# UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA

# FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y JURIDICAS

## SEMINARIO SOBRE APORTACIONES TEORICAS RECIENTES

# TÍTULO: Sobre la "inconstitucionalidad" del sindicato policial.

Apellido y Nombre/s del/la alumno/a: Gómez, Ignacio Agustín- Gutiérrez Piñero Karen Tatiana.

Asignatura sobre la que realiza el trabajo: Derecho Penal I

Encargado del curso Prof.: Alejandro Osio

Lugar: Santa Rosa

Año que se realiza el trabajo: 2019

# Contenido

1. INTRODUCCION .....4

2. ESTADO POLICIAL Y SINDICALIZACION. .....4

3. LOS CIRCULOS DE PERSONAL POLICIAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA (Lara, 2019) .....11

4. DIMENSION NORMATIVA DE LA SINDICALIZACION .....13

4.1 La postura de la comisión interamericana de derechos humanos: "informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos" (Rights., 2009) .....16

4.2 El instituto nacional contra la discriminación, la xenofobia y el racismo .....20

5. LA JURISPRUDENCIA .....21

5.1 La disidencia de la cámara .....23

6. EL FALLO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION (RECURSO DE HECHO SIPOBA c/ Ministerio de trabajo s/ sindicalización policial, 2017) 26

6.1 La disidencia del Doctor Maqueda .....27

6.2 La disidencia del Doctor Rossati.....28

7. LA DISIDENCIA DE MAQUEDA Y LA COMPETENCIA PROVINCIAL.....28

8. COMPARACION DE PROYECTOS DE LEY SOBRE SINDICALIZACION POLICIAL EN EL ORDEN NACIONAL .....31

9. LA SINDICALIZACION EN EL DERECHO COMPARADO:.....36

9.1 BRASIL .....37

9.2 URUGUAY.....40

10. CONCLUSIONES .....43

11. BIBLIOGRAFÍA.....49

## 1. INTRODUCCION

La Agencia Policial, podemos verla bajo múltiples circunstancias, para el abordaje de este trabajo vamos a analizar la (im)posibilidad de sindicalizarse de este colectivo y la prohibición del derecho de huelga, con la consiguiente violación que acarrea a la Constitución Nacional y a los textos convencionales ratificados.

A los efectos de este trabajo entendemos a las asociaciones sindicales como… "una agrupación permanente de trabajadores que ejerce una actividad profesional o económica para la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores y para lograr mejores condiciones de vida. Son organizaciones permanentes, constituidas por una pluralidad de personas que ejercen una actividad profesional similar" … "La acción sindical debe contribuir a remover los obstáculos que dificultan la realización plena del trabajador"… (Grisolía, 2007)

Desde esta perspectiva se puede observar que las asociaciones sindicales no sólo abarcan las medidas de acción directa, entre ellas particularmente la huelga, sino que las excede abarcando toda acción o programa tendiente a mejorar la situación de los trabajadores a los que representa.

## 2. ESTADO POLICIAL Y SINDICALIZACION.

Desde la apertura democrática hasta nuestros días, se han anunciado, nuevos ministerios de seguridad, cambios de ministros y jefes de policía, purgas, descabezamientos, planes de seguridad y reformas policiales, los cuales no han tenido impacto en el mejoramiento de la situación laboral de los trabajadores policiales. Los avances en materia de derechos laborales que han logrado los trabajadores en general en Argentina han contribuido para crear una notable distancia en relación a la situación de los policías hasta convertirlos en unos de los empleados públicos más precarizados. (Rodríguez Games, pág. 16)

Tienen salarios muy bajos, deterioradas condiciones laborales y una educación deficiente donde solo parece valorarse la sumisión ciega al superior, además el oficio conlleva riesgos físicos que pueden llevar a la muerte. No cuentan con ninguna herramienta

para defender sus intereses, y si intentan agremiarse son castigados y hasta exonerados. La sindicalización policial es un tema controversial para los gobernantes y los sectores opositores, incluso para las expresiones más progresistas.

"En Argentina, tanto en el interior de las instituciones policiales como para la política, e inclusive, para la sociedad, los policías no son considerados trabajadores y, por ende, nunca hubo en estos ámbitos un tratamiento laboralista del trabajo social." (Sain, pág. 84)

El grueso del personal policial se ocupa de tareas administrativas o institucionales diferentes del control de los delitos, por ejemplo: gestión de tránsito vehicular, tareas de defensa civil, guardias sobre establecimientos públicos, etc. A su vez, no existe la regulación del horario y de la carga de trabajo en el desempeño de las labores por parte de los trabajadores policías, donde la manipulación del tiempo y la cantidad de trabajo y, por ende, la explotación laboral del personal policial al respecto es normal y corriente. Reciben una remuneración salarial que en general es escasa e insuficiente para el mantenimiento mínimo de sí mismo y de su familia sin recurrir al doble empleo, es decir, al desarrollo de otro empleo u ocupación laboral formal o informal; trabajan en un ambiente (establecimientos y medios de movilidad) precarizado y con medios de trabajo (vestimenta, medios de protección, sistema de armas y de comunicaciones) precarizado. Asimismo, en el ámbito laboral de la policía existen condiciones de trabajo que favorecen un pronunciado deterioro de la salud física y psíquica de los mismos, provocando un incremento de las licencias por enfermedad que conllevan la suspensión de la prestación del servicio por parte del personal; no reciben una educación profesional adecuada al conjunto de tareas que desempeñan cotidianamente, existiendo un profundo desfasaje entre la formación de base y la capacitación profesional posterior con relación al trabajo concreto que desarrollan. Existe una ausencia total de la protocolización del trabajo policial cotidiano, no hay reglas o procedimientos que regulen las actividades básicas que los policías deben desarrollar día a día, así como tampoco existe una capacitación adecuada a dichas exigencias, la ejecución de toda actividad implica la existencia de un margen de discrecionalidad por parte del trabajador, ya sea en el ámbito público como en el privado. Tampoco cuentan con un régimen disciplinario adversarial en el que se le garantice, ante una imputación de falta

disciplinaria, la contradicción, el debido proceso y el derecho de defensa. Concurre una pronunciada desigualdad institucional y socioeconómica entre los policías trabajadores y el comisariato; hay dos tipos de policías, por un lado, el comisariato que viven en condiciones socioeconómicas de clases media-alta, esas condiciones derivan de la apropiación de recursos provenientes de hechos de corrupción institucional, de actividades irregulares o delictivas protegidas y reguladas ilegalmente por la policía; por otro lado, los trabajadores policías que son sometidos a una situación de precarización y deterioro laboral en las condiciones anteriormente señaladas.

El trabajo policial en nuestro país, es uno de los más precarizados del universo laboral y ello determina que en las instituciones policiales exista un elevado nivel de explotación laboral sobre el personal trabajador. Y esto se halla apuntalado por la imposibilidad legal y fáctica de que los policías puedan sindicalizarse, es decir, que puedan agremiarse y elegir democráticamente a compañeros y compañeras que los representen -derecho a la agremiación- y que puedan emprender negociaciones colectivas con la patronal conformada por el alto comisariato y las autoridades políticas del sector, en pos del mejoramiento de sus condiciones de trabajo -derecho a la negociación colectiva.

Surge preguntarse por qué razón en Argentina, no se ha abordado la cuestión de las condiciones de trabajo de las policías, qué es lo que ha ocurrido al respecto en el país en el que el peronismo dotó de derechos laborales plenos al grueso de los trabajadores en casi todas las áreas de la economía y del propio Estado y cómo puede perpetuarse un sector de la burocracia estatal, sobre el que pesa una gran expectativa política y social de resolución de problemáticas complejas como la seguridad y la protección de los derechos y libertades de las personas, cuyos trabajadores no detentan derechos laborales plenos y, en particular, el derecho a defender sus intereses laborales.

“Existen tres aspectos que permiten explicar este vacío político. En primer lugar, las policías actuales, aún con sus deficiencias, corrupciones y abusos, son políticamente útiles y eficaces para gestionar y, en ese sentido, para resolver problemáticas complejas como las violencias o los delitos.” (Sain, pág. 92)

Son eficaces en el disciplinamiento punitivo de los sectores sociales altamente marginalizados y excluidos, como así también en la gestión de los mercados ilegales y de los emprendimientos criminales estructurados en su entorno. Todo esto hace que estas policías sigan siendo instrumentos útiles de gestión de la seguridad pública y que haya una suerte de resistencia a emprender procesos de reforma policial, que son siempre complejos y dan lugar a contestaciones y resistencias no solo de la policía, sino también de los sectores políticos, judiciales y mediáticos conservadores y policialistas.

En segundo lugar, la visibilización y el abordaje político, social y mediático de las condiciones laborales de los policías trabajadores pone en tela de juicio las modalidades verticalistas, militarizadas y disciplinarias de conducción del alto comisariato sobre el resto de la institución policial. El verticalismo absoluto, y el control cupular férreo y sin contestaciones internas sobre el resto de la policía tal cual está actualmente estructurada orgánica y funcionalmente. La visibilización de las condiciones reales de trabajo de los policías y/o de cualquier atisbo de sindicalización policial pondría en tela de juicio el orden disciplinario militarizado que permite la perpetuidad de la policía como tal y hasta cuestionaría la propia existencia de la institución policial.

"En tercer término, la sociedad en su conjunto no se muestra favorable a abordar las cuestiones relacionadas a las policías, sus funciones, organización, bases profesionales, controles y educación, y, menos aún, a visualizar las condiciones laborales de sus trabajadores." (Sain, pág. 95) En los sectores altos y medios predomina una visión profundamente policialista de la seguridad, pero conciben a la policía como un instrumento a favor de la defensa exclusiva y excluyente de sus intereses sectoriales y particularistas en desmedro de la sociedad. Los sectores populares tienen una visión totalmente distinta, observan la peor cara de la institución policial, en donde la represión sin ley que recae sobre ellos es una constante, como así también, con emprendimientos criminales llevados a cabo en su entorno. Implica el Estado ilegal en toda su dimensión encarnado en la institución policial.

Conviene preguntarse por qué los líderes policiales y funcionarios de gobierno se oponen con tanta vehemencia al establecimiento de sindicatos policiales. En primer lugar,

lo que preocupa es que los sindicatos podrían interferir con las autoridades de los comandantes, al tener capacidad negociadora, interfiriendo en el comando y control de la fuerza, “en la cadena de mando”. En segundo lugar, creen que si existe sindicalización también habrá derecho de huelga. En tercer lugar, dicen que los sindicatos policiales tienden a ser conservadores y se oponen a programas de reforma, es decir que les preocupan sus propios derechos, pero no necesariamente los de los otros y que, a menudo, se oponen a las agendas de reforma.

