanos postulada por la CSJN. Al considerar a estas convenciones como la fuente de autorización directa a las provincias para proscribir derechos sindicales de sus empleados, se exceptuó a la LAS a nivel local solo por la expresa autorización de una fuente superior. Claro que, al hacerlo, y he aquí la razón de este análisis, también se abrió una “caja de Pandora” aún más peligrosa para el orden de las competencias públicas del Estado argentino ¿Tendrían, entonces, las

---

<sup>42</sup> Ver TSJ Córdoba, Sala Laboral, “Santillán Héctor G. y otra c/ dirección Provincial de Vialidad y otra. Acción de Reinstalación, Apelación, Recurso de Casación”, Nro. 26, 03/04/2001.

Provincias competencias para proscribir todo lo que los tratados de derechos humanos no obligan reconocer, aun cuando esas competencias hayan sido constitucionalmente asignadas al Congreso Federal?

La pretensión de usar a los documentos internacionales de derechos humanos como normas de autorización tiene serios problemas deónticos.<sup>43</sup> La supuesta no obligación estatal de respetar ciertos derechos sindicales a los penitenciarios no equivale lógicamente a una autorización para proscribirlos. En efecto, como lo han demostrado Alchourrón y Bulygin, no todo lo que no está prohibido estaría permitido en un sentido fuerte.<sup>44</sup> Algo que no constituye un límite para las potestades públicas provinciales no equivale *per se* a una autorización o a la creación de potestades que constitucionalmente las provincias no tienen.

En otras palabras, la supuesta no prohibición por parte de los tratados internacionales de derechos humanos no podría funcionar lógicamente como fuente de competencias estatales *ad hoc* para excepcionar al sistema de competencias que existe en el Estado argentino. Postular una teoría interpretativa como esta no solo traicionaría la racionalidad de los derechos humanos y la lógica deóntica en la interpretación, sino que, además, abriría una caja de Pandora llena de peligros para el sistema constitucional argentino de asignación de competencias. O quizás no.

Posiblemente, el razonamiento de la CSJN devela su verdadera razón. Es decir, el presupuesto de que ciertas competencias estatales, sean provinciales o federales, serían ilimitadas en tanto relativas a la función coactiva del Estado. Quizás esta es la premisa implícita de la decisión de la Corte, que es abordada en detalle en la parte final de este trabajo.<sup>45</sup>

#### **D. Conclusión de la primera parte**

Las convenciones internacionales de derechos humanos son compromisos adquiridos con el sistema internacional, no autorizaciones de este para que una autoridad pública adquiriera competencias que no tiene. El enfoque de la decisión en *Rearte* no solo subvierte el sentido de las reglas del sistema internacional de derechos humanos, sino que también

---

<sup>43</sup> Ello, por supuesto, más allá de que se violan los principios interpretativos del derecho internacional de los derechos humanos como señalamos en el apartado II.A.

<sup>44</sup> Carlos C. Alchourrón y Eugenio Bulygin, *Sistemas normativos: Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, 2.<sup>a</sup> reimpresión (Buenos Aires: Astrea, 1987), pp. 169-199.

<sup>45</sup> Ver Apartado III.

funciona como un subterfugio para excepcionar a las reglas de competencia del derecho interno.

Sin embargo, no es la intención de este trabajo la denuncia minuciosa de las equivocaciones en el razonamiento de la decisión en *Rearte*. Para tal fin hubiera bastado la primera parte del primer apartado. Las evidencias de que los órganos de la O.I.T. interpretaron el Convenio Nro. 87 en el sentido justamente opuesto al que propone nuestro máximo tribunal resultan escándalo suficiente para alimentar críticas. Pero, lo que se persigue no es meramente desacreditar el razonamiento del tribunal, sino desentrañar sus verdaderas razones y entender el subtexto no explícito de la decisión, escudriñando en cada uno de los argumentos fallidos que el texto propone.

Somos conscientes de que solo es posible acercarse hipotéticamente a las convicciones que actuaron como presupuestos de esta sentencia deficitaria. Ese acercamiento nos resulta posible al desarticular las razones dadas en ella. En este apartado se advierte que una de estas razones escondidas como subtexto bien podría ser la de una supuesta ilimitación constitucional de las competencias relativas al ejercicio de la coacción estatal.

### **III. Segunda parte: los policías y penitenciarios cordobeses son tan diferentes como el agua y el aceite**

Si el sistema internacional de derechos humanos no autoriza la asimilación de policías y penitenciarios, y si los fundamentos del caso de *Los Policías* no son aplicables a la causa de los penitenciarios; solo queda una opción de asimilación: los hechos. En *Rearte* la CSJN dice que policías y penitenciarios cordobeses son similares en tareas, organización jerárquica, régimen disciplinar, portación de armas, etc.; sin especificar más detalle sobre estos ítems. Así, sería la idiosincrasia local la que asimilaría a todas las fuerzas de seguridad civil de una manera en la que no se asimilan en otros países del mundo. A su mejor luz, esta sería la premisa fáctica del razonamiento de la CSJN en *Rearte*.

En este apartado se revisará, a través de la legislación cordobesa, los supuestos rasgos de similitud entre policías y penitenciarios cordobeses que señala la CSJN. En este punto, se advierten substanciales diferencias entre sus tareas, cometidos, funciones, forma de portación de armas y organización jerárquica. Esas diferencias despiertan más preguntas

que respuestas y nos alertan sobre cuál podría ser el sentido que inspiró a la Corte a razonar desde las similitudes.

### A. Dos regímenes substantivamente diferentes

La CSJN enfatiza que la Ley Nro. 9235/05 de Seguridad Pública de la Provincia de Córdoba encuadra al Servicio Penitenciario de la Provincia y a la Policía de la Provincia como las fuerzas de seguridad pública y ciudadana. Este dato no es menor, pero es significativamente incompleto.

El marco legal cordobés ofrece diferencias substantivas en la regulación de las fuerzas de policías y de penitenciarios. Las distancias en materia de cometidos, tareas y organización son enormes. Creemos que estas diferencias denotan, además, una instancia avanzada de “despolicización” y profesionalización de los penitenciarios, la que se inspira en una semántica democratizadora del servicio al menos a nivel regulativo.

Empecemos por el Decreto Provincial Nro. 1615/19 que organiza los Ministerios de Gobierno de la Provincia de Córdoba. En él se dispone que la Policía está bajo la órbita del Ministerio de Seguridad de la Provincia (art. 42, inc. 6), mientras que el Servicio Penitenciario depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia (art. 43, inc.7). Desde diferentes ministerios, cada fuerza atenderá distintos cometidos generales, así como a misiones específicas.

