



Trabajo Final de Graduación

**Libertad Sindical. Formación del Sindicato policial en la
Provincia de Buenos Aires**

Carrera: Abogacía.

Alumno: ENRIQUEZ, Jorge.

Legajo: VABG8143

Fecha: Abril de 2014.

ÍNDICE DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACION

I- Resumen del Trabajo Final de Graduación.

II- Abstract.

III- Introducción

IV-Definición objetivos generales y específicos

V- Metodología

Capítulo I: Aspectos generales.

- ◆ Naturaleza jurídica de la función policial. Concepto de funcionario público. Caracteres. Opinión doctrinaria. Legislación provincial. Servicio Público: definición, caracteres, servicios esenciales.
- ◆ Generalidades de la relación laboral policial. Contrato administrativo. Contrato de empleo público. Caracteres.
- ◆ Breve reseña de las condiciones laborales para con los empleados de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Capítulo II: Régimen jurídico vigente en Argentina.

- ◆ Constitución Nacional. Análisis de los Artículos 14, 14 bis, 16, 19, 28, 75 inc. 22 y 24.
- ◆ Ley 23551 y Decreto Reglamentario 467/88. Asociaciones Sindicales. Análisis de los artículos 1, 2, 3, 4, y 6to; y correspondientes arts. reglamentarios.
- ◆ Ley 25877, Decreto 272/2006. Reglamentación de la huelga en los servicios públicos esenciales

Capítulo III: Convenios Internacionales ratificados por la república Argentina de jerarquía constitucional y supra legal.

- ◆ Pactos y Convenios Internacionales ratificados por la República Argentina.
- ◆ Convenios formulados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Capítulo IV: Análisis de las distintas leyes Orgánicas que rigieron la Organización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

- ◆ Ley Provincial 536. Creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.
- ◆ Ley Provincial 4646. Estabilidad de la Ley de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.
- ◆ Leyes provinciales 5270, 8268, 8686, 9550, 9551, 13201, 13982. Análisis. Prohibición de sindicalización en las distintas normativas vigentes.
- ◆ Conclusiones finales del capítulo.

Capítulo V: Doctrina Nacional. Opiniones relevantes sobre la problemática de investigación.

- ◆ Opinión de Julio Armando Grisolia y Carlos Etala
- ◆ Opinión de René Ricardo Mirolo
- ◆ Opinión de Von Potobsky y Bartolomei de la Cruz
- ◆ Opinión doctrinaria de Mario Ackerman y Diego Tosca
- ◆ Opinión vertida por Guillermo Cabanellas
- ◆ Opinión del ministro CSJN Dr. Eugenio Zaffaroni

Capítulo VI: Jurisprudencia provincial y nacional. Fallos Administrativos del Ministerio del Trabajo.

- ◆ Principales fallos de la CSJN referidos a la libertad sindical.
- ◆ Fallos de la Cámara Nacional de Apelaciones referentes a la negativa de autorización para sindicalizar a la fuerza policial.
- ◆ Opinión del INADI. Dictamen 40/08.

Capítulo VII: Primeros esbozos organizacionales de sindicatos policiales en la república Argentina.

- ◆ Estructura de la FASIPP. Composición. Estatuto.
- ◆ Estructura de APROPOBA. Composición. Carta orgánica.
- ◆ Conclusiones parciales del Capítulo

Capítulo VIII: Derecho comparado. Sindicalización de fuerzas policiales extranjeras.

- ◆ Breve reseña histórica de la sindicalización policial a nivel mundial.

- ◆ Situación actual de España.
- ◆ Situación actual en Uruguay.

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

I.RESUMEN DEL TRABAJO FINAL DEL GRADUACIÓN:

En nuestro país la libertad sindical tiene parámetros variados según la óptica desde el cual se aborde la temática, ya que si bien goza de reconocimiento Constitucional tanto en la parte dogmática de la Constitución Nacional como en distintos Tratados internacionales ratificados de igual jerarquía, en forma explícita, en la práctica no se reconoce ese derecho a todos los ciudadanos Argentinos.