Es necesaria la conformación de los sindicatos policiales, porque si se toma en serio la democracia, entonces se necesita extender los derechos democráticos a todos los trabajadores y a todas las personas que son parte de la sociedad. Los oficiales policiales también son civiles, no son las fuerzas armadas. Muchos profesionales y académicos comparten la idea de que, si los miembros de la policía experimentaran los derechos democráticos, serían más proclives a respetar también los derechos de otros. Además, permite que los policías, desde los niveles inferiores hasta arriba, puedan contribuir a la toma de decisiones dentro de las organizaciones policiales, otorgándole la posibilidad de expresar su opinión sobre las condiciones de trabajo de manera organizada y estructurada es en sí algo positivo. También permite un incremento de la moral y el compromiso que los policías tienen para con la organización con la que trabajan, como consecuencia de sentir que poseen derechos, es decir que son reconocidos como personas capaces de expresarse.

“La importancia de los sindicatos reside en lograr un cambio cultural en la policía. Porque una vez que se crea un grupo de miembros con quienes negociar, también se elimina la cultura jerárquica dentro de la policía y se desarrolla una estructura horizontal y democrática dentro de la organización. Eso no significa que los sindicatos policiales interfieran con los planes operativos; no lo hacen porque no quieren involucrarse en decisiones sobre las operaciones policiales”. (Marks, pág. 113)

Se pueden mencionar tres hechos de suma relevancia en materia de derechos laborales y condiciones de trabajo de las instituciones policiales en Argentina:

● El conflicto de fuerzas de seguridad en 2012, suscitado por cuestiones salariales, donde miembros de la Gendarmería Nacional Argentina y de la Prefectura Naval Argentina, luego de la liquidación de haberes del mes de septiembre, el 3 de octubre más precisamente, comenzaron una protesta en las sedes de las respectivas jefaturas de cada fuerza, que duró una semana. El conflicto fue protagonizado en mayor medida por personal subalterno, de menor jerarquía, antigüedad y edad y destinado al Operativo Cinturón Sur, quienes al ver que sus salarios se habían reducido drásticamente sin aviso previo, comenzaron a reunirse para difundir sus reclamos. Más tarde se alegaría que las diferencias salariales que dieron lugar al conflicto comenzaron a partir de la implementación de un nuevo régimen de haberes dispuesto por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, el cual pretendía revertir las distorsiones acumuladas por suplementos salariales no remunerativos, también denominados "en negro". Dicho conflicto terminó con la remoción de las cúpulas de la Gendarmería y de la Prefectura, la liquidación de haberes volvió al mes anterior y la reducción del personal permanente afectado al Operativo Cinturón Sur. Un total de cuarenta Gendarmes fueron pasados a disponibilidad luego del conflicto.

● "Los conflictos policiales acaecidos durante los últimos meses del año 2013, que comenzaron en el mes de noviembre en la provincia de Córdoba, cuando un grupo de aproximadamente veinte mujeres y familiares de policías provinciales en actividad -en la mayoría suboficiales- se manifestaron con pancartas en la explanada del Edificio Central de la Policía de Córdoba reclamando incrementos salariales. Al día siguiente, los manifestantes ya eran cien, y luego el 2 de diciembre, un grupo de veinte mujeres cortó el ingreso a la Guardia de infantería. El día 3, dos unidades policiales decidieron no tomar el servicio. La falta de diálogo de parte de las autoridades primero y la ausencia de respuestas a los reclamos después provocaron una situación de crisis que rápidamente se extendió a veintiuna de las veintitrés provincias argentinas" (Rodríguez Games, pág. 22)

Específicamente en Santa Rosa, provincia de La Pampa, el día 11 de diciembre del año 2013, con anterioridad a las 22 horas, se congregaron un grupo importante de policías en actividad, retirados y familiares en la Plaza San Martín, con motivo de que estaban efectuando una serie de reclamos que estaban mencionados en un petitorio que ya circulaba

días antes, al menos dentro de la fuerza policial. Desde ese lugar, marcharon a la Casa de Gobierno a los efectos de entregar el petitorio a las autoridades políticas. En ese lugar fueron recibidos en un primer momento por un funcionario, las personas que querían entregar el petitorio no estaban conformes con el interlocutor que los recibió, eso motivó que bajaran y se comunicaran con Ricardo Torres, en ese momento Subsecretario de Seguridad, quien tampoco para el grupo era un interlocutor válido, motivo por el cual decidieron marchar hasta la Jefatura de Policía, donde cerca de las 23:30 horas, tomaron de forma violenta y hostil la Jefatura de Policía ubicada en calle Pellegrini, el edificio del CECOM, donde se reciben las llamadas del 101, y la Oficina de Telecomunicaciones ubicada en la Avenida Belgrano. Ese accionar violento importó un levantamiento colectivo que tenía como finalidad arrancarle al Poder Ejecutivo Provincial, una serie de medidas que ellos peticionaban, entre las cuales estaban el cambio de Jefe y Subjefe de la Policía, cuestiones relacionadas a adicionales, cuestiones vinculadas a las pasivas que sufren los policías, la desestimación de sumarios administrativos, exoneraciones y denuncias judiciales contra efectivos policiales, esencialmente la cuestión de un aumento salarial. La ciudad de Santa Rosa estuvo desprotegida porque una de las cosas más graves, fue que tomaron el 101 y toda la gente que estaba trabajando en ese lugar, los operadores, fueron obligados a no recibir más llamadas. Es decir, la sociedad, durante el tiempo que duró la toma, no tuvo la posibilidad de comunicarse por los canales oficiales, debe entenderse que eso por sí solo es un riesgo. Dicha toma duró 27 horas, dándose por finalizada cuando el por entonces Gobernador de la Provincia, Oscar Mario Jorge, decretó un aumento salarial; misma fórmula que fue utilizada por los gobernadores de las provincias argentinas para poder resolver los conflictos que se habían generado.[1]

A principios de este reciente año 2019, en Santa Rosa, Provincia de La Pampa el tribunal que juzgó la sedición policial condenó solo a cinco cabecillas a tres años de prisión efectiva, los restantes fueron absueltos.

[1] La información referente al caso de nuestra provincia se puede ver en el siguiente link: https://www.scribd.com/document/373146318/Fallo-Juicio-Sedicion-Policia-de-La-Pampa-Marzo-2018

● “El tercer hecho relevante, ocurrió el 13 de agosto de 2015, donde por iniciativa de la CSJN, se realizó una audiencia pública en el marco de la causa “Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales” en el palacio de Tribunales de la misma. La audiencia informativa tuvo por objeto discutir el reclamo del SIPOBA para ser reconocido e inscripto gremialmente por el Ministerio de Trabajo como consecuencia del rechazo del pedido de inscripción gremial que venía sosteniendo dicho Ministerio y que la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó en 2015. El referido encuentro permitió discutir públicamente la cuestión de las condiciones de trabajo en una institución policial y sus derechos.” (Rodríguez Games, pág. 41)

Ante este panorama de prohibición y desconocimiento de derechos laborales, es que se desempeña la actividad laboral del policía en Argentina, derivando en situaciones donde un simple reclamo colectivo ocasiona que quien se manifieste, termine siendo juzgado por un delito penal y perdiendo su trabajo. Aun así, planteada la cuestión, adquiere relevancia la presencia de círculos y mutuales policiales, que se encargan en la actualidad de prestar actividades de asistencia social netamente, sin tener la posibilidad de gestionar reclamos colectivos de índole laboral o gremial.

## 3. LOS CIRCULOS DE PERSONAL POLICIAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA.

En el caso de los círculos, todas las policías tienen sus propios círculos. En algunas son mutuales policiales y abarca a todos. Y en otros casos como nuestra provincia no tenemos mutuales que abarque a toda la policía y si tenemos círculos, el de suboficiales, el de oficiales y el de retirados.

En algunos casos y sobre todo el de suboficiales, acompaño a la intersindical, pero era un acompañamiento, no estaba reconocido, no podían reclamar o dialogar porque no están reconocidos para sentarse a negociar. Nunca tenían la participación directa, y hoy tampoco cuando hay paritarias tenemos participación directa. Lo que es el aspecto salarial nosotros, vamos a la par del empleado público.

La policía no participa, no se la invita a las paritarias. Aun en la intersindical, no participamos en ninguna. Años atrás el círculo de suboficiales era invitado no reconocido de la intersindical.

Los círculos lo que tenemos (actualmente LARA preside el circulo de oficiales) es que hacemos tarea social, damos alojamiento, asesoramiento jurídico, tenemos un asesor letrado, la parte de turismo para el socio, convenios con círculos del resto del país. Se facilita el círculo para que los hijos de los socios puedan acceder a determinado subsidio para atención médica.

El de suboficiales supo entregar préstamos a tasa más baja, convenios con comercios. Tenemos salón de eventos, con tarifas diferenciadas para el socio. El de retirado tiene acompañamiento al socio retirado, del estilo de gestión para la obra social o el instituto.

Se ha hecho en algún momento reunión de los círculos para hacer algún pedido al gobierno en cuanto a liquidación de haberes, o en el último tiempo gestiones vinculadas a ganancia. Pero son pedidos formales sobre la liquidación de haberes, no es pedido de aumento o mejoras salariales. Vinculado siempre al personal retirado porque por acordada el personal activo paga muchísimo menos de ganancia.

Los círculos son entidades civiles sin fines de lucros, lo que podemos hacer pedido de gestión no elaborar reclamos. Podemos hacer una nota expresando que existe alguna cuestión, pero no un reclamo formal exigiendo. *Hay que tener en cuenta en este punto que, al no contar con reconocimiento de derechos laborales, sindicales y gremiales, los representantes de los círculos no gozan de la protección de los derechos otorgados por el Art 14 bis, segunda parte.* (la cursiva nos pertenece)

Los círculos se manejan independientemente de lo que es la institución, se solventan con las cuotas societarias, y desarrollan las actividades que permita el estatuto. Poseen la autorización de persona jurídica, y actúan como entidades sin fines de lucro.

En palabras del entrevistado, no son un sindicato ni ninguna figura parecida, pero cuentan con la posibilidad de solicitar gestiones. Remarcó que los planteos laborales, los policías presentan nota, y con el servicio de atención social de la policía se intenta dar asistencia al

personal de distinta índole, salud, hijos, derivaciones a centros de salud, económica, habitacional, etc.; ellos mismos se encargan que cuando un policía sufre algún mal como accidente o incendio, realizar el abordaje, porque todo aporte que pueda hacer el gobierno lo hace desde el servicio social. El equipo es interdisciplinario, asistentes sociales, psicólogos, y algunos policías y convocados, "pero la mayoría son profesionales"

Sostuvo que el círculo va a seguir existiendo como asociación civil. Lo que podría ocurrir es que el personal policial o el estado prevea la creación del sindicato. O que se nucleen los círculos y soliciten la posibilidad de agremiarse.

No recuerda que exista alguna solicitud de gremio. Es más, en los reclamos del 2013, el petitorio no tenía nada respecto a la sindicalización, todo se vinculó a la cúpula policial, mejoras en situación laboral, pasiva, pero nada vinculado a la posibilidad de agremiarse.