Mientras el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Córdoba asiste al Poder Ejecutivo en la implementación de la política de seguridad,<sup>46</sup> el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en cambio, asiste al Poder Ejecutivo en la política judicial y de derechos humanos.<sup>47</sup> En consecuencia, la misión de la policía de la provincia es la del mantenimiento del orden y la tranquilidad pública en todo el territorio de la Provincia de Córdoba,<sup>48</sup> mientras que la misión del Servicio Penitenciario “es la guarda y custodia de detenidos, procesados y condenados que deban alojarse en establecimientos carcelarios de la Provincia”.<sup>49</sup> La ley cordobesa no dice mucho más que aquello que el sentido común nos indica cuando pensamos en qué hace un policía y qué hace un penitenciario; eso que la decisión de la CSJN soslaya, arguyendo “igual cometido” entre ambas fuerzas.

<sup>46</sup> Decreto Nro. 1615, *B.O.* del 10/12/2019, art. 42.

<sup>47</sup> Decreto Nro. 1615, *B.O.* del 10/12/2019, art. 43.

<sup>48</sup> Ley Nro. 9235 de Seguridad Pública, *B.O.* del 16/05/2005, art. 15.

<sup>49</sup> Ley Nro. 9235 de Seguridad Pública, *B.O.* del 16/05/2005, art. 48.

Conviene ahondar en el asunto para observar las funciones específicas de cada una de estas fuerzas, sus diferentes capacidades y la potestad pública que les son atribuidas. La policía tiene el cometido de la investigación, prevención y juzgamiento de las contravenciones, así como la disuasión, prevención y conjuración temprana del delito.<sup>50</sup> En tanto, la misión de los empleados penitenciarios es procurar que los detenidos, procesados y condenados alojados adquieran la capacidad de respetar la ley, procurar su reinserción social, promover la comprensión y el apoyo de la comunidad, preservar sus condiciones morales, su educación y su salud.<sup>51</sup> En ese orden de ideas, en tanto la Policía sigue los lineamientos de la política de seguridad del Estado, los Penitenciarios se rigen por los lineamientos de la Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad.<sup>52</sup> Otra vez, la ley dice lo que el sentido común nos señalaría sobre las diferentes capacidades y potestades de estos agentes. La labor preventiva y represiva es policial; mientras que los penitenciarios no están para reprimir, sino para custodiar y rehabilitar. Pero esta distinción, para la CSJN, no marca una diferencia relevante en materia sindical.

Sin embargo, desde las ciencias sociales, la despolicización de los penitenciarios significa, en buena medida, captar estas diferencias desde una epistemología democrática. Las disimilitudes que la sentencia pareciera soslayar, justamente, son los ejes sobre los que, desde hace tiempo, se promueve el cambio en los servicios penitenciarios de todo el país.

Alguna señal de lo dicho puede verse en las Leyes Orgánicas y Regímenes Disciplinarios de cada una de las fuerzas. La Ley Orgánica de la Policía de Córdoba es la Nro. 6.701 y fue sancionada en 1982, aún bajo un gobierno militar. En tanto, la ley que organiza el Servicio Penitenciario es la Ley Nro. 8.231, sancionada en 1992, en los albores de la democracia. La CSJN intentó asimilar ambas regulaciones a que los empleados de dichas fuerzas se ordenan en escalafones, como en toda administración pública. Sin embargo, si se observa la organización escalafonaria establecida en estas regulaciones nos encontramos con las diferencias más pronunciadas hasta ahora.

Así, en virtud de su función y misión, los escalafones penitenciarios se constituyen, por un lado, en un “Cuerpo de Seguridad” y, por otro lado, en un “Cuerpo Profesional”.

---

<sup>50</sup> Ley Nro. 9235 de Seguridad Pública, *B.O.* del 16/05/2005, art. 22.

<sup>51</sup> Ley Nro. 9235 de Seguridad Pública, *B.O.* del 16/05/2005, arts. 49 y 52.

<sup>52</sup> Ley Nro. 24.660 de Ejecución de la pena preventiva de la libertad, *B.O.* del 8/7/1996.

Los primeros tienen un entrenamiento diferenciado de los policías en tanto se orientan a la custodia de los internos en el perímetro de los establecimientos penitenciarios y durante sus traslados. En tanto, la otra porción importante de los empleados del servicio penitenciario, los que forman el escalafón del Cuerpo Profesional,<sup>53</sup> no tienen ninguna función específica de seguridad. En este cuerpo encontramos el Escalafón Médico (art. 3, inc. 4); el Escalafón Psicología (art. 3, inc. 5); el Escalafón Servicio Social (art. 3, inc. 6), formado por asistentes sociales, el Escalafón Sanidad (art. 3, inc. 7); el Escalafón Docente (art. 3, inc. 9), formado por profesores y licenciados; el Escalafón Educación (art. 3, inc. 10), formado por profesores de enseñanza primaria; el Escalafón Clero (art. 3, inc. 11) formado por sacerdotes; el Cuerpo Técnico (art. 4, inc. 1); entre otros.

En fin, una larga lista de profesionales con estado penitenciario y organizados para cumplir específicamente la función de procurar la reinserción social, y preservar la educación y salud de los alojados en el sistema carcelario. Ninguno de estos escalafones tiene equivalencias o similitudes con la organización de dependencias, direcciones y escalafones del Régimen de la Policía Provincial. ¿Cuál sería, entonces, la similitud entre estos escalafones que para la CSJN resulta relevante en términos de sindicalización? Otra vez, esta es una pregunta imposible de responder desde el texto de la sentencia o desde las leyes que constituyen las fuerzas.

Finalmente, los regímenes disciplinarios de ambas fuerzas también tienen reglas propias. Por una parte, las que disciplinan el estado policial y, por otra, las del estado penitenciario. Aunque ambos sectores están bajo la jurisdicción disciplinaria del Tribunal de Conducta Policial y Penitenciaria, según la Ley Nro. 9.120; lo cierto es que los empleados penitenciarios se rigen por el Régimen establecido por el Decreto *de facto* Nro. 25/76, mientras que los policías están bajo la Ley Nro. 9.728 del 2010. El enfoque verticalista y castrense de estos códigos de disciplina parecen ser el punto de similitud más sobresaliente entre policías y penitenciarios. Sobre esta única y particular similitud se reflexionará en la última parte de este trabajo. En ella se advierte otra de las premisas implícitas de la decisión analizada: la necesidad de la obediencia irreflexiva de los subalternos.