Históricamente este derecho fue cercenado a las fuerzas armadas, incluida dentro de ellas a las fuerzas policiales, con distintos basamentos, siendo el más reiterado hasta la actualidad la verticalidad manifiesta en su organización y jerarquización de sus miembros, fundamental según este argumento para su correcto funcionamiento.

Desde los primeros esbozos de formación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la cual nace a la par de nuestra patria, hasta la actualidad, las distintas leyes orgánicas que rigieron la organización y accionar de sus miembros, prohibieron este derecho declarado fundamental para todos los trabajadores tanto por nuestra Carta Magna, los distintos Tratados Internacionales que versan sobre la materia de igual rango legal; como por los Organismos Internacionales como la OIT.

La organización política de nuestro país fue variando con el tiempo, hasta el advenimiento de la Democracia. Pese a ello se siguió manteniendo esta prohibición pese a los distintos reclamos que están realizando los miembros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, como así también el resto de las fuerzas policiales de nuestro país.

La realidad internacional nos muestra que en distintos países, de los cuales varios de ellos integran lo que se dio a llamar primer mundo- España y Estados Unidos por ejemplificar-, la sindicalización policial es actualmente un derecho reconocido. En Sudamérica, el pionero en este reconocimiento es Uruguay, siguiéndolo posteriormente Brasil y Perú, encontrándose el resto de los países latinoamericanos en condiciones similares al nuestro en lo que respecta al respeto por este derecho a los trabajadores.

Centrándonos en la Provincia de Buenos Aires, el primer intento de sindicalización fue llevado a cabo en el año 1989 por una asociación gremial denominada SIPOBA, el cual fue denegado hasta la actualidad tanto por el Ministerio del Trabajo como por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V. A consecuencia de ello, los trabajadores que realizaron el pedido fueron en algunos casos

sancionados y en otros más graves exonerados de la fuerza policial, con fundamentación de sus sanciones en faltas estipuladas en la ley orgánica vigente en ese momento.

Doctrinariamente la opinión reinante es favorable a la sindicalización policial.

En materia de Jurisprudencia, se destaca el fallo pionero en autorización a la sindicalización policial, como lo es el fallo de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones, en autos: “Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales”, emitido a fines del 2013.

Este Trabajo Final de Graduación intenta responder a la pregunta si es constitucional vedar de este derecho a una clase de trabajadores, sustentándose en la actividad esencial que ellos realizan. Para ello, se abarcó la temática estudiada dividiéndola en cinco partes fundamentales.

La primera de ellas abarca el Capítulo I donde se analiza en forma general la situación laboral, administrativa y reseña histórica de las condiciones laborales en las que se desempeñan los trabajadores policiales. Se demuestra y establece en el mismo, mediante el estudio de las distintas definiciones doctrinarias aportadas en lo que se refiere a los conceptos de funcionario o empleado público, que los efectivos policiales, por la tarea que desarrollan, resultan encuadrados dentro de éstos, indistintamente considerados. También se establece que la relación de empleo que los rige se halla incluida dentro del concepto de contrato administrativo del tipo empleo público, siendo su actividad un servicio público esencial.

Asimismo y en relación a las condiciones laborales en la que desempeñan sus funciones los trabajadores policiales, se plantean distintos tipos de abusos cometidos por parte del Estado Provincial. Se plantea al arribar a la conclusión parcial que una de las posibilidades de evitar estas situaciones sería la creación de la vía de reclamo por medio de la asociación sindical policial, no apreciándose otra solución a futuro en forma inmediata.

La Segunda parte abarca los Capítulos II al IV, en donde se analiza la legislación vigente tanto a nivel provincial, nacional como internacional, en lo que respecta al derecho de sindicalización.