## 4. DIMENSION NORMATIVA DE LA SINDICALIZACION

Desde la perspectiva normativa, el derecho a la asociación sindical de los trabajadores y la negociación colectiva se encuentra amparado por numerosas normas, la Constitución Nacional en su art. 14 bis establece que "el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador:... organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial", lo cual es recogido por la ley 23551[2] de asociaciones sindicales, que al regular dicha situación dispone:

"**Artículo 1°** — La libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales.

**Artículo 2°** — Las asociaciones que tengan por objeto la defensa de los intereses de los trabajadores se regirán por esta Ley.

[2] http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20993/texact.htm

**Artículo 3°** — Entiéndase por interés de los trabajadores todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida y de trabajo. La acción sindical contribuirá a remover los obstáculos que dificulten la realización plena del trabajador.

**Artículo 4°** — Los trabajadores tienen los siguientes derechos sindicales:

a) Constituir libremente y sin necesidad de autorización previa, asociaciones sindicales;

b) Afiliarse a las ya constituidas, no afiliarse o desafiliarse;

c) Reunirse y desarrollar actividades sindicales;

d) Peticionar ante las autoridades y los empleadores;

e) Participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos."

En el marco del derecho internacional se destacan el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT en adelante), sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948, y el Convenio N° 98 de la OIT, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949. Ambos han sido ratificados por la República Argentina.

El Convenio N° 87 establece en su art. 2, "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, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas". Y en lo que respecta a las fuerzas armadas en su art. 9 apartado 1, "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". (CONVENIO 87, 1948)

Por su parte el Convenio N° 98 establece en su art. 1 apartado 1., "los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo", y en su apartado 2., "dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto: (a) sujetar

el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; (b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo". Reiterando en su art. 5 respecto a las fuerzas armadas que "la legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía". (Convenio 98, 1949)

En igual sentido surge del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, que en su art. 22 establece, "1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía". (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966)

Sin embargo, en la Provincia de La Pampa la N.J.F. 1034/80 de régimen para el personal policial, en su capítulo 3 de las faltas disciplinarias al disponer respecto a las causales de sanción o arresto en su art. 57 en el inciso 11 menciona "... Peticiones o reclamos colectivos". Y en el art. 62 entre las "transgresiones que darán lugar a sanción de destitución con carácter de cesantía o separación de retiro, impuesta por resolución dictada en sumario administrativo", en el inciso 11 dispone como una de ellas "...Acatar decisiones de asociaciones gremiales o profesionales contrarias a la prestación normal de los servicios que le corresponden o a la misión de la Policía, sea ostensible o encubiertamente". (REGIMEN DEL PERSONAL POLICIAL)

De la reseñada normativa se observa que pese a estar reconocida la asociación sindical como un derecho humano del trabajador, ello no ha derivado en un reconocimiento a la sindicalización de las fuerzas policiales, los Convenios 87 y 98 de la OIT se han interpretado en el sentido de una imposibilidad de ejercer el mencionado derecho, es decir

que frente a la disyuntiva de excluir o limitar un derecho se ha optado por la primera, lo cual no es conforme a una interpretación pro homine, que es aquella que debe seguirse al interpretar toda norma de derechos humanos.

Esto vulnera los derechos de las fuerzas policiales, ya que al negarse dicha posibilidad no solo se restringe la posibilidad de asociarse, la libertad sindical tiene su anclaje en la desigual posición en la que se encuentran los trabajadores respecto de los empleadores, siendo una herramienta para que mediante la negociación colectiva se puedan encontrar en una situación de mayor igualdad, por esto los representantes de las asociaciones se encuentran tutelados en el ejercicio de sus funciones, sancionando al empleador en caso de despido o incluso sancionando cualquier restricción o limitación que imponga al ejercicio de sus funciones.

### 4.1 La postura de la comisión interamericana de derechos humanos: "informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos" Rights., 2009

En el marco del Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, o Informe 57, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó la necesidad de avanzar en el reconocimiento a las fuerzas policiales del derecho a la asociación sindical.

La CIDH parte de conceptualizar la seguridad ciudadana, la que constituye una de las dimensiones de la "seguridad humana", a la cual define con el concepto dado en ámbito del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo como …"uno de los medios o condiciones para el desarrollo humano, el que a su vez se define como el proceso que permite ampliar las opciones de los individuos...[que] van desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, hasta el goce de las libertades políticas, económicas y sociales…", y en base a esta definición concibe la seguridad ciudadana como …"la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente-

de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos…"

Es dentro de este marco conceptual que la Comisión expresa que una política pública sobre seguridad ciudadana requiere el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: el área institucional, el área normativa y el área preventiva.

Dentro del plano institucional enuncia que…" las obligaciones positivas asumidas por los Estados implican que éstos deben generar las condiciones para que la política pública sobre seguridad ciudadana contemple prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. En este sentido, la Comisión señala su preocupación por las debilidades verificadas históricamente en la región respecto a la creación de una institucionalidad que permita una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican, especialmente, en las siguientes áreas temáticas: (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; (2) la privatización de los servicios de seguridad; (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; (4*) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales*; y (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana"… (el destacado nos pertenece).

Es al tratar la necesidad de la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales, que trata de las condiciones de trabajo de la policía, recordando que según la doctrina de la región …"entre los derechos de los miembros de las fuerzas policiales: (1) la remuneración justa, que permita al policía y a su familia un nivel de vida digno, teniendo en cuenta los peligros, responsabilidades y situaciones de estrés a las que se ve enfrentado por su accionar cotidiano, así como la capacidad técnica que su profesión le exige; (2) condiciones de seguridad e higiene en el trabajo; (3) respeto al horario y apoyo psicológico y físico necesarios; (4) el régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que

implica su labor en permanente estrés; (5) el deber de cumplimiento de órdenes superiores sólo si éstas son legales y, en caso contrario, el derecho a oponerse a ellas, no pudiéndose aplicar medida penal o disciplinaria alguna al funcionario que rehúsa una orden ilegal o violatoria de derechos humanos; (6) recibir, de modo permanente, la formación adecuada al cumplimiento de sus funciones, estableciendo una carrera policial que sea el soporte académico-profesional de la transformación cultural. Los hombres y mujeres que integran las fuerzas policiales deben recibir una capacitación y formación operativa permanente en derechos humanos, que sea exhaustiva en materia de evaluación táctica del peligro, de modo que puedan determinar en cada situación si el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, es proporcionado, necesario y lícito…"

Y en lo que específicamente nos interesa, respecto a la libertad sindical expresa …" los Estados Miembros deben garantizar al personal que integra las fuerzas policiales derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional. El ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios policiales debe desarrollarse manteniendo una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros respecto a toda la población bajo su jurisdicción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El logro de ese equilibrio determina que la actividad sindical de los funcionarios y funcionarias policiales puede someterse a algunas limitaciones o restricciones que no rigen para otros trabajadores de la actividad pública o privada, propias de una institución sometida a reglas específicas de disciplina y jerarquía y a las necesidades de una sociedad democrática…"

En este sentido considera que la libertad sindical es un aspecto tradicionalmente relegado en la región, y que la mayoría de los ordenamientos que rigen la actividad de las fuerzas policiales prohíben la constitución se sindicatos y consideran como falta grave o gravísima cualquier forma de asociación que persiga fines reivindicativos profesionales.

Y señala que…" en principio las restricciones al derecho de huelga de los miembros de la Fuerza Pública y el derecho de constituir organizaciones sindicales, no vulnera lo establecido en el artículo 9 del Convenio Internacional del Trabajo No. 87; el artículo 16 de

la Convención Americana; el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; o el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. La Comisión entiende el tema debiera ser abordado a partir de una correcta armonización y ponderación de los diferentes derechos que se encuentran involucrados, dentro de los criterios de interpretación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y las elaboraciones de los organismos especializados…"

…" Cuando se trata de integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado, los derechos de asociación y reunión deben ejercerse teniendo en cuenta que, por la misma naturaleza de los cometidos profesionales asignados a estos funcionarios, éstos portan armas de fuego. En consecuencia, cualquier tipo de expresión o modalidad de ejercicio del derecho de reunión debe tener como marco la expresa prohibición de participar en estas actividades portando cualquier tipo de armamento. Se recuerda que los estándares internacionales establecen la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas. En forma complementaria, y como criterio orientador, la Comisión cree necesario manifestar que los integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado no deben participar en reuniones o manifestaciones que tengan como objetivo la reivindicación de sus derechos profesionales haciendo uso de su uniforme reglamentario. Esta afirmación se basa en la apreciación del valor simbólico que el uniforme y los distintivos de la fuerza pública tienen hacia la población. En consecuencia, la Comisión considera adecuado que esos símbolos se utilicen exclusivamente cuando los integrantes de las fuerzas de seguridad se encuentran cumpliendo las funciones de agentes del Estado, con las implicancias, respecto a facultades y deberes, que esa condición genera…"

Finalmente enuncia dentro de sus recomendaciones específicas, en cuanto a los derechos de libertad de reunión y libertad de asociación:

…" (a) garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial. El ejercicio del derecho de huelga y algunas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, en el marco de las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por

el Estado de garantía y protección de los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana…"

En suma, la postura de la CIDH ilumina el camino que se debe seguir para la sindicalización policial, entendiendo a las fuerzas policiales como un instrumento necesario para resguardad la seguridad ciudadana en el marco de una sociedad democrática y el debido respeto de los derechos humanos, requiere de estas la capacidad para dar una respuesta eficiente, y para ello es necesario que en su propia estructura sea la adecuada, para lo cual se requiere su profesionalización y reestructuración, dejando las doctrinas militaristas propias de los regímenes autoritarios de la región, que durante el siglo pasado moldearon sus estructuras. Es en este sentido que la sindicalización se presenta como uno de los instrumentos para debatir esta estructura verticalista y autoritaria, como un medio para avanzar hacia la democratización hacia adentro de la estructura de las fuerzas policiales.

### 4.2 El instituto nacional contra la discriminación, la xenofobia y el racismo

Con respecto al tema que nos ocupa- la (im)posibilidad de sindicalización de las agencias policiales- el INADI tuvo la oportunidad de expedirse sobre la situación, primero en la Provincia de Tierra del Fuego, donde concluyo que la ley de dicha provincia al no permitir que el personal policial se agremiara, estaba violando el principio de igualdad ante la ley garantizado por el art 16 de nuestra Constitución Nacional, y que al mismo tiempo constituía un acto discriminatorio hacia el personal policial, ya que brindaba un trato diferencial que no se encuentra permitido por nuestra Carta Magna ni por los diversos tratados incorporados.

En la misma línea volvió a expresarse el 31 de marzo del 2008 donde su Dictamen 040-08 expresa que: "este Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) considera que impedir el libre ejercicio de la libertad sindical al Personal de la policía Bonaerense negándole la inscripción gremial a SIPOBA constituye un acto de discriminación conforme lo establecido por la ley 23.592". (DICTAMEN 040-08, 2008)

A mención de la ley 23592 vale destacar su art 1° que reza en su parte pertinente: "A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos."