---

<sup>53</sup> Ley Nro. 8231, B.O. del 21/12/1992, Anexo B, III.3.

## **B. Portación de Armas**

Finalmente, la CSJN postuló la asimilación de policías y penitenciarios a partir de la portación de armamento. Sin embargo, los regímenes de portación de armas también son llamativamente diferentes entre policías y penitenciarios cordobeses.

Mientras los policías deben tener el arma en su posesión siempre y están llamados a ejercer sus funciones en cualquier lugar de la jurisdicción cordobesa; los penitenciarios usan las armas que están en los establecimientos penitenciarios solo en sus horas de servicio y en los casos expresamente previstos, como para la custodia del perímetro del establecimiento y en los traslados de internos. El resto del tiempo y para el resto de las tareas, las armas quedan en los establecimientos penitenciarios y no en posesión de los empleados. Esto es así porque el uso de armas en estos establecimientos no está dirigido a prevenir ni a reprimir delitos, sino a custodiar a los alojados en las penitenciarías conforme a las reglas del servicio. Todos los agentes penitenciarios que no cumplen tareas de seguridad, es decir, el escalafón de profesionales, nunca entran en contacto con las armas.

Asimismo, nótese que la portación de armas requiere la autorización del RENAR (Registro Nacional de Armas). Este permiso no resulta causa de restricción de derechos sindicales de ningún particular, aun cuando este la utilice para funciones de seguridad. De hecho, ya se han reconocido oficialmente a varios sindicatos de custodios y guardias privados, tales como SUTCA en Buenos Aires (Sindicato de Custodios, Vigiladores y Trabajadores de Seguridad Privada) y SUVICO en Córdoba y San Luis (Sindicato Único de Vigilancia, Seguridad Comercial, Industrial e Investigaciones Privadas de Córdoba).

Resulta claro, entonces, que no es la mera portación de armamento, ni tampoco el mero vestir uniforme lo que llevaría a la CSJN a singularizar la situación de policías y penitenciarios. Se trataría, en cambio, del hecho de un arma portada y un uniforme vestido en nombre de la autoridad pública, en ejercicio del monopolio de la coacción estatal o bajo una disciplina castrense. Corresponde preguntarse por qué ello sería la justificación para restringir derechos sindicales. Esta pregunta nos acerca un poco más a un sentido común subtextual que, aunque no aparece en el texto de la sentencia, ella presupone.

## **C. Conclusión de la segunda parte**

Policías y penitenciarios cordobeses tienen diferencias substantivas, precisamente en las materias que la CSJN enuncia como similares (cometidos, tareas, organización,

escalafones, portación de armas, etc.). El único rasgo de similitud indiscutido es el calificativo de fuerzas de seguridad civil y un régimen disciplinario con rasgos castrenses.

La pregunta que queda abierta, entonces, es por qué los cometidos más específicos de cada fuerza resultan irrelevantes para el reconocimiento de derechos sindicales frente al hecho de que ambas son fuerzas de seguridad civil bajo una disciplina castrense. O, en otros términos, por qué el ejercicio de la seguridad en nombre del Estado, y no como particular, es una razón para negar derechos sindicales. Es tiempo de abordar esta pregunta que hace al subtexto de la decisión.

#### **IV. Tercera parte: el subtexto de la decisión**

Desarticulados los argumentos textuales de la CSJN, queda abierta la pregunta de por qué el ejercicio de la seguridad estatal sería una razón para negar derechos sindicales a sus agentes. A ello solo podría responderse desde un hipotético subtexto de la decisión en *Rearte* o, si se prefiere, desde sus razones no explícitas.

Una decisión judicial con fundamentos deficitarios no es necesariamente una decisión equivocada. Ella podría responder a razones implícitas que se articulan con cierto sentido común en la sociedad. En el siguiente análisis se pondrá de manifiesto que las razones implícitas que aquí se identifican tensionan de forma regresiva con los ideales democráticos del estado constitucional argentino.

##### **A. Ilimitación en el liderazgo de la coacción y estatalidad coactiva**

Los magistrados que forman la mayoría en *Rearte* coinciden en la existencia de competencias provinciales *secundum homine*. Es decir, competencias para restringir solo los derechos sindicales de sus agentes de seguridad civil. Si acercamos la lupa a esta peculiar competencia local resulta muy plausible aseverar que ella está asentada en una concepción de estatalidad, al menos, polémica. Esta entiende necesario que la potestad de dirección y organización de la coacción estatal no encuentra límites en las leyes civiles y laborales. Al menos no los mismos límites que encuentran otras potestades de dirección y organización de agentes estatales. Así expuesto, el postulado implícito estaría legitimando un mando estatal asentado privilegiadamente en la coactividad antes que en su juridicidad.

En esta idea hay una similitud evidente con el tipo de reparo que los líderes militares de nuestro país tuvieron en otro tiempo en relación con la autoridad civil. En efecto, en distintos momentos de conmoción social de la Argentina, los militares depusieron a la

autoridad civil bajo el argumento de la necesidad de cierta ilimitación en el mando de la coacción estatal. Resulta llamativo advertir que la CSJN le reconoce a la autoridad civil una ilimitación en la dirección y organización de la coacción estatal similar a la que en otros tiempos las fuerzas armadas reclamaban para sí. Se estaría legitimando, entonces, un tipo de autoridad de mando civil sobre los agentes de seguridad muy cercana a la del estado militar.<sup>54</sup>

Aunque los magistrados de la CSJN dieron cuenta de que varios países del mundo tienen fuerzas de seguridad sindicalizadas, ellos parecen percibir esas experiencias como demasiado idiosincráticas o, bien, demasiado peligrosas para el orden idiosincrático del monopolio de la coacción en la Argentina. Sin dar más detalle, la idiosincrasia que parece respaldar nuestra CSJN bien podría estar vinculada a la polémica tradición de militarización de las fuerzas de seguridad civil y, con ello, tensionar abiertamente con las políticas más recientes de democratización de esas fuerzas.

Para enmarcar jurídicamente estos resaltos vale recordar que tanto la Constitución Nacional como las constituciones provinciales ponen en cabeza de los poderes ejecutivos la jefatura de las fuerzas de seguridad del Estado, pero no hacen ningún distingo en el ejercicio de esas jefaturas. La jefatura de seguridad, al igual que la de la administración pública o la de gobierno, es regulada sin distingos constitucionales. Así, postular una jefatura estatal que no admite los mismos límites en los derechos de sus agentes que las otras es postular una particular autonomía de ejercicio del mando de seguridad en relación con las reglas civiles.