En los dos primeros Capítulos de la segunda parte se realiza un estudio pormenorizado de toda la normativa vigente respecto a la libertad de asociación y agremiación, no encontrándose a los largo del riguroso análisis efectuado, prohibición expresa a la sindicación policial. Solamente existe en la misma la posibilidad que el

Estado Argentino reglamente, e incluso prohibir tal facultad, mediante ley efectuada por el Congreso; siempre fundamentándose en razones de seguridad estatal esenciales. Esta posibilidad de reglamentación se encuentra expresamente enunciada en los distintos Tratados de carácter Internacional ratificados por la Argentina, no así en nuestra Constitución Nacional que nada dice al respecto.

Se destaca que pese a la atribución de reglamentar este derecho, el Estado Argentino nada hizo al respecto.

En el Capítulo IV se estudia las distintas normativas que reglamentaron a la Policía provincial y la que lo reglamenta en la actualidad. Se resalta en este apartado que la prohibición a sindicalizarse se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico actual que rige organizativamente a los agentes públicos que se desempeñan como efectivos policiales, en la Ley 13982.

Asimismo se intenta marcar la separación conceptual entre fuerza policial y militar.

La Institución Policial se autodefine en su ley orgánica como una fuerza civil jerarquizada y profesionalizada, separándose del régimen militar que imperó en ella por mucho tiempo. Esta diferenciación de conceptos es de suma importancia, ya que al analizar el derecho comparado, por ejemplo España, se le otorga el derecho a sindicalizarse a los efectivos policiales, no así a los miembros de las Fuerzas Armadas pertenecientes al Ministerio de Guerra.

También este concepto toma relevancia al analizar las distintas recomendaciones efectuadas por los miembros de la OIT que se desempeñan en la Comisión de Expertos en Libertad Sindical¹, los cuales consultados respecto de otorgar el derecho de sindicación a los efectivos policiales, aconsejaron que la limitación a ejercer el mismo debe ser efectuada en forma restrictiva, y en caso de duda de otorgarlo o no, se deberá tomar a los efectivos de las fuerzas de seguridad como si fueran civiles. Se hace hincapié en recordar que en todo momento la reglamentación vigente define a los empleados policiales como civiles, excluyéndolos de todo tipo de régimen militar.

La Tercera parte comprende los capítulos V y VI donde se aborda sistemáticamente la opinión de la doctrina y fallos jurisprudenciales administrativos, provinciales y nacionales.

¹ *La Libertad Sindical*, (2005), Quinta edición, pág. 50-51, párr. 226

En el primer apartado de la Tercera parte se destacan las principales opiniones doctrinarias respecto al tema de investigación. De ellas surgen unánimemente que la asociación de las personas, es un fenómeno humano y facultad inherente a su persona, por lo que no se debería negar a los trabajadores policiales sin una fundamentación y tratamiento legislativo adecuado; ya que en la actualidad la negativa parte de distintos fallos administrativos y Judiciales, y no del Poder legislativo, único competente para poder realizarlo. Respecto de esta situación, se destaca lo entendido por Ruiz y Gambacorta (2013) en lo que respecta a que el Estado en ciertos casos, como por ejemplo a los periodistas y encargados de renta, impulsó desde el marco normativo el reconocimiento de sus derechos sindicales; como también que la intervención Estatal mediante acción normativa se hace imprescindible en casos donde es la única forma de quebrar la inercia estática de la libertad sindical, como es en el caso de la actividad de las fuerzas de seguridad.

Ya en el capítulo VI se aborda los distintos fallos jurisprudenciales relativos a la libertad de asociación, destacándose que si bien nuestra CSJN no trató en forma específica la sindicación policial, su interpretación en los distintos casos que llegaron a su consideración fueron la de tutelar en forma amplia la libertad de asociación, y en consecuencia, la de agremiación.