## 5. LA JURISPRUDENCIA

El SIPOBA y la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP) plantearon oportunamente el caso sobre sindicalización ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, organismo que señaló en lo pertinente:

*"…El Comité recuerda que la Argentina ha ratificado el Convenio núm. 87 que dispone en su artículo 9 que la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y de la policía las garantías previstas por el presente Convenio…"*

*"…En virtud de este texto, no cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía los derechos previstos en el Convenio, o sea, implícitamente, que los Estados que hubieran ratificado el Convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esas categorías de trabajadores (véase 145.o informe, caso núm. 778 (Francia), párrafo 19). Sin embargo, varios Estados Miembros han reconocido el derecho de sindicación a la policía y las fuerzas armadas…".*

*"…En esas circunstancias, habida cuenta de que el Convenio ha dejado la cuestión a la apreciación de los Estados Miembros, el Comité recomienda al Consejo de Administración que decida que este caso no requiere un examen más detenido…"*[3] (Queja contra el Gobierno de Argentina, presentada por el SIPOBA Y FASSIP, 2003)

En el plano Nacional en el año 1997, el SIPOBA solicitó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación su inscripción como sindicato. El pedido fue

[3] http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/sindi/casos/arg/arg200305.html

rechazado por el Ministerio mediante la Resolución 169/98 con el argumento de que la actividad propia de las fuerzas de seguridad debe desarrollarse en un marco de verticalidad y disciplina y se vería afectada por la constitución de un sindicato, como así también sostuvo que en nuestro país no existe ninguna norma que permita que los integrantes de las fuerzas de seguridad puedan sindicalizarse. Ante el rechazo, los miembros del SIPOBA plantean recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, interviniendo la Sala V, que confirma la resolución administrativa del Ministerio de Trabajo. Los argumentos utilizados para ratificar la negativa fueron los siguientes:

- Existen diversos instrumentos del derecho internacional de los DDHH (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de San José de Costa Rica, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) que admiten que los Estados partes pongan restricciones legales al ejercicio del derecho de sindicación para los miembros de las fuerzas armadas y la policía;

- Que por la naturaleza que conlleva la función policial y su organización hace que le sea aplicable la norma 23.544[4], ratificatoria del Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre fomento de la negociación colectiva, donde la Argentina formuló una reserva en cuanto no sería aplicable a las fuerzas de seguridad y armadas;

- Que, a su vez, dicho convenio contiene una redacción similar a la del artículo 9 del Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, reconociéndose que se deja al arbitrio de la legislación de cada país que regulen hasta qué punto se aplican esas garantías en estos casos;

[4] Ley 23544, art 2°: Al adherir al convenio, deberá formularse la siguiente reserva: "La República Argentina declara que el Convenio 154 sobre "el fomento de la negociación colectiva", adoptado por la conferencia general de la organización Internacional del Trabajo el día 19 de junio de 1981, no será aplicable a los integrantes de sus fuerzas armadas y de seguridad, en tanto que, en el ámbito de la administración pública, se hará efectivo en oportunidad de entrar en vigencia la nueva legislación que regulará el desempeño de la función pública, en la cual se fijarán las modalidades particulares para la aplicación del aludido convenio, que será considerado por el Honorable Congreso de la Nación en el término de trescientos sesenta y cinco (365) días computados a partir de la promulgación".

- Que la vía judicial no es la adecuada para lograr el reconocimiento del derecho ya que corresponde a otros poderes del estado hacerlo y que la legislación nacional no reconoce esos derechos;
- Que las especiales funciones de las fuerzas de seguridad, que son exclusivas del Estado, deben ser tratadas con prudencia y que por tratarse de un cuerpo vertical no se le pueden dar los derechos de la Ley de Asociaciones Profesionales.

### 5.1 La disidencia de la cámara

El voto en disidencia del Dr. OSCAR ZAS plantea que, con respecto a lo emitido por el Comité de Libertad sindical de la OIT, no coincide, debido a que toma la postura de la Corte Internacional de Justicia, en el sentido de que los tratados deben interpretarse teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente que rige en el lugar determinado donde se realiza la interpretación. Sigue en este sentido planteando con respecto a la aplicación del *principio pro homine*, que tratándose de restringir derechos debe hacerse la interpretación de la norma de la forma más restrictiva, y en este sentido citan senda jurisprudencia de nuestro más alto tribunal.

Concluye en que la normativa internacional en ningún momento es conteste con la aplicación restrictiva del comité de libertad sindical, afirmando asimismo que su opinión no resulta vinculante, e indica a favor de la restricción del derecho a la sindicalización el artículo 16.3 de la CADH, como así también la limitación impuesta a la sindicalización policial por el art 8.2 del PIDESC y 22.2 del PIDCP. Sigue destacando que para garantizar la más amplia protección de los DDHH es necesario que el ejercicio del poder estatal este limitado y no librado al libre arbitrio de quienes lo ejercen, y en este sentido destaca que esa restricción a la posibilidad de sindicalizarse estaría permitida de acuerdo a las normativas citadas, en tanto no violen el principio de legalidad reconocido en nuestra carta magna. También cita que la Declaración Socio Laboral del Mercosur y el Protocolo de San

Salvador habilita a que los Estados restrinjan con una intensidad menor los derechos de la policía a raíz de preservar el bienestar general[5] de la sociedad e instituciones democráticas.

En el considerando XII (SIPOBA C/MINISTERIO DE TRABAJO S/ LEY DE ASOCIACIONES SINDICALES, 2010, págs. 23-28) marca que no advierten problema alguno a raíz de la normativa nacional e internacional que analizan para que SIPOBA obtuviera la registración gremial, pero dado lo sensible del tema debían analizarse y ponderarse el alcance de dicho otorgamiento. Continúa manifestando que nuestra ley 23544 no se aplica el convenio 154 sobre "fomento de negociación colectiva" a las fuerzas armadas y de seguridad, motivo por el que SIPOBA no estaría en condiciones de acceder a negociaciones colectivas previsto en la normativa laboral.

Asimismo, destaca que aun cuando las policías de la provincia de BS AS se constituyen como instituciones civiles integran las fuerzas armadas, hecho que las hace quedar excluida del beneficio de la negociación colectiva.

También remarca que la verticalidad jerarquización y disciplina de la función policial, son incompatibles con los principios de autonomía, y libertad sindical.

La disidencia sostiene sin embargo que aun ante el análisis y consideración de lo anteriormente detallado, es necesario tener en cuenta el informe temático de seguridad ciudadana y DDHH de la Comisión Interamericana de DDHH la cual resulta vinculante dado que reconocemos la competencia de dicho órgano.

Son relevantes de dicho informe los siguientes fragmentos que permiten dar cuenta del porque la disidencia cree en la posibilidad de sindicalizar:

- *El principio de igualdad ante la ley, igual protección de la ley y no discriminación, debe regir el sistema de protección de los derechos laborales del personal de las fuerzas policiales.*
- *Los estados miembros deben garantizar al profesional que integra las fuerzas policiales el derecho a asociarse para la defensa de sus derechos profesionales.*

[5] Específicamente ver art 8 y 5 de las normativas citadas,

- *El ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios policiales debe desarrollarse manteniendo una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los estados miembros.*
- *La actividad sindical policial puede someterse a limitaciones y restricciones*-destáquese al mismo modo que lo hace la disidencia de cámara que limitación y restricción no necesitan acarrear la prohibición, solo se busca hacer compatible la función de protección de la ciudadanía con el ejercicio de derechos sindicales.
- *Que la prohibición de la huelga con motivo de mantener un servicio de seguridad siempre, no vulnera los convenios de la OIT, y que las modalidades de la manifestación deben tener la expresa prohibición de portar el arma reglamentaria*-la misma prohibición hacen con respecto al uniforme y sobre el desarrollo de reunión pacífica.
- *Los Estados miembros deben garantizar las garantías y derechos de sus funcionarios policiales*-hablan de funcionario por quien ejerce la profesión y no por quien ostenta un cargo.
- *Se formula como recomendación la necesidad de profesionalizar la fuerza policial, regular los derechos sindicales, garantizar el derecho de asociación, la posibilidad de limitar la huelga*. (Informe sobre seguridad ciudadana y derechos Humanos, 2009).

El voto de la disidencia, termina revocando la decisión administrativa del Ministerio de Trabajo y ordenó la inscripción del SIPOBA, por entender que la exclusión de derechos sindicales requiere de una norma expresa que no existe en el caso dado que la única norma existente sólo excluye la posibilidad de la negociación colectiva.

Dado que el fallo de Cámara opto por la negativa a la sindicalización los miembros del SIPOBA interpusieron un recurso extraordinario y posteriormente una queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que luego de aceptar la queja corrió traslado a la Procuradora General de la Nación, quien dictaminó el 5 de diciembre de 2012.

## 6. EL FALLO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION (RECURSO DE HECHO SIPOBA c/ Ministerio de trabajo s/ sindicalización policial, 2017)

Reconocida la posibilidad de interponer recurso ante la CSJN, se comienza a analizar la cuestión que consiste para dicho tribunal en ver si resulta admisible o no la posibilidad de que la policía obtenga un sindicato.

En el considerando 9 van a reconocer que la Constitución no le concede el derecho a sindicalizarse a todos los grupos de la sociedad, y este criterio lo sustentan en las opiniones vertidas en los informes de la comisión encargada de la redacción del art 14 bis, que en su parte relevante dice "están excluidos –del derecho de huelga- siguiendo los pasos de lo aconsejado por la OIT, los funcionarios públicos depositarios de cierta parte de autoridad pública". (Diario de sesiones de la convención nacional constituyente, 1957, pág. 1228)

Dado lo manifestado por los convencionales del 57 y en virtud que consideraban la huelga como el derecho por antonomasia para los reclamos laborales, en el considerando 10, contrario a lo que sostiene SIPOBA, la CSJN manifiesta que no le asiste el derecho a la sindicación a la policía, plantean en el mismo considerando que la constitución regula la sindicalización policial al prohibirla, y que existen en nuestro país distintas leyes que prohíben el derecho pretendido. Sostienen similar criterio a cámara con respecto a la aplicación de los convenios de la OIT, y sustentan la prohibición en la **restricción y limitación**- nótese que la mayoría de cámara y CSJN utilizan las 3 palabras como sinónimo y con el mismo alcance-. Van a destacar las reservas hechas donde toman la limitación como absoluta restricción en vez de regular los derechos.

Con respecto a los diversos tratados internacionales reconocidos la CSJN planteo que, aun cuando los ratificamos, estos están sujetos a la armonización con la normativa vigente, debiendo analizarse en su conjunto, y que el reconocimiento de dichos tratados (citan textualmente los mismos de la cámara, a los fines de saber cuáles son, remitimos al apartado "la jurisprudencia" en este trabajo) no impide que la legislación nacional, restrinja, limite o prohíba la sindicalización policial.