Desde la reflexión crítica, solo corresponde decir que esa autonomía de la jefatura de las fuerzas de seguridad civil no surge de los estándares constitucionales. Si se la pretendiera como una razón explicativa de la decisión en *Rearte* sería, al menos, una razón polémica. Será, quizá, desde otras disciplinas, como la ciencia política y la teoría del Estado, desde las cuales se podría analizar mejor las tensiones democráticas que tal pretensión de autonomía provoca en el sistema político argentino.

---

<sup>54</sup> Un ejemplo reciente, que representa con claridad esta idea de la necesidad de ilimitación, puede verse en los llamados 4 “Decretos de Aniquilamiento”, dictados por un gobierno democrático en 1975, con el objetivo de organizar las fuerzas de seguridad contra las organizaciones guerrilleras y creando un Consejo de Seguridad Interna.

## B. La proscripción de un paquete de derechos como ofrenda sacrificial

Los penitenciarios cordobeses no solo tienen prohibida la agremiación. La ley provincial y su decreto disciplinario también les prohíben toda actividad expresiva o de difusión que promueva o ejerza la asociatividad sindical.<sup>55</sup> Incluso, se sancionan las expresiones de disconformidad manifiesta con una orden de un superior directo y las peticiones por vías diferentes al de su inmediato superior jerárquico.<sup>56</sup> Recientemente, el gobierno cordobés completó el marco de cercenamiento legal de sus agentes al dictar la llamada Ley Antimotines Nro. 10.187/14. Esta elimina totalmente el derecho al debido proceso administrativo de los trabajadores del sector frente a la sospecha de participar en reclamos colectivos.

Este marco de restricciones es la columna vertebral de un sistema de organización sustantivamente verticalista que exige una obediencia mecánica e irreflexiva de los agentes de seguridad a los mandos inmediatos. Tal obediencia se consigue a través de una estabilidad laboral precaria, la que pone la suerte laboral de los agentes a merced de sus superiores inmediatos.

Resultan ilustrativos los hechos del caso de Adriana Rearte, la actora en la causa en análisis. Ella fue sancionada, y posteriormente pasada a retiro, por distribuir panfletos entre sus compañeros. Estos tenían como único texto la transcripción del art. 14 bis de la Constitución Nacional y su conducta de difusión fue calificada como una “falta gravísima”. La tipificación específica de esta falta fue la de “permitir la introducción, tenencia o circulación dentro de la Unidad de impresos subversivos”.<sup>57</sup> En fin, el texto constitucional fue tenido por un contenido subversivo por un acto de autoridad pública en ejercicio del mando de seguridad civil en pleno 2005.

El contexto del hecho fue, por supuesto, más amplio. La motivación de Adriana para repartir aquellos panfletos habría surgido de un incidente trágico en la cárcel de San Martín. Una compañera penitenciaria había sido violada durante el motín por varios internos a la vez. La situación, particularmente trágica, tuvo que ver con una polémica disposición del director del establecimiento. Este le ordenó a la mujer penitenciaria que hiciera algo contrario a los protocolos y ella obedeció sin cuestionar, sufriendo, así, las

<sup>55</sup> Ley Nro. 8231, *B.O.* del 21/12/1992, art. 19.10.

<sup>56</sup> Decreto Nro. 25/76, art. 9.10, art. 9.13 y art. 10.34.

<sup>57</sup> Decreto Nro. 25/76, art. 10.34. La semántica de la situación es impactante: el texto de la constitución nacional es calificado de “subversivo” por la autoridad pública.

inauditas consecuencias que esos protocolos intentan evitar.<sup>58</sup> De esta manera, los disparadores de la causa *Rearte* parecen tener más que ver con las restricciones a derechos como la expresión y la posibilidad de discutir órdenes de los superiores, antes que directamente con los derechos sindicales.

Ahora bien, cuando la CSJN en su sentencia ignora esta última parte del reclamo en *Rearte*, la relativa a los derechos a la libertad de expresión y petición a las autoridades, no solo valida estas diferentes restricciones, sino que también deja ver uno de los presupuestos que consideramos más debeladores en la decisión judicial en análisis. Tal, aquel que indicaría la *inescindibilidad* entre los derechos a: 1) la afiliación a un sindicato, 2) a organizar un sindicato, 3) a la huelga, 4) a asociarse entre empleados, 5) a expresar voluntad de organización por medios orales o escritos, 6) a expresar reclamos a superiores no inmediatos, y 7) a manifestar desacuerdos por fuera de la cadena de mando. Todos estos derechos serían instancias de un mismo continuo de derechos laborales y civiles encadenados en la proscripción de agremiación. Por fuera de este presupuesto solo encontramos que el magistrado Horacio Rossatti, en minoría, enarbola las separaciones dogmáticas entre derecho a huelga, derecho a la organización sindical y derecho a afiliarse a un sindicato.

Si indagamos en las razones que dan inteligibilidad a esta inescindibilidad de derechos proscriptos aparecen dos tipos de respuestas. Por un lado, la aludida necesidad de ilimitación en el ejercicio del mando estatal coactivo. Por otro, cierta necesidad funcional de la obediencia irreflexiva de los agentes de seguridad como un mandato de eficiencia en la función.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Ver Mariela Puga, “Sin derechos no hay seguridad en democracia”, *La Voz*, 24/08/2020. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/opinion/sin-derechos-no-hay-seguridad-en-democracia>.

<sup>59</sup> Sobre las exigencias de la función, un reciente trabajo de Ion Meyn resulta revelador. El autor revisa de forma extensa y documentada la resistencia de los departamentos de policía de Estados Unidos a que la práctica policial sea regimentada en situaciones duras y rápidas. Explica que estas autoridades resisten las propuestas de reglamentación tan específicas en el uso de la fuerza, argumentando que en la práctica resultarían peligrosas y de ejercicio imposible. Ellas sostienen que los oficiales necesitan mucha discreción para responder a las condiciones cambiantes de la acción policial.