Al realizar el estudio de los fallos emitidos por las distintas Cámaras Nacionales de Apelaciones al tratar la temática en cuestión, se centra principalmente la atención en los votos de los Doctores Oscar Zas y Capón Filas. Estos juristas, en distintos casos llevados a consideración en las Cámaras en las que se desempeñan, arribaron a la conclusión de que debe ser reconocido este derecho a los trabajadores policiales, con interpretaciones y análisis en conjunto de las distintas normativas nacionales y Tratados Internacionales de jerarquía constitucional, que merecen ser resaltadas por su claridad conceptual.

En contrapartida, se analizan los votos mayoritarios, los que demuestran en su fundamento un tratamiento muy superficial por parte de los Magistrados de la temática analizada; con poca argumentación jurídica, en cuanto a su calidad y cantidad, para arribar al voto, máxime teniendo en cuenta el derecho que se cercenó con el mismo.

A modo de ejemplo se cita la interpretación realizada en lo que respecta al Artículo 19 de la Constitución Nacional, en donde se plantea que la no reglamentación del derecho de sindicación policial, es fundamento suficiente para no otorgarle a estos trabajadores la posibilidad de ejercer este derecho; contrario al espíritu y al texto de la

norma constitucional. Este tipo de interpretación de la norma constitucional, más allá de las consecuencias disvaliosas que puede acarrear para la seguridad jurídica del país; da lugar a plantear dudas sobre el conocimiento del derecho positivo de los Magistrados actuantes. O bien, que los fallos de las Cámaras Nacionales de Apelación analizados no fueron emitidos con la independencia necesaria de poderes de la que debe gozar el sistema Judicial, sino más bien influenciados por decisiones políticas contrarias a otorgar este derecho a los trabajadores policiales.

Por último, y en el marco de la temática de estudio en cuestión, se analiza el fallo de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, el cual revolucionó la temática en estudio, al autorizar la inscripción gremial de una entidad constituida por miembros de Fuerzas Armadas y de Seguridad. Este fallo, pionero en su tipo, deja abierta la posibilidad del reconocimiento estatal para estas agremiaciones, como también coloca presión en el Poder Legislativo para que emita una ley que regule la práctica de este derecho humano fundamental por parte de este grupo de trabajadores.

La Cuarta parte de este TFG abarca el estudio de los distintos intentos de organización sindical llevados a cabo hasta el momento en la provincia de Buenos Aires; como así también un breve análisis de derecho comparado en países donde este derecho sí es reconocido.

En los capítulos VII y VIII se analiza las distintas estructuras sindicales clandestinas que funcionan en la actualidad en nuestro país, y las estructuras sindicales reconocidas en el derecho comparado.

Luego de un análisis comparativo de las mismas se observa la similitud de ambos sistemas sindicales, faltando en nuestro país únicamente la decisión estatal de otorgar el derecho de sindicación a los policías, derecho éste que se viene ejerciendo en forma disimulada u oculta en la actualidad.

Se destaca además que las asociaciones civiles con fines sindicales que actualmente pujan por representar y defender los derechos de los trabajadores policiales, son los que dieron inicio a los distintos reclamos administrativos y judiciales analizados anteriormente; como así también han presentado distintos proyectos de ley- entre ellos ¹ el proyecto presentado por la FASIPP, el 28 de Septiembre de 2010; y el proyecto de sindicalización de la Policía Federal Argentina, presentado por Patricia Bulrrich el 10 de Mayo de 2012- para ser tratados, en los que se solicita se garantice la sindicación policial, no obteniendo respuesta favorable hasta la fecha.

En el plano internacional, el funcionamiento de los distintos sindicatos con reconocimiento estatal no afectó el servicio de seguridad prestado a la sociedad.

El tratamiento dado por las distintas legislaturas a esta temática, demuestran que debido a las características de servicio esencial que presenta la seguridad brindada, acarrea limitaciones al ejercicio del derecho sindical en algunos aspectos relativos a la huelga, pero que dichas limitaciones no obstan al correcto funcionamiento de la vía de comunicación creada entre el Estado y sus empleados.