Por último, la mayoría de la Corte señaló que la Provincia de Buenos Aires prohibió de modo expreso mediante una ley y su decreto reglamentario la sindicalización de la policía y que dicha prohibición es, a la luz de la Constitución Nacional y los tratados internacionales, constitucionalmente válida.

### 6.1 La disidencia del Doctor Maqueda

Es de destacar de su voto que contrario al tratamiento de la mayoría sobre el análisis del 14 bis, sostiene que el artículo no incluye ningún precepto referente a las fuerzas policiales-ni admite ni prohíbe-, además marca que desde la reforma del 94 y la incorporación del paquete de tratados, el reconocimiento de la libertad de asociación sindical es regla, que en este sentido solo puede restringirse mediante ley formal expresa, y en consonancia con el art. 30 de la CADDHH la restricción debe hacerse en aras del interés general.

El magistrado sigue planteando que la posibilidad de que los policías formaran sindicatos fue reconocida por los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos. Destaca que los artículos 8.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 16.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos otorgan a la libertad sindical un alcance amplio, pero dejaron bien en claro que en el caso de las fuerzas armadas y policiales el derecho a formar sindicatos podía ser restringido o lisa y llanamente prohibido por una ley formal especial.

También marco que, dado que nuestro país tiene un régimen federal de gobierno, es la legislatura de cada provincia la que está habilitada para establecer tal tipo de prohibiciones. Y, como la ley 13.982 de la Provincia de Buenos Aires que regula los derechos y deberes del personal de los órganos policiales no contiene disposición alguna que en forma clara y expresa restrinja la posibilidad de organizarse gremialmente, el derecho de los policías bonaerenses a formar un sindicato resulta indiscutible.

Por último Maqueda toma en cuenta en su voto los hechos ocurridos hacia fines de 2013 y por la conmoción provocada en varias provincias por acontecimientos recientes de público conocimiento, y sostiene que es necesario aclarar que si bien los policías

bonaerenses pueden formar un sindicato para que represente sus intereses, no pueden ejercer el derecho de huelga pues las medidas de acción gremial directa son absolutamente incompatibles con el régimen jerárquico y disciplinario que caracteriza a toda fuerza de seguridad.

### 6.2 La disidencia del Doctor Rossati

En similares líneas que el voto de Maqueda, el Dr. Rossati nos plantea que la posibilidad de sindicalizarse las policías surge específicamente del artículo 14 bis, debiendo cumplimentarse los requisitos exigidos e inscribirse en el registro que corresponda.

Con respecto al derecho a huelga lo encauza desde el lado del bienestar general, planteando que no es concebible que las fuerzas de seguridad ostenten este derecho, pues resulta necesario articular los intereses del sector con los de la sociedad, tal como ocurre con otras actividades que son igualmente importantes para garantizar la seguridad y la calidad de vida de la población.

También insiste junto al otro voto en disidencia, que corresponde a la Provincia de Buenos Aires reglamentar lo relativo a cómo debe ejercerse la sindicalización policial, como así también las condiciones para que se manifiesten públicamente.

## 7. LA DISIDENCIA DE MAQUEDA Y LA COMPETENCIA PROVINCIAL

La conformación de nuestro país se caracteriza por ser republicana, representativa y federal.

En cuanto al federalismo, se constituye como uno de concertación, las provincias se reconocen preexistentes a Nación, y delegan en ella un cúmulo de competencia, siendo Nación soberana y las provincias autónomas, y conservando ellas todo el poder no delegado expresamente en la constitución a Nación. Así lo expresa el artículo 121 de la CN cuando reza “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. (Constitución de la Nacion Argentina)

Ante este panorama, y ante lo expresado por el Dr. Maqueda en su voto, hay que tener en cuenta que quienes resultan garantes del federalismo en nuestro país son las provincias. -

De la entrevista realizada al Dr. Moslares (2019) y en concordancia con el voto del Dr. Maqueda, se arriba a la conclusión que quien tiene que decidir y legislar sobre la posibilidad de sindicalizar a las policías, son las provincias.

Asimismo, acorde lo dispuesto por el articulo 126 CN, las provincias no han delegado en Nación la regulación de la materia de seguridad y de sus policías, esto es tan así, que vemos la existencia de policías provinciales, a la par de existir una policía federal dedicada a cuestiones de esa índole, quedándole reservada cuestiones locales a la policía de cada provincia, no obstante realizar tareas de coordinación y cooperación para mantener la paz y seguridad de los territorios, o para abordar situaciones complejas.

El articulo 5 CN, garante a las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones. Así vemos que dicho artículo reza "Cada provincia dictará para si una Constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia, el goce y ejercicio de sus instituciones."

Claramente el articulo 5 les otorga a las provincias la facultad de crear sus policías y regularlos, y al no tratarse de una competencia que se haya delegado en Nación, corresponde a las legislaturas provinciales regular el derecho de sindicalización policial, y no como se ha dado en nuestro país, que por vía pretoriana se ha hecho extensivo a todo un grupo de profesionales la privación de un derecho.

Es más, el establecer la prohibición de un derecho a un grupo de profesionales como lo son las policías locales, la CSJN está entrometiéndose en un fuero en el que no le compete atento no encontrarse en juego ninguna cuestión federal que merezca su consideración. Máxime si tenemos en cuenta que se trata de una materia no delegada y netamente loca, el avasallamiento por parte de la CSJN a las provincias es claramente ostensible.

Pero aun cuando la CSJN tenga razón en intervenir y omitir opinión en una cuestión que es materia local, lo peligroso es el precedente de el garante del federalismo soy yo corte, y en realidad el garante son las provincias. (Moslares, 2019)

Hay que tener en cuenta en este punto, que no es la primera vez que la CSJN se entromete en materia local, constituyéndose ella en garante del federalismo, y avasallando todo vestigio de autonomía provincial. Un claro ejemplo son los fallos sobre justicia electoral provincial, sobre todo el detalle de que quienes se constituían como minoría en dichos fallos (Highton de Nolasco y Rosenkratz) planteando que no le incumbe a la CSJN discutir la forma en que las formas en que las provincias organizan su vida autónoma. Al respecto el considerando del fallo sobre justicia electoral de la provincia de Rio Negro, dictado este año por nuestro máximo tribunal (2019):

*Por ello, y para garantizar el debido respeto a las autoridades provinciales, ha establecido en el pasado un estándar claro que determina cuándo debe y puede intervenir. Según dicho estándar, este Tribunal puede ejercer su jurisdicción en defensa del principio republicano cuando los actos de las autoridades provinciales cuestionados resultan abiertamente violatorios de la propia constitución local dictada en orden a cumplir con la exigencia establecida en el artículo 5°de la Constitución Nacional. Más precisamente, el estándar permite a esta Corte intervenir única y exclusivamente cuando las autoridades locales cuestionadas "se apartan ostensiblemente del inequívoco sentido" que corresponde atribuir a las normas de derecho público local (causa U 58 XLIX "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 5 de noviembre de 2013).*

No obstante tratarse de disidencias que reconocer que son cuestiones que competen a normas locales, y si bien son dos temáticas diferentes, lo importante en este punto es destacar, que la corte aun con una misma composición de sus miembros, decide con total arbitrio en que cuestiones, ella respeta y reconoce que son las provincias autónomas y garantes del federalismo, y en qué casos pese a ser materia local se inmiscuye – como en el caso en cuestión- y avasalla toda autonomía provincial, sentando el precedente en la temática, más aun con el peligro de optar por la negativa y la prohibición y negación de derechos.-

## 8. COMPARACION DE PROYECTOS DE LEY SOBRE SINDICALIZACION POLICIAL EN EL ORDEN NACIONAL

En el presente apartado se da un análisis de los distintos proyectos de leyes elaborados en torno a la sindicalización policial.

El proyecto de ley 2932/12[6] presentado en Diputados por Patricia Bullrich, de fecha 10/5/2012, sobre Sindicalización del Personal de la Policía Federal Argentina; Modificación de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina (ley 21.965), contemplaba otorgar a todo el personal policial y civil en relación de dependencia en la Policía Federal Argentina el derecho a asociarse sindicalmente y los derechos derivados de tal asociación, los cuales debían ejercerse "sin alterar el normal desenvolvimiento de los servicios de seguridad que deben prestar en el ejercicio de sus funciones" y se deja especificado en el Artículo 4° de dicho proyecto, la limitación de los derechos derivados de la asociación sindical, es decir que "el personal de la policía federal argentina no puede ejercer en ningún caso el derecho a huelga ni acciones sustitutivas que alteren el funcionamiento de los servicios de seguridad que deben prestar en el ejercicio de sus funciones...". Asimismo, se modifica el inciso f) del artículo 9 de la ley 21.965 que impide que dicho personal participe en actividades gremiales, ya que el mismo atenta contra la posibilidad de ejercer el derecho de asociación sindical y los derechos derivados de la misma.

Posteriormente, con fecha 30/10/2012, se presenta el proyecto 7682/12[7] que plantea la incorporación del artículo 2 bis, sobre Sindicalización de Agentes de Fuerzas Policiales y de Seguridad, a la Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551.

El mismo expresa por medio de tres incisos el derecho del personal policial y de fuerzas de seguridad a agremiarse, es decir que gozar de los derechos civiles esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical. Agrega que el personal tiene derecho a constituir, sin ninguna distinción y sin autorización previa, las organizaciones que estimen

[6] https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=2932-D-2012&tipo=LEY
[7] https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=7682-D-2012&tipo=LEY

convenientes, así como el poder afiliarse a las mismas, con la sola condición de observar sus estatutos.

Que la participación en dichas organizaciones no implicará falta disciplinaria alguna y deroga toda norma que impida o prohíba la organización y/o participación en actividades sindicales o gremiales a los miembros de las fuerzas policiales o de seguridad, o que sancione a dicho personal por esas actividades.

Cabe destacar que dicho proyecto no hace mención alguna al ejercicio del derecho de huelga por parte del personal de las fuerzas policiales o de seguridad.

Con fecha 19/12/2012, la Diputada Elisa Carrio presenta Proyecto de Ley 8579/12[8] sobre Derecho de Sindicalización y Petición antes las Autoridades de las Fuerzas Federales de Seguridad, que en su artículo 1° expresa que el objeto del mismo es garantizar a las fuerzas federales de seguridad el derecho a la organización sindical libre y democrática para el ejercicio de la defensa de sus derechos laborales, el poder constituir, afiliarse y participar de forma activa de sindicatos, teniendo en cuenta los términos de dicha ley y de las leyes vigentes en la materia.

Incluye como sujetos de la misma a los agentes de la Policía Federal Argentina, de la Prefectura Naval Argentina, de la Gendarmería Nacional, de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y de cualquier otra fuerza de seguridad que establezca el estado federal.

Por medio de su artículo 3 establece que, en caso de llevarse a cabo medidas de fuerza, huelgas, protestad de cualquier tipo, por reclamos gremiales, las fuerzas federales deberán garantizar el servicio de seguridad y las misiones principales que por ley le hayan sido asignadas. De esta forma reconoce expresamente el ejercicio del derecho a huelga que había sido limitado en el artículo 4 del Proyecto 2932/12 y que proyectos posteriores no había sido mencionado.