A pesar de esta narrativa pública de resistencia a las reglas, el trabajo de Meyn descubre que “detrás de las puertas cerradas, los departamentos [de policía] están construyendo reglas para situaciones duras y rápidas que limitan la discreción de los oficiales”. Ello lleva a Meyn a reflexionar: “En última instancia, el esfuerzo de los departamentos de policía por convencer al público de que es imposible hacer aquello que ellos mismos de hecho hacen, está en el centro de una disputa sobre quién maneja los controles sobre la reforma en el uso de la fuerza – la policía o la comunidad a la que sirven”. Ion Meyn, “The invisible rules That Govern Use of Force”, en *University of Wisconsin Law School Legal Studies Research Paper Series*, Nro. 1693 (abril 2021). Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3817771>.

Parece claro que hay un sentido común dominante con respecto a la necesidad de una particular lógica de subordinación en el trabajo de seguridad, una que plantea un orden jerárquico tan radical que, desde el enfoque de los derechos humanos, lindaría con la “reducción a la servidumbre”.<sup>60</sup> No es exagerado pensar en estos términos, en particular si damos cuenta del origen socio-económico, estratos cada vez más bajos de los empleados de servicios de seguridad.<sup>61</sup> Este estilo del verticalismo, que es derogativo de un ramillete o mosaico de derechos civiles y laborales, parece ser una parte vital del subtexto hipotético de la asimilación entre policías y penitenciarios pretendida por la CSJN.

El asunto exige, sin embargo, una mirada más conspicua. Ya varios estudios de ciencias sociales advierten cierto sentido común promovido por las autoridades y compartido por los propios agentes de seguridad civil, uno que los lleva a concebir a su oficio como un servicio sacrificial, heroico, abnegado, etc. No se trataría, entonces, de la imposición de una forma servil de prestación de servicios, sino de una particularizada por la vocación de entrega social.

Para el caso de los miembros de la policía, que la CSJN pretende asimilar a los penitenciarios, esta cultura sacrificial refleja una cápsula de valores que fueron tomados durante los años de militarización de las fuerzas de seguridad en la Argentina.<sup>62</sup> Valores que, además de propios de las fuerzas armadas y de las situaciones bélicas, postulan una matriz dirigida a justificar la autonomía de las fuerzas de seguridad respecto de las leyes civiles.<sup>63</sup> Así, desde una especie de mito sobre el oficio, se justifica la autonomía del servicio. Pero, también podría decirse, sin riesgo, que se plantea una relación belicista

---

<sup>60</sup> La enajenación legal de libertades tan básicas como las de expresión de disconformidad, reclamo colectivo e, incluso, la del debido proceso; hace que la situación de estos trabajadores guarde una similitud preocupante con las prácticas que se tipifican en la “Convención Suplementaria sobre abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las prácticas análogas a la esclavitud”. La Convención fue adoptada por una Conferencia Plenipotenciaria convocada por el Consejo Económico Social en su Resolución 608 (XXI) del 30 de abril de 1956. Entró en vigor el 30 de abril de 1957.

<sup>61</sup> Ver Mariana Galvani, *Cómo se construye un policía. La federal desde adentro* (Buenos Aires, 2016).

<sup>62</sup> Sabina Frederic, *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia* (Los Polvorines, 2008), pp. 87-88.

<sup>63</sup> Mariana Galvani destaca que “la idea del ‘trabajador’ se desplaza hacia una concepción trascendental acerca de las acciones que producen los policías en tanto tales [...] reparamos en un efecto generado por la misma Ley Orgánica de la policía [federal], una “desciudadanización” de los miembros de esta fuerza civil que, carentes de elementales derechos laborales, ejercen una tarea que desconoce los derechos laborales universales. Expresémoslo en otros términos: el trabajo de ser policías se funda sobre la eliminación progresiva y legal del concepto de “trabajo”, suplantado –objetiva y subjetivamente– por el de vocación. También la institución invoca esa noción para legitimar su injerencia en la vida de sus miembros hasta en ínfimos detalles” Galvani, *Cómo se construye un policía. La federal desde adentro*, p. 221.

con algunos sectores de la sociedad civil. Estos sentidos implícitos explicarían la denegación de derechos civiles y laborales a los miembros de la policía y del servicio penitenciario en cuanto agentes vocacionales que en cierto sentido “están en guerra”.

Estos agentes, provenientes de las clases más bajas de la sociedad, son profundamente “desciudadanizados”, en los términos de Mariana Galvani, al negarles el carácter de trabajadores.<sup>64</sup> Ello sería un engranaje más de la misma pretensión de autonomía de las fuerzas de seguridad que, más de una vez, han puesto en vilo a la ciudadanía argentina; y cuyos desbordes constantes constituyen un problema sistemático desde el inicio de la democracia.

¿Será esta matriz mitológica de justificación de la autonomía y de desciudadanización de sus agentes la mejor garantía del uso eficiente de la coacción estatal? ¿Cuánto de ella impone riesgos a la sociedad civil de la que se independiza?

Lamentablemente estas preguntas no pueden responderse desde las ciencias jurídicas. La intención aquí ha sido mostrar una matriz de inteligibilidad factible de la decisión en *Rearte*. Sin embargo, queda al desnudo la necesidad de una evaluación de estos polémicos presupuestos jurisdiccionales desde la sociología política y/o las organizaciones.

### C. La infamia inevitable

La historia devela lo obvio: los esclavos, a pesar de ser considerados jurídicamente una cosa, no dejaron nunca de vivir sus vidas humanas y de ejercer sus libertades privadas y públicas; aunque lo hicieran con especial disimulo. De la misma manera, los trabajadores de los servicios de seguridad civil siempre han resistido las restricciones que se les han impuesto a partir de la negación de su carácter de trabajadores. Estos han ejercido su libertad de expresión, asociación y reclamo colectivo, con mayor o menor disimulo o prudencia, con mayor o menor legitimidad, pero siempre el refunfuño del vasallo ha estado ahí.<sup>65</sup>

Ni los rechazos a la inscripción administrativa de sus gremios, ni el agravamiento de sanciones por asociativismo laboral de hecho y ni siquiera las decisiones judiciales como la que aquí analizamos han evitado que los trabajadores de los servicios de la seguridad

---

<sup>64</sup> Galvani, *Cómo se construye un policía. La federal desde adentro*, p. 221.