El derecho comparado también demuestra que el fundamento de no sindicalizar a la fuerza policial en virtud de la seguridad pública que prestan estos trabajadores, es falaz. Queda a la vista al apreciar a estos países que la calidad en el servicio prestado a sus ciudadanos es sumamente más eficaz que el prestado a los habitantes argentinos, no presentándose relación ni impedimento alguno entre el mismo y la sindicación de sus prestadores.

La Quinta y última parte comprende las conclusiones finales del Trabajo, donde se da una respuesta fundamentada a la pregunta de investigación planteada primariamente.

Al responder este interrogante, es decir, si es constitucional la prohibición de fundar sindicatos, asociarse y manifestarse que actualmente se encuentra vigente en el decreto reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la conclusión a la que se arriba es la inconstitucionalidad de tal normativa, con fundamento en todos los argumentos exployados a lo largo del mismo.

II. ABSTRACT:

In our country, the freedom of association parameter is varied according to the perspective from which the issue is addressed, because if it enjoys constitutional recognition in the dogmatic part of the National Constitution and various international Treaties ratified in the same hierarchy, explicitly in practice this right is not recognized at all Argentine citizens. Historically that one right was to clip to the armed forces, including into that them to the policial forces, whit different bases, being the most repeated until now manifested in the vertical hierarchy of organization and its members, according this argument it´s fundamental for her correct function.

From the first sketches of formation of the Police of the Province of Buenos Aires, which is born to the couple in our country, to the present, the various organic laws that governed the organization and activities of its members, banned the fundamental right declared all employees by our Constitution, the various international treaties that deal with the matter in the same legal status; as international organizations such as the ILO.

The political organization of the country was changed over time, until the advent of democracy. Nevertheless he continued to maintain the ban despite the various claims being made by members of the Police of the Province of Buenos Aires, as well as other police forces in our country.

The international reality shows that in different countries, of which several of them gave up what is called first world-Spain and the United States by-sample, the police union is now a recognized right. In South America, this recognition is a pioneer in Uruguay, Brazil and Peru later following him, while the rest of Latin American countries like ours in regard to the right to respect for workers conditions.

Focusing on the Province of Buenos Aires, the first attempt to unionize was conducted in 1989 by a trade association called SIPOBA, which was denied to present both the Ministry of Labour and by the Court of Appeals Labor V. Sala. A result, workers were made order penalized in some cases and in others more serious exempt from the police force, with their foundation fouls penalties stipulated in the basic law then in force.

Doctrinally prevailing opinion is favorable to the police union.

In terms of jurisprudence, the pioneer authorization failure is highlighted in the police union, as is the decision of the Second Division of the Court of Appeals, in cars,

"Ministry of Labor c. Police Union Correctional Argentina Córdoba August 7 s / Trade Union Act" issued in late 2013.

This Final Graduation tries to answer the question whether it is constitutional veto of this law in a class of workers, premised on the essential activities that they undertake. To do this, the subject studied by dividing it into five key parts covered.

The first chapter covers which I discussed in general labor, administrative and historical review of working conditions in which employees perform law enforcement situation. Is proven and established in it, by studying various doctrinal definitions provided in regards to the concepts of public officer or employee, that the police, by the work carried out, are framed within them, either considered. It also states that the employment relationship that is governed included within the concept of public employment contract type, and its activity an essential public service.

And also in relation to working conditions in which workers perform law enforcement, other types of abuses by the Provincial Government raised its functions. It is proposed to arrive at the conclusion that part of the means of avoiding these situations would be to create pathway claim through police association, not appreciating another solution to future immediately.

The second part covers Chapters II to IV, where both existing provincial, national and international legislation is analyzed in regard to the right to organize.