También hace referencia al inciso f) del artículo 9 de la ley N° 21.965 el cual en su redacción actual dispone "la no participación en actividades políticas, partidarias o

[8] https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=8579-D-2012&tipo=LEY

gremiales, ni el desempeño de funciones propias de cargos electivos", y que este proyecto propone su modificación eliminando la prohibición de participar en actividades gremiales, ya que el mismo iría en oposición a los derechos constitucionales desarrollados por presente proyecto.

Con fecha 26/3/2014, diputados de la Coalición Cívica presentan el proyecto de ley 1342/14[9] sobre Derecho de Sindicalización y Petición ante las Autoridades de las Fuerzas Federales de Seguridad, el cual es similar al expuesto en el párrafo anterior, reconociendo el derecho al ejercicio de medidas de fuerza, huelgas, protestas de cualquier tipo, por reclamos gremiales (artículo 3) pero agregando también la modificación no sólo del artículo 9 inciso f) sino también del inciso g) -"Abstenerse en absoluto de integrar o participar en entidades que propicien o actúen en condiciones incompatibles con el desempeño de la función policial, "salvo las que correspondan a la actividad sindical"" de la ley 21.965, del artículo 27 inciso e) de la ley 19.349 de Gendarmería Nacional, del artículo 17 inciso a) sub inciso 5) de la ley 18.398 de Prefectura Naval Argentina y el artículo 36 inciso I) de la ley 20.416 del Servicio Penitenciario Federal".

Las modificaciones de dichas leyes resultan pertinentes en tanto la prohibición o limitación de participar en actividades gremiales, atenta contra los derechos constitucionales expuestos en el dicho proyecto (artículo 14 bis Constitución Nacional; el inciso 4° del artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en su artículo 16 proclama la libertad de asociación con fines laborales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 8°).

Considerando también que la Organización Internacional del Trabajo en el convenio N°87 sobre libertad sindical y protección del derecho a la sindicación, y en el convenio N°98 sobre Derecho de Sindicación establece que será la legislación nacional quién deberá determinar hasta qué punto se aplicarán las garantías previstas en el convenio a las fuerzas armadas y a la policía.  Es decir que las fuerzas de seguridad de ningún modo dejan de

[9] https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=1342-D-2014&tipo=LEY

gozar de la garantía de la sindicalización, sólo que de ser necesario debe regularse sus derechos de forma específica.

Además, tener en cuenta que el derecho a asociarse en sindicatos está regulado en nuestro ordenamiento por la Ley 23.551, contemplando allí que la libertad sindical será garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales.

En 2015 Eugenio J. Artaza presenta en el Senado de La Nación el Proyecto de Ley 285/15[10] Incorporando como artículo 2° bis a la ley 23.551, (negociaciones sindicales de los trabajadores), a las Fuerzas Policiales, de Seguridad y Penitenciarias nacionales y provinciales.

La redacción del mismo expresa “Los agentes de las fuerzas policiales, penitenciarias y de seguridad, sean nacionales y/o provinciales gozarán de los derechos esenciales para el ejercicio de la libertad sindical." y que "a los efectos de dicha ley son Fuerzas policiales: la Policía Federal Argentina, las Policías de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fuerzas de Seguridad: Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Penitenciarias: Servicio Penitenciario Nacional y todos los Servicios penitenciarios que dependan de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires."

Se le reconoce "el derecho a constituir, sin ninguna distinción y sin autorización previas, las organizaciones de carácter sindical que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.", y que queda prohibido a la superioridad de cada una de las fuerzas antes mencionadas sancionar, dar de baja, trasladar, disminuir calificación y/o perjudicar de cualquier otra forma a un agente a causa de su afiliación sindical, de la intervención y/o participación en actividades o medidas adoptadas por la organización sindical dentro del marco de la legislación vigente.

[10] https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/285.15/S/PL

También la derogación de toda norma que impida o prohíba la organización y/o participación en actividades sindicales o gremiales del personal policial, penitenciarias o de seguridad o que sancione a dicho personal por las mismas.

Este proyecto hace mención a que en caso de que las organizaciones sindicales tomen medidas de acción directa, se deberán garantizar las guardias de seguridad mínimas y, además, que las manifestaciones públicas podrán llevarse adelante únicamente desarmados y de civil. Esto último constituiría una novedad ya que en proyectos anteriores donde se contempla el ejercicio de medidas de fuerza, huelgas y protestas no se hace referencia a ello.

En agosto del mismo año se presenta en Diputados el proyecto de ley 4558/15[11] sobre Sindicalización de las Fuerzas de Seguridad y Modificación de la Ley 21.965, el cual contempla el derecho a "constituir libremente asociaciones sindicales y a afiliarse a las ya constituidas; el derecho a reunirse, a desarrollar actividades sindicales y a participar en la vida interna de las asociaciones sindicales.

En el artículo 2 hace referencia al ejercicio del derecho a huelga, expresando que el mismo podrá ser ejercido siempre que recaiga sobre actividades de índole administrativa o similares que de ningún modo afecten o restrinjan los servicios de seguridad. Además, que la adopción de medidas de fuerza no puede alterar la normal prestación del servicio de seguridad o que puedan implicar abandono de servicio. Debe garantizarse que el servicio de seguridad no se vea disminuido.

Agrega también que, en ningún caso, durante el ejercicio del derecho a petición ante las autoridades, los agentes no podrán hacer usos de su uniforme reglamentario y tampoco portar y/o utilizar algún tipo de armas (contemplado también en el proyecto de Artaza). Todo ello en consonancia con lo expresado en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la CIDH, que se refiere a cómo debe ser ejercido el derecho a huelga por los miembros de la Fuerza Pública, recomendado que los trabajadores policiales no porten armas ni vistan su uniforme policial durante una manifestación pública debido al

[11] https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=4558-D-2015&tipo=LEY

valor simbólico que el uniforme y los distintivos de la Fuerza Pública tienen hacia la población, y que la Comisión considera adecuado que dichos símbolos se utilicen exclusivamente cuando los agentes se encuentran cumpliendo las funciones propias de las fuerzas de seguridad.

Por último, referir al proyecto de ley 480/2018[12] presentado en Diputados en marzo de 2018 sobre Derecho de Sindicalización y Petición antes las Autoridades de las Fuerzas Federales de Seguridad, el cual es una reproducción de su anterior presentación bajo el expediente 0371/2016 y de los proyectos de ley 8579/12 y 1342/14 (ambos tratados en párrafos anteriores).

Como nota al pie, cabe destacar que ni la actual Ley de la Policía de la Provincia de La Pampa como así también ninguno de los proyectos de reforma de la respectiva ley contempla el derecho a la sindicalización. Mientras que, en el orden nacional, como se desprende del análisis de los proyectos en los párrafos precedentes, sí se hace referencia a este derecho a la sindicalización mediante la incorporación a la Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551 del artículo 2° bis que establece el ejercicio de la libertad sindical para los agentes de las fuerzas policiales y de seguridad. También el reconocimiento expreso del ejercicio del derecho a huelga siempre que se garantice las guardias de seguridad mínimas, evitando de esta forma que el servicio de seguridad se vea disminuido.

## 9. LA SINDICALIZACION EN EL DERECHO COMPARADO:

En este apartado se intenta dar un panorama de cómo es la sindicalización policial de nuestros países vecinos. Previo a ello, hay que remarcar que aun reconociendo en Brasil y Uruguay un derecho a la sindicalización, los policías en general siguen viendo restringido el derecho a huelga. De esto resulta, como sostiene Monet (2002, pág. 149), que por el hecho de que los policías no tienen, derecho a la huelga, buscan medios de presión suficientemente convincentes para incitar a las autoridades a satisfacer sus reivindicaciones. Por eso, las manifestaciones de policías no constituyen un acontecimiento raro. En España, la primera gran manifestación de policías tuvo lugar en diciembre de 1976. Explica el

[12] https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=0480-D-2018&tipo=LEY

mismo autor que los motivos de esa manifestación fueron «corporativistas: los agentes de la antigua Policía Militar (Cuerpo de Policía Armada) pedían beneficiarse de la seguridad social civil, en sustitución del servicio de salud de los ejércitos». Siendo así, para evitar que se multiplicasen las ocasiones de conflicto con los policías, las autoridades poco a poco establecieron estructuras. Es así que en este mismo país, la negociación se desarrolla en el marco de un Consejo de Policía y de cierto número de comisiones de trabajo especializadas, abiertas a todos los sindicatos que obtuvieran por lo menos el 10% de los votos en las elecciones paritarias. (Gonzaga Farias, 2008).

**9.1 BRASIL**

Primero hay que destacar que en Brasil constan de una policía civil, y una policía militar, aunque si bien tienen limitado lo concerniente al derecho a huelga, los/as agentes de la Policía Civil disponen de derechos sindicales, en tanto es reconocida su condición de trabajadores estatales. No así los miembros de la Policía Militar de Brasil, que tienen prohibido sindicalizarse y participar de protestas. (Calandrón, Lorenz, & Galar, pág. 3)

En Brasil, las huelgas de policías son frecuentes, pero tropiezan con serios obstáculos, algunos eventos acaecidos en este contexto son (2008, págs. 87,88):

- En el año 2008, huelga de dos meses (marzo/abril) de la Policía Civil del Estado de Paraíba, con gran participación e incluso el apoyo de la Policía Militar, en demanda de mejoras salariales;
- En el año 2007 la Policía Civil del Estado de Rio Grande do Norte estuvo en huelga durante el mes de diciembre;
- En el año 2007, la Policía Civil del Estado de Paraíba estuvo en huelga durante dos meses (junio/julio);
- En el año 2007, la Policía Civil del Estado de Alagoas estuvo en huelga durante dos meses (agosto/septiembre);
- En el año 2007, durante el mes de julio, hubo una huelga nacional de los policías civiles;

- En el año 2006, la Policía Civil del Estado de Paraíba estuvo en huelga durante el mes de abril;
- En el año 2006, la Policía Civil del Estado de Rio Grande do Norte estuvo en huelga durante el mes de diciembre;
- En el año 2004, la Policía Civil del Estado de Paraíba estuvo en huelga durante el mes de abril;
- En el año 2004, la Policía Federal estuvo en huelga;
- En el año 2004, la Policía Civil del Estado de Rio Grande do Sul también estuvo en huelga casi un mes;
- En el año 2002, durante el mes de enero, el gobernador del Estado de Bahía sofocó una huelga de las Policías Militar y Civil. Destituyó a tres comandantes y pidió la encarcelación de varios policías;
- En el año 2001, durante el mes de mayo, huelga de nueve días de la Policía Militar del Estado de Sergipe, con alta participación;
- En el año 2001, huelga también de la Policía Militar del Estado de Tocantins;
- En el año 2001, durante el mes de julio, la Policía Civil del Estado de Pernambuco entró en huelga. La Justicia del Estado declaró la huelga «ilegal»;
- En el año 2001, durante el mes de julio, huelga de la Policía Militar del Estado de Alagoas;
- En el año 2001, durante el mes de agosto, el Presidente autorizó recurrir al Ejército en caso de huelga de la Policía Militar;
- En el año 2000, de julio a agosto, tres mil policías militares del Estado de Mato Grosso do Sul entraron en huelga durante una semana;
- En el año 2000, en el mes de septiembre, fue la vez de los policías militares y de los bomberos militares del Distrito Federal;

- En el año 2000, en el mes de octubre, huelga de la Policía Militar del Estado de Pernambuco.