<sup>65</sup> Un análisis antropológico minucioso, y por demás interesante, sobre las múltiples estrategias que usan los grupos subordinados para introducir su resistencia disfrazada en el discurso político puede verse en James C. Scott, *Los dominados y el arte de la resistencia*, trad. Jorge Aguilar Mora (D.F. México, 2000), Capítulo VI.

civil continúen con sus reclamos colectivos. En la Argentina existen numerosas asociaciones, sindicatos y gremios de penitenciarios y/o policías. Sus representantes suelen ser agentes retirados del servicio activo, quienes mantienen el estado penitenciario y/o policial, familiares de agentes activos o retirados; y/o agentes activos que actúan de manera furtiva o en franca violación a prohibiciones legales. Desde el 2001 existe, incluso, la Federación Nacional de Sindicatos de Policías y Penitenciarios del país (FASSIP), a la que la CSJN menciona en su sentencia.

Algunos activistas del sector consiguen hacer sus reclamos a las autoridades en materia de salario, horarios laborales, abusos de autoridad, condiciones de infraestructura laboral, etc. Ellos eluden la sanción usando formas eufemísticas de reclamo, mediadas o implícitamente consentidas por la autoridad. Por breves periodos, otros han conseguido incluso la autorización oficial de sus actividades y de sus derechos sindicales.<sup>66</sup> Sin embargo, en no pocas ocasiones, los reclamos tuvieron otro matiz y consecuencias. Solo entre 1986 y 2013 se contabilizaron doscientas diecisiete protestas de policías y penitenciarios con repercusiones diversas y, en algunos casos, con costos sociales muy altos.<sup>67</sup>

Interesa observar que en estos casos las libertades expresivas, asociativas y de representación colectiva del sector son ejercidas en condiciones de significativa anomia, anonimato y vulnerabilidad frente a sanciones internas (AAV). Esta triple ramificación en el ejercicio de libertades prohibidas por ley tiene un sentido particular en el sistema disciplinario de las fuerzas de seguridad: son institucionalmente vergonzantes y consideradas una especie de infamia inevitable. Solo se justificarían en términos de

---

<sup>66</sup> Dos sentencias judiciales favorables a reclamos sindicales se dieron justamente en tribunales cordobeses. La primera fue en el caso *Rearte* en el año 2008, dictada por un juez de primera instancia civil provincial (Ver “*Rearte, Adriana Sandra y otro, c/ Gobierno de la Provincia de Córdoba s/amparo*”, Sentencia Nro. 5, Expediente Nro. 1321645, 2008). La otra sentencia fue de la Cámara Nacional del Trabajo en el año 2013, en relación a otra agrupación local (Ver “*Ministerio de Trabajo c/Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de agosto s/ Ley de Asociaciones Sindicales*”, Expediente Nro. 63413, 2013). Esas resoluciones se encuentran ahora revocadas por la decisión de la CSJN en el caso *Rearte*. Pero también alguna legislación provincial ha concedido derechos sindicales a penitenciarios por algún tiempo. En la Provincia de Río Negro, por ejemplo, el art. 8 de la Ley Nro. 4991 de 2014 vino a suprimir la norma, hasta ese momento vigente, que garantizaba expresamente la libre agremiación del personal penitenciario.

<sup>67</sup> Ver CENM, “La protesta policial más extendida de la historia argentina”, *Nueva Mayoría.com. El portal sociopolítico de Iberoamérica*. Actualizado: 11/12/2013. Disponible en: [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4178&Itemid=30](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4178&Itemid=30).

necesidad, pero nunca de derechos. Los códigos disciplinarios de las fuerzas las califican como atentados contra el oficio o el prestigio de la institución.

Este formato de acciones AAV no rinden cuentas ni por sus objetivos, ni por sus mecanismos, ni por sus dinámicas. Así, la informalidad de los reclamos, el anonimato de sus líderes y la vulnerabilidad a la que se exponen sus activistas se cristalizan en acciones anárquicas, descoordinadas, sin claridad en la gestión de las negociaciones y, a veces, temerarias. Ellas muestran serias dificultades para encontrar mecanismos razonables de gestión de los conflictos e implican graves costos sociales.<sup>68</sup>

Un caso ejemplificador es el reciente levantamiento de policías de la Provincia de Buenos Aires, en septiembre de 2020. Este suceso ocurrió cuatro años después del fallo de la CSJN que les negó el derecho de sindicalización y un mes después del fallo *Rearte*, e involucró a cientos de policías bonaerenses. Los manifestantes portaban armas, aunque en actitud pacífica; y cercaron la casa del Presidente de la Nación, causando gran inquietud social por varios días. Los activistas se desmovilizaron solo frente a la promesa de aumento de salarios y la no sanción de sus acciones, como ocurre habitualmente en estos casos.<sup>69</sup>

La protesta más extendida y grave ocurrió mientras se tramitaba la causa *Rearte* y tuvo a la actora del caso como una de sus protagonistas. En diciembre de 2013, policías y penitenciarios de Córdoba iniciaron un reclamo que, en menos de una semana, alcanzó a veinte de las veinticuatro jurisdicciones de la Argentina, que comprenden el noventa por ciento de la población nacional. Lo lamentable fue que, en paralelo a las protestas de los agentes, se produjeron más de mil cien eventos protagonizados por particulares que incluyeron saqueos a comercios y disturbios violentos, con ocho muertos, centenares de heridos y miles de detenidos. A pesar de las promesas oficiales en contrario, hubo

---

<sup>68</sup> Señala Rodríguez Alzueta, en alusión a un levantamiento policial: “Es lógico que si no existe una representación institucionalizada, cuando aflora el conflicto la representación se fragmente y se reparta, y con ello no solo no puede unificarse una negociación sino que, y a medida que se extiende el conflicto, van apareciendo nuevos grupos con otros intereses, algunos con “frondoso prontuario” o mano de obra desocupada, otros vinculados directamente a la oposición o dirigentes como Patricia Bullrich, como una de los voceros de los policías de Mar del Plata, que van corriendo el arco, impidiendo con ello la pronta solución con todos los riesgos que eso implica, a saber: la transformación de un conflicto gremial en un conflicto político” (Esteban Rodríguez Alzueta, “Protesta Policial: Gremialización bizarra, fragmentada y operada”, *La Tecl@ eñe*, 9 de septiembre de 2020).

<sup>69</sup> Ver detalles de prensa en los siguientes enlaces: <https://www.infobae.com/politica/2020/09/09/sigue-la-protesta-policial-y-se-expande-al-interior-de-la-provincia-de-buenos-aires/>; <https://www.france24.com/es/20200911-buenos-aires-termina-protestas-polic%C3%ADa-aumento-salario>

diversos sancionados, cesanteados y criminalizados por sus actos de protesta. Nada de ello impidió que continuaran los reclamos de distintas formas en los años siguientes.

Lo que estos registros develan es que ni las prohibiciones legales y judiciales, ni las sanciones formales e informales consiguen impedir los reclamos colectivos de este sector. Adicionalmente, su carácter anómico, anónimo y el riesgo que asumen sus representantes promueven un tipo de actividad colectiva que suele poner en riesgo a la comunidad. Lo extendido, creciente y, sobre todo, lo legítimo de la mayoría de las demandas que se canalizaron de esta forma ponen en cuestión el marco de ilegalidad con las que se intenta disuadirlas.

#### **D. La oscuridad de las cárceles ante una obediencia irreflexiva**

Existe cierto acuerdo entre los investigadores locales con respecto a que en los años 50 y 60, bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional y bajo la iniciativa del Plan CONINTES,<sup>70</sup> y luego a partir de 1975, bajo los llamados “decretos de aniquilamiento”; se fue forjando una política de militarización de las fuerzas de seguridad civil. Ello impactó, por supuesto, en una policización y militarización de los servicios penitenciarios.<sup>71</sup>

La legislación democrática intenta revertir aquella tendencia, por ejemplo, a través de las reformas a las leyes de ejecución de la pena. Ellas promovieron reestructuraciones en los sistemas penitenciarios dirigidas a su despolicización, profesionalización y democratización. Hoy, en Córdoba, la organización penitenciaria y las capacitaciones de sus agentes se orientan al cumplimiento de su cometido de custodia y reinserción de las personas alojadas en establecimientos penitenciarios. No obstante, la regulación disciplinaria que se discute en *Rearte* parece ir contra esta corriente democratizadora.

Por un lado, el régimen disciplinario refleja la preservación de una verticalidad ilimitada en la jefatura penitenciaria, la que continúa asentándose en una cosmovisión

---

<sup>70</sup> Conmoción Interna del Estado. Ver en el artículo de opinión: Eva Rearte, “El Plan Conintes”, *Página 12*, 16/03/2007. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-81852-2007-03-16.html>.

<sup>71</sup> Afrânio Mendez-Catani [Profesor en la Facultad de Educación y del Programa de Pos-graduación en América Latina de la Universidad de São Paulo (USP)], cita a Flávio Koutzii y dice: “otro fenómeno fue la militarización del cuerpo penitenciario, con el reclutamiento de jóvenes “educados en la idea de que los prisioneros eran peligrosos y traidores de la patria”. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=452&mode=tread&order=0&thold=0>. *Margem Esquerda* nro. 7, mayo 2006, trad. Mariana Beatriz Mataluna (Lic. en Cs. de la Educación por la FFyL de la UBA y maestranda en el Programa de Pos-Graduación en Integración Latino-Americana de la Universidad de São Paulo).

castrense orientada a tratar con enemigos, en lugar de internos en proceso de rehabilitación. Los mandos superiores tienen un poder ilimitado sobre los subalternos. Así, la estabilidad laboral de los segundos depende de la discrecionalidad de los primeros;<sup>72</sup> la desobediencia lleva a sanciones desproporcionadas; y el régimen, ahora validado por la CSJN, establece fuertes limitaciones a derechos civiles y laborales de los subalternos.

En este marco, la disciplina castrense es funcional a una estrategia de preservación de la opacidad y/o falta de transparencia institucional. La imposibilidad de los agentes de denunciar las arbitrariedades a las que se ven expuestos a diario por sus superiores inmediatos es la misma que impide oponerse, denunciar o negarse a participar de las situaciones de arbitrariedad e ilegalidad que afectan a los internos en los establecimientos penitenciarios. Desde el sentido práctico, no existe manera de dissociar una forma de obediencia irreflexiva de la otra.

El Decreto Nro. 25/76 que establece el Régimen penitenciario cordobés señala que “constituyen faltas gravísimas [...] 2) incurrir en todo acto que por su naturaleza y trascendencia afecte el prestigio de la Institución”. Similar redacción se lee en el art. 11, el cual contempla como única falta respecto del personal retirado “todo acto que por cualquier medio, comporte menoscabo al respeto debido a la Institución o a sus agentes”. La vaguedad de los términos “prestigio/respeto institucional” remite a aquella “cápsula de valores” autonómicas mencionada por Frederic.<sup>73</sup> Autonomía que, en el contexto penitenciario, se transforma en secretismo y cerramiento.

La impermeabilidad de la institución penitenciaria no se construye solo con la disciplina castrense de los subordinados. Una persona cualquiera no puede ingresar a las cárceles sin autorización de la administración, la que se le puede negar aludiendo a razones de seguridad, sin otra especificidad.<sup>74</sup> Incluso si se autorizara el ingreso, no todos los lugares de establecimiento estarían disponibles y las condiciones de ese acceso se restringirían fuertemente.

---

<sup>72</sup> Ley de Personal Penitenciario Nro. 8231, respectivamente y concordantes con los arts. 24, inciso f) y 26, inciso d) del Reglamento del Régimen de Calificaciones, Decreto Nro. 4816/82; y del Capítulo 9º de la Ley Nro. 8024 de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba al personal del Servicio.

<sup>73</sup> Frederic, *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*, pp. 87-88.

<sup>74</sup> Decreto Nro. 343/08, Anexo III.

Asimismo, cuando se piden informes sobre las cárceles o sobre políticas de seguridad a la administración, las autoridades también pueden negarse con base en razones de seguridad o excusarse en que esa información no está generada. Los reclamos de *habeas corpus* individuales y colectivos accionados por internos u organizaciones han demostrado una seria incapacidad para remediar condiciones de infraestructura, alimentación, recreación, abusos, sobrepoblación, etc., dentro de las cárceles. En este marco, las limitaciones civiles y laborales de los empleados penitenciarios deberían leerse como un cerrojo más que contribuye al engranaje de opacidad y opacidad que presentan hoy las cárceles argentinas.

El problema radica en que las situaciones de hacinamiento inhumanas, torturas, malos tratos, restricciones arbitrarias de visitas, imposibilidad de educarse o trabajar, detenciones ilegales, corrupción y otros delitos intramuros;<sup>75</sup> permanecen bajo ese cerramiento institucional que el verticalismo castrense contribuye a consolidar. Podría pensarse que un sindicato amenazaría con romper alguna de estas lógicas de cerramiento o impermeabilidad a los reclamos. Un organismo capaz de mediar entre la información y/o reclamo del agente penitenciario y el afuera, o entre el agente y la autoridad, podría constituir un dispositivo disruptivo de la política de oscurantismo y arbitrariedad de las cárceles.