En el caso de la policía militar de Brasil, pesa la prohibición de la huelga y de la sindicalización, cuestión que no ha evitado, que se agrupen y convoquen a movimientos huelguísticos, reclamando mejoras salariales y de condiciones de trabajo.

En el caso de la policía civil brasilera, los legisladores constituyentes, buscaron generar mecanismos destinados a solucionar los conflictos colectivos generados entre los agentes estatales y la Administración Pública, reconociendo a los funcionarios civiles, además de la posibilidad de sindicalización el derecho de huelga[13].

Aun así, el legislador brasileño aún no se ha expedido al respecto, dictando una norma que vuelva efectivo dichos derechos, motivo que hace que, en la práctica, se tornara inviable la realización del derecho de sindicalización y de huelga.

Ante la omisión del legislador según lo manifestado por Farías Gonzaga (2008, págs. 89,90), el Pleno del Supremo Tribunal Federal-STF decidió concretar el derecho de huelga a favor de los funcionarios públicos civiles, hasta que sea subsanada, por el Congreso Nacional, la laguna normativa derivada de la falta de promulgación de la ley especial a la que se refiere la Constitución de la República Federativa de Brasil, en el juicio de los **mandados de injunção[14].** Nº 712 y N° 670, incoados por el Sindicato de los Trabajadores del Poder Judicial del Estado de Pará -SINJEP y por el Sindicato de los Funcionarios Policiales Civiles del Estado de Espírito Santo- SINDIPOL, respectivamente, con el que pretenden garantizar a sus asociados el ejercicio del derecho de huelga del funcionario público. El Tribunal, reconoció los Mandados de Injunção y propuso como solución para la omisión legislativa la aplicación, en lo que concerniera, de la Ley 7.783/1989, que dispone sobre el ejercicio del derecho de huelga en la iniciativa privada. Ese veredicto resuelve de

[13] Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, artículo 37, incisos VI y VII

[14] El mandado de injunção constituye un instrumento procesal, previsto en la Constitución Federal brasilera. De acuerdo con el artículo 5, LXXI de la Constitución Federal brasilera, «se concederá el mandado de injunção siempre que la falta de la norma reglamentaria «torne inviable el ejercicio» de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía». -

forma provisional el problema de la huelga del funcionariado público brasileño, pero en nada alteró la situación de los policías militares, pues la Constitución ordena prohibirles expresamente la «sindicalización y la huelga.

Aun con el reconocimiento del máximo tribunal, el derecho a la huelga —uno de los más eficaces instrumentos de presión sindical— resulta tremendamente limitado cuando es ejercido por trabajadores de sectores considerados estratégicos para la sociedad, como, por ejemplo, las Policías, Civiles y Militares (Gonzaga Farias, 2008, pág. 90).

Así cabe destacar y concluir que en el estado actual de la República Federativa de Brasil se reconoce la existencia constitucional de dos tipos de funcionarios, los «Policías civiles» y los «Policías militares». Los primeros ostentan el cargo de funcionarios públicos civiles del Estado, estándoles permitida la sindicalización y la huelga. En cuanto a los «Policías militares» ven ese derecho mutilado, estándoles impedida la sindicalización y la huelga, en armonía además con las propias convenciones de la Organización Internacional del Trabajo. (Gonzaga Farias, 2008, pág. 91)

## 9.2 URUGUAY

En la República Oriental del Uruguay ante la llegada de un gobierno ideológicamente de izquierda, el frente amplio de Tabaré Vásquez, la respuesta ante el reclamo de las fuerzas de seguridad llegó a través de la sanción de normativas tendientes a reconocer el derecho a la sindicalización, y por ende a mecanismos legales de dialogo, con lo cual viene a generar una nueva perspectiva antes no tenida en cuenta y no reconocida por los demás países, así lo daban a conocer los diarios Uruguayos en esos años, lográndose en el año 2006, la conquista de este derecho tuvo como precedente un intenso proceso de politización de la policía. (Calandrón, Lorenz, & Galar, pág. 1)

Según los datos aportados por Paternain (2014), Uruguay ostenta una de las tasas más alta de cantidad de personal policial por habitantes: 1 policía cada 144 habitantes, dedicándose a actividades estrictamente policiales 1 por cada 155 habitantes.

La ley Orgánica N° 19.315[15] vigente en la Republica del Uruguay, distribuye al personal en dos escalas, una de oficiales, que incluye cadetes, oficiales subalternos, oficiales jefes y oficiales superiores, y una escala básica, que incluye al resto del personal policial.

La sindicalización policial es primero reconocida por la aprobación de la Ley Nº 17.940 (Libertad Sindical) y la ley Nª 18.508 (Negociaciones colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público), garantizada en el plano jurídico. Ambas leyes introducen modificaciones importantes en el Derecho Sindical Uruguayo. -

En la ley 17.940 cuyo carácter general es aplicado para empleos públicos y privados en su artículo 1 declara nulo los actos discriminatorios:

"Declárase que, de conformidad con el artículo 57 de la Constitución de la República, con el artículo 1º del Convenio Internacional del Trabajo Nº 98 (sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949) aprobado por la Ley Nº 12.030, de 27 de noviembre de 1953, y con los literales a) y b) del artículo 9º de la Declaración socio laboral del MERCOSUR, es absolutamente nula cualquier discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical de los trabajadores en relación con su empleo o con el acceso al mismo..."

También esta norma establece una serie de medidas para proteger el derecho a sindicalizarse de todo trabajador, entre las cuales podemos citar:

"Artículo 4º. (Licencia sindical). - Se reconoce el derecho a gozar de tiempo libre remunerado para el ejercicio de la actividad sindical. El ejercicio de este derecho será reglamentado por el Consejo de Salarios respectivo o, en su caso, mediante convenio colectivo.

Artículo 6º. (Retención de la cuota sindical). - Los trabajadores afiliados a una organización sindical tendrán derecho a que se retenga su cuota sindical sobre los salarios que el empleador abone, debiendo manifestar su consentimiento por escrito en forma previa.

[15] Ley N° 19.315, disponible online: http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19315-2015

El monto a descontar será fijado por el sindicato y comunicado, fehacientemente, a la empresa o institución, la que verterá a la organización los montos resultantes en un plazo perentorio a partir del efectivo pago del mes en curso.

Artículo 8º. (Facilidades para el ejercicio de la actividad sindical). - Los representantes de los trabajadores, que actúen en nombre de un sindicato, tendrán derecho a colocar avisos sindicales en los locales de la empresa en lugar o lugares fijados de acuerdo con la dirección de la misma y a los que los trabajadores tengan fácil acceso.

Por su parte la ley 18.508 en el art. 3 dice:

"Artículo 3º Reconócele el derecho a la negociación colectiva a todos los funcionarios públicos con las exclusiones, limitaciones y particularidades previstas en el artículo 9º del Convenio Nº 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobado por la Ley Nº 12.030, de 27 de noviembre de 1953, y en los numerales 2 y 3 del artículo 1 del Convenio Nº 151 de la OIT, aprobado por la Ley Nº 16.039, de 8 de mayo de 1989. El Estado promoverá y garantizará el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles. A tales efectos adoptará las medidas adecuadas a fin de facilitar y fomentar la negociación entre la administración y las organizaciones representativas de trabajadores públicos". (el Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2009, pág. 1)

De acuerdo a lo informado por Calandrón (Calandrón, Lorenz, & Galar), en Uruguay en el 2005, se funda el primer sindicato con reconocimiento legal, el Sindicato Único de Policías del Uruguay (SUPU). En 2009 se conformó la Unión de Sindicatos Policiales del Uruguay (USIP).

En 2015 se modificó la Ley Orgánica de la Policía 19315, sumándose en su artículo 35 la figura de la sindicalización entre los derechos laborales policiales. Sin embargo, en ese mismo acto, restringe el derecho a huelga y a la movilización, la cual sólo se admite sin la vestimenta y sin elementos cotidianos del trabajo.

En relación con la cantidad de afiliados/as, según los datos con los que cuenta la secretaría del SUPU, cerca del 35 por ciento de policías se encuentran sindicalizados/as. Los entrevistados han desarrollado algunas teorías que explican este porcentaje de afiliación,

considerado bajo de acuerdo a sus expectativas. Para ellos, los agentes policiales no definen a su actividad como un trabajo, desalentando cualquier tipo de organización de cara a la disputa por el cumplimiento de los derechos laborales. (Calandrón, Lorenz, & Galar, pág. 6)

Asimismo destacan los autores mencionados (Calandrón, Lorenz, & Galar) que hay cierta reticencia en el país vecino, por parte de la policía para acompañar el reclamo de otros sindicatos.

En cuanto a las herramientas que poseen para reclamar, claramente la ley orgánica les prohíbe el empleo de armas y uniformes, a lo que se suma el pedido de los sindicatos de que sus afiliados a la hora de ir a manifestarse públicamente "estén de franco de servicio".

## 10. CONCLUSIONES

Desde la lectura se puede ver que no existen impedimentos de naturaleza jurídica o práctica a la sindicalización de las fuerzas policiales. En cuanto a la normativa, se establece en los convenios 87 y 98 de la OIT que los Estados Parte podrán establecer restricciones o limitaciones a los derechos de asociación, estas normas no se deben entender como exclusión, como lo hace la N.J.F. 1034/80, sino como una limitación en virtud de la función que cumplen las fuerzas de seguridad, en tanto se considera un servicio esencial.

La interpretación de las normas internacionales de derechos humanos, debe ser conforme el principio pro homine, el que se puede definir como "... una regla general del derecho de los derechos humanos (subyacente a todo el derecho de los derechos humanos) mediante la cual, vía interpretación o adecuación normativa, se busca asegurar que en toda decisión se alcance el resultado que mejor proteja a la persona humana…", una interpretación que lisa y llanamente niegue el derecho es contraria a esta concepción, que es la que debe guiar a todos los órganos del Estado en su aplicación.