En este sentido, recientemente, Libardo José Ariza, profesor de Derecho de la Universidad de los Andes y director del Grupo de Prisiones, analizaba el problema del hacinamiento en las cárceles colombianas. En ocasión de comentar la cuestión de los cupos, subrayó la incidencia positiva y decisiva de los sindicatos penitenciarios en la lucha contra el hacinamiento carcelario:

han incidido en esto muchísimo los sindicatos de la guardia penitenciaria. Los sindicatos de la guardia penitenciaria y grupos dentro de los de personal de guardia y custodia de personas respetuosas de los derechos humanos, que los hay [...] y eso [hacinamiento] es condiciones de trabajo. Inician algo que se llama la “operación a reglamento”, que son paros de la guardia penitenciaria, y ese paro de actividades se refleja fundamentalmente en que no reciben nuevos ingresos. Entonces ha sido más por la actividad de la guardia que se

---

<sup>75</sup> Disponible en: [https://www.clarin.com/policiales/escandalo-narco-rio-cuarto-detienen-jefe-policial-allanan-departamental\\_0\\_YTdGfXrEx.html](https://www.clarin.com/policiales/escandalo-narco-rio-cuarto-detienen-jefe-policial-allanan-departamental_0_YTdGfXrEx.html).

rehúsa a recibir nuevas personas privadas de la libertad que se han parado los flujos de ingreso a prisiones.<sup>76</sup>

No obstante, el sentido común podría ir en la dirección contraria. Es decir, se podría temer que los sindicatos contribuyan al ocultamiento e impunidad de los abusos en que participan directamente los agentes penitenciarios. No sería prudente negar del todo la relevancia de este peligro. Sin embargo, vale también tener en mente que esos abusos ya existen, son extendidos y están impunes sin la necesidad de un sindicato que los inmunice. De la misma manera, los golpes de Estado en Argentina nunca han necesitado de un sindicato de militares para articularse, ni los motines y levantamientos policiales en busca de inmunidades han sido fruto de sindicatos oficializados. Ello nos obliga a preguntarnos, seriamente, a qué o a quiénes realmente amenazaría la acción gremial en el orden penitenciario actual.

## V. Bibliografía

### A. Doctrina

Alchourrón Carlos, C. y Bulygin, Eugenio. *Sistemas normativos: Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. 2.<sup>a</sup> reimpresión. Buenos Aires: Astrea, 1987.

Frederic, Sabina. *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

Galvani, Mariana. *Cómo se construye un policía. La federal desde adentro*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016.

Libardo, José Ariza. “La situación carcelaria en Colombia”. En el IV Seminario Virtual Regional: “Cartografía de Prisiones Latinoamericanas” de la Red de Cono Sur Investigaciones en Cuestiones Penitenciarias. Video de YouTube, 1:16:09.

---

<sup>76</sup> José Ariza Libardo, “La situación carcelaria en Colombia”, en el IV Seminario Virtual Regional: “Cartografía de Prisiones Latinoamericanas” de la Red de Cono Sur Investigaciones en Cuestiones Penitenciarias, 6 de abril de 2021, minutos 49:59 a 50:34. Otro ejemplo claro de sindicatos de penitenciarios reclamando por el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios puede verse: Central ACAIP, “Un sindicato denuncia hacinamiento en la prisión”, *La Crónica de Bajados*, 18/06/2006. Disponible en: [https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/badajoz/sindicato-denuncia-hacinamiento-prision\\_245316.html](https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/badajoz/sindicato-denuncia-hacinamiento-prision_245316.html).

Emitido en directo el 6 abril de 2021. Disponible en:  
<https://www.youtube.com/watch?v=m9NrEf8o08Y>.

Meyn, Ion. “The invisible rules That Govern Use of Force”. En *University of Wisconsin Law School Legal Studies Research Paper Series*, Nro. 1693 (abril, 2021).  
Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3817771>.

Rodríguez Alzueta, Esteban. “Protesta Policial: Gremialización bizarra, fragmentada y operada”. En *La Tecl@ Eñe*, 9 de septiembre de 2020. Disponible en:  
<https://lateclaenerevista.com/protesta-policial-gremializacion-bizarra-fragmentada-y-operada-por-esteban-rodriguez-alzueta/>.

Rodríguez Alzueta, Esteban. “El debate sobre la sindicalización policial: la seguridad como vidriera de la política”. En *APU: Agencia Paco Urondo. Periodismo militante*, 17 de febrero de 2021. Disponible en:  
<https://www.agenciapacourondo.com.ar/violencia-institucional/el-debate-sobre-la-sindicalizacion-policial-la-seguridad-como-vidriera-de-la?fbclid=IwAR1TNRBNKmqHKuswb4S3Dv9hHOJRFLi8utuwwcc3F0npL5pG4q403kNkkmfY>.

Scott, James C. *Los dominados y el arte de la resistencia*. Versión en español por Jorge Aguilar Mora. D.F. México: Ediciones Era S.A, 2000.

## B. Documentos Legales

Cámara Nacional del Trabajo, Sala II, “Ministerio de Trabajo c/Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de agosto s/ Ley de Asociaciones Sindicales”, Expediente Nro. 63413, 27 de noviembre de 2013.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Acordada sobre reconocimiento del Gobierno Provisional de la Nación”, 10/09/1930.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Doña Julieta Lanteri Renshaw, solicita se ordene su enrolamiento en su carácter de argentina naturalizada”, 15/05/1929, *Fallos*: 154:283.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Ministerio de Trabajo c/Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de agosto s/ley de asoc. Sindicales”, 13/08/2020.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social c/Asociación Profesional Policial y Penitenciaria de Entre Ríos s/Ley de Asociaciones sindicales”, 03/12/2020.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Rearte, Adriana Sandra y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/Amparo – Recurso de Apelación”, 13/08/2020, *Fallos*: 808/2012.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Recurso de Hecho deducido por el actor en la causa Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/Ley de asociaciones sindicales”, 11/05/2017, *Fallos*: 909/2010.

Juzgado Civil y Comercial Nro. 31.<sup>a</sup> Nominación, Córdoba, Córdoba, Sentencia Nro. 5, “Rearte, Adriana Sandra y otro, c/ Gobierno de la Provincia de Cordoba s/amparo”, Expediente Nro. 1321645, 8 de febrero de 2008.

ONU, Consejo Económico y Social (1950) Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical – Anexo I. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:4046805:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:4046805:NO). Consultado el 09/02/2021.