En este sentido la consideración del servicio que prestan las fuerzas policiales como un servicio esencial, no obsta a que se pueda garantizar su derecho a asociarse con fines gremiales, ni su derecho a huelga incluso. En nuestro país existe una ley, conocida como

ley de ordenamiento laboral, la ley 25.877 que contempla la huelga en los servicios esenciales, fijando como tales una serie de servicios que son considerados esenciales, los servicios hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo; e incluso fija un procedimiento para cuando una actividad no comprendida entre las mencionadas pueda ser incluida excepcionalmente, por una comisión independiente, previa apertura del procedimiento de conciliación previsto en la legislación cuando se den distintos recaudos, ellos son: cuando por la duración y extensión territorial de la interrupción de la actividad, la ejecución de la medida pudiere poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, y por otra parte, cuando se trate de un servicio público de importancia trascendental, conforme a los criterios de los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo.

Si bien es cierto que en el caso de las fuerzas policiales se trata de un servicio que presta el Estado, se observa que, en los casos precedentes pese a su consideración como servicios esenciales, igualmente se reconoce la posibilidad de ejercer el derecho a huelga, no sólo su posibilidad de sindicalización. En ellos se buscó la compatibilidad de los institutos, tanto de la consideración del servicio como del derecho a huelga.

En igual sentido, la condición de agente público de los miembros de las fuerzas policiales no se puede tomar como un impedimento a su sindicalización, se puede observar a lo largo de todo el país que no hay administración pública en la que sus agentes no cuenten con un sindicato que los nuclee, con excepción siempre de las fuerzas armadas y policiales. Aquí la estructura vertical y la jerarquía no importan una exclusión al derecho de sindicalización de los empleados públicos. Incluso las actividades mencionadas como servicios esenciales poseen asociaciones gremiales que amparan a sus empleados.

Por esto entendemos que esta situación importa discriminación hacia los agentes policiales, en cuanto en la misma situación a unos se les permite sindicalizarse y a otros no. Estamos ante una desigualdad frente a la ley, ya que el fin perseguido al negar la posibilidad de sindicalización es adecuado, en tanto busca no cese un servicio que se considera esencial, en cuanto su fin es la protección de los ciudadanos y el imperio de la ley, y las graves consecuencias que podrían derivar de la interrupción de este. Pero en

cuanto a la funcionalidad o instrumentalidad, el criterio escogido no lo es, la negativa a la sindicalización de la policía implica el desconocimiento de un derecho humano de los trabajadores, que le ha permitido a empleados de todo el mundo la conquista de más y mejores derechos y que resulta una herramienta esencial para ello. Este derecho así visto, hace a la dignidad del trabajo. El derecho a la sindicalización laboral es un derecho primigenio que hace a la existencia, resguardo, protección y garantías del resto de los derechos laborales y de la dignidad de la persona en sí.

El análisis realizado sobre las normas que regulan el derecho a sindicalizarse de las fuerzas policiales en Uruguay y Brasil, es una prueba patente de que es posible el derecho a la asociación sindical y a la negociación colectiva, sin perjuicio de reconocer que el derecho de huelga en Uruguay continúa siendo objeto de serias restricciones, y que en Brasil solo se le reconoce a la policía civil.

El hecho de que en Argentina aun no existan normas más progresistas que concedan la posibilidad de propiciar discusiones horizontales y reclamar condiciones dignas de trabajo como lo puede hacer cualquier otro trabajador público o privado demuestra dicha discriminación.

En este estado de cosas, la negativa del Estado argentino a la posibilidad de sindicalización de las fuerzas policiales no se puede explicar desde la perspectiva jurídica o su imposibilidad práctica, existen otras cuestiones por las que este derecho es mal visto, entre ellos se puede señalar que la sindicalización implica negociación, una situación que al interior de las policías es poco frecuente o inexistente, en tanto la estructura del Estado policial es fuertemente vertical y jerarquizada, así se puede ver en la N.J.F. 1034/80 por ejemplo, que en su artículo 56 dispone entre "...las faltas disciplinarias establecidas en el presente artículo darán lugar a sanción de amonestación, apercibimiento equivalente a arresto o arresto de hasta diez (10) días… 18) Quejarse del servicio o verter especies que puedan infundir en los subalternos desaliento, tibieza o desagrado…", en el artículo 57 al establecer sanciones de arresto o suspensión "... 9) Hacer observaciones, quejarse, reprochar o discutir por medios no autorizados, de palabra o por escrito, actos u órdenes del superior; 10) Presentar recursos o recusaciones en términos irrespetuosos o descorteses; 11)

Peticiones o reclamos colectivos; 12) Reclamar por la calificación en términos infundados…", y en su artículo 58 establece entre las causales de sanción "... 4) Formular falsas imputaciones o hacer críticas ofensivas o comentarios maledicentes contra superiores, iguales o subalternos".

De los artículos transcriptos de una de las distintas normas que regulan la policía en la Provincia de La Pampa se puede ver la exaltación de la verticalidad y jerarquización que existen al interior de la misma, el superior es incuestionable, y cuenta con elementos jurídicos aptos para hacer sentir el rigor de la estructura del Estado policial, se puede ver en la redacción de los incisos de los diferentes artículos una textura abierta y un lenguaje ambiguo en su términos, una cuestión que claramente refuerza la opresión que sufren los bajos escalafones en la fuerza policial, al poder incluir dentro de los comportamientos un universo amplísimo de conductas.

La sindicalización plantea la necesidad de democratizar las fuerzas policiales en cuanto requiere negociación, y esta implica diálogo, y no cualquier diálogo sino uno en el que las partes se encuentran en un plano de igualdad. Esta situación contrasta con la estructura policial, la cual se presenta como fuertemente vertical y jerarquizada, no dejando margen alguno al cuestionamiento de la decisión se los superiores por parte de quienes se encuentran en los escalafones más bajos de esta estructura.

Aquí se presenta como una herramienta útil el concepto de campo de Pierre Bourdieu, si consideramos a la agencia policial como un campo. Entendido este como un espacio de actividad social determinado por actividades estructuradas y reguladas al interior del mismo (BOURDIEU, págs. 155-220).

El campo policial se encuentra informado por el principio de jerarquía, siendo los altos mandos de la fuerza policial quienes detentan la mayor parte del capital, tanto económico, social como cultural, el cual va mermando a medida que se desciende hacia los escalafones más bajos.

Respecto de sus elementos, este se presenta como un espacio de permanente lucha signada por una búsqueda de los escalafones inferiores de la estructura policial que buscan

romper con la verticalidad y jerarquización del Estado policial, en donde sus derechos sean escuchados y reconocidos, y por otra parte escalafones superiores buscan mantener intacto ese poder y conservar su situación de privilegio. Este ámbito, por el que se despliega el campo, está definido y determinado por reglas y conductas, en este caso el conjunto de normas que regulan el Estado policial.

En este espacio, se han dado distintos momentos de crisis coyunturales, entre ellos los que hemos destacado al principio de este trabajo, referidos a casos donde los agentes policiales ejercieron el derecho, denegado por el Estado, de reclamar mediante la huelga. Por último, podemos decir que este espacio que estamos tratando está marcado por una constante distribución desigual de las fuerzas, donde casi la totalidad del capital la detentan quienes se encuentran la cúspide de esa estructura vertical y jerarquizada.

Así el estado de las cosas, es necesario hacer notar que la solución a la privación y desconocimiento de un derecho tan importante como lo es la sindicalización, no implica necesariamente en nuestro país, que el Congreso deba ponerse a legislar, teniendo en cuenta que quienes deben hacerlo son las legislaturas provinciales por tratarse de una materia netamente local a ellas reservadas, y no delegada a Nación.

Dicho esto, creemos que el precedente sentado por nuestro máximo tribunal en el fallo SIPOBA, no solo es violatorio del derecho humano a la sindicalización- por parte de la policía- entendido este derecho como el primero y esencial para el ejercicio del resto de derechos laborales; sino que además dicho fallo hace un análisis restrictivo de la cuestión enfocándose solamente en la huelga, sin tener en cuenta que se puede regular la sindicalización de los empleados de un servicio esencial sin necesidad de caer en la huelga.

Además, es de destacar el avasallamiento de las competencias y autonomías de las provincias que produjo este fallo, ya que, tratándose de policías provinciales, debieron ser las legislaturas provinciales, las que, así como dictaron leyes para organizar a su personal policial, dictaran una nueva ley o reformaran las existentes para permitir o prohibir expresamente el derecho a la sindicalización.

Específicamente en lo que hace a la normativa policial de nuestra provincia, creemos que, al existir expresamente una prohibición de realizar reclamos colectivos, es necesario que desde nuestra legislatura provincial se modifique la norma de facto que regula a la policía, y se armonice dicha normativa a fin de dejar de desconocer para nuestros policías un derecho tan importante que esta constitucional y convencionalmente reconocido.

## 11. BIBLIOGRAFÍA

Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Provincia de Rio Negro s/ amparo , 449/2019 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 22 de marzo de 2019).

Argentina, C. d. (s.f.). Constitución de la Nacion Argentina. Argentina.

BOURDIEU, P. (s.f.). Elementos para una sociología del campo jurídico. En P. BOURDIEU, & T. GUNTHER, *La fuerza del Derecho* (págs. 155-220).

Calandrón, S., Lorenz, M. D., & Galar, S. (s.f.). Conociendo a los sindicatos policiales. Notas sobre el proceso de politización de la policia en Uruguay. *ICONOS (artículo en prensa).*

Gonzaga Farias, A. (2008). La libertad sindical de la policía en Brasil. *Studia historica. Historia contemporánea*(28), 79-97.

Grisolía, J. A. (2007). Derecho del trabajo y de la seguridad social: doctrina, legislación, jurisprudencia : modelos.-. En J. A. Grisolía. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina.

Lara, H. O. (08 de 07 de 2019). presidente del círculo de oficiales de la policia de La Pampa. (I. A. Gomez, & K. T. Gutiérrez Piñero, Entrevistadores)

Marks, M. (2016). Democratizando el trabajo policial: las relaciones laborales de la policía en países "en vías de desarrollo". En Rodríguez Games, N. y Sain, M. F. *¿EL GREMIO DE LA GORRA?* (págs. 101-118). Octubre.

Monet, J. C. (2002). *Policias e sociedades na Europa* (2° ed.). Sao Paulo: EDUSP.

Moslares, J. C. (2019). Profesor de Derecho Constitucional- UNLPAM. (G. P. Gomez Ignacio Agustin, Entrevistador)

Paternain, R. (2014). Recuperado el 30 de 11 de 2019, de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6331/pr.6331.pdf

Rabelo de Almeida, J. (2011). Tropas em greve: militarismo e democratização no ciclo de protestos dos policiais militares brasileiros. *SECULUM, Revista de Historia*(24).

Rights., I.-A. C. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos = Report on citizen security and human rights / Inter-American Commission on Human Rights.*

Rodríguez Games, N. (2016). ESTUDIO INTRODUCTORIO. En N. y. Rodríguez Games, *¿EL GREMIO DE LA GORRA?* (págs. 15-55). Octubre.

Sain, M. F. (2016). Trabajo y sindicalización policial: condiciones y dilemas. En N. y. Rodríguez Games, *¿EL GREMIO DE LA GORRA?* (págs. 83-101). Octubre.