In the first two Chapters of the second part of a detailed study of all existing legislation regarding freedom of association and unionization is performed, not being to over rigorous analysis conducted specifically prohibit the police association. Only exists in the same the possibility that the Argentine State regulate and even prohibit such authority by law made by Congress; always being based on reasons of state security essential. This possibility of regulation is expressly stated in the various international treaties ratified by Argentina character, not in our National Constitution that says anything about it.

It is noted that despite the powers to regulate this right, the Argentine Government did nothing about it.

In Chapter IV the various regulations that ruled them to the provincial Police and regulate who is currently studying. Highlighted in this section that the ban is in force to unionize in the current law that governs organizationally public officials who serve as police officers, Law 13982.

It also tries to make a conceptual separation between police and military force.

The Police institution defines itself in its organic law as a hierarchical and professionalized civil force, separating the military regime that prevailed in it for long. This differentiation of concepts is critical because when analyzing comparative law, for example Spain, is granted the right to organize the police, but not members of the Armed Forces belonging to the Ministry of War.

Also this concept becomes relevant when analyzing the various recommendations made by the ILO members who serve on the Committee of Experts on Freedom of Association, which consulted on granting the police the right to organize, advised that the limitation to exercise it must be conducted in a restrictive way, and if in doubt to grant it or not, you should take the strength of the security forces as if they were civilians. It is emphasized at all times remember that current regulations defines police and civilian employees, excluding them from all military regime.

The third part comprises chapters V and VI where the review of doctrine and administrative, provincial and national court rulings dealing systematically.

Highlights the main scholarly opinions on the subject of research in the first paragraph of Part Three. Of these arise unanimously that the association of individuals, is a human phenomenon and inherent power to him, so that should not be denied to police workers without adequate legislative basis and treatment; because at present the negative part of different Administrative and Judicial decisions, and not the Legislative Branch, exclusive jurisdiction to do so. Regarding this situation, it stands as understood by Ruiz and Gambacorta (2013) in regard to the State in certain cases, such as journalists and managers of income, promoted from the regulatory framework recognition of their union rights; as the State intervention through regulatory action is essential in cases where it is the only way to break the static inertia of freedom, as is in the case of the activity of the security forces.

Already in chapter VI the various court rulings relating to freedom of association is discussed, highlighting that although our Supreme Court did not address specifically the police association, his performance in the various cases that came to it were in the form of protecting wide freedom of association, and therefore the unionization.

When studying the various rulings by National Courts of Appeals to address the issue in question, it focuses attention on the votes of the Doctors Zas and Capon Filas. These lawyers, in several cases brought to account in the chambers in which they work, came to the conclusion that this right must be recognized to police workers,

interpretations and analyzes all the different national regulations and International treaties hierarchy constitutional, that deserve to be highlighted for its conceptual clarity.

In contrast, the majority votes are analyzed, which shows in its foundation a very superficial treatment by the Judges of the subject discussed; with little legal argument, in terms of quality and quantity, to arrive to vote, especially considering that curtailed the right to it.

For example the interpretation made in regard to Article 19 of the National Constitution, where it states that the non-regulation of the right of police association, is not sufficient grounds for granting these workers may exercise this right is cited ; contrary to the spirit and text of the constitutional provision. This kind of interpretation of the constitutional provision, beyond disvaliosas consequences of that for the legal security of the country; results raise questions about knowledge of positive law of the acting magistrates. Or, that the judgments of the National Chambers of Appeal analyzed were not issued with the necessary independence of powers must enjoy judicial system, but rather influenced by anti grant this right to workers police policy decisions.

Finally, under the topic of study in question, the Trial Chamber II of the National Labour Court of Appeals, which revolutionized the subject under study, to authorize the union status of an entity organized analyzed by members of Armed Forces and Security. The ruling, the first of its kind, leaves open the possibility of state recognition for these guilds, as also places pressure on the Legislature to pass a law to regulate the practice of this fundamental human right by this group of workers.

The Fourth part of this study covers the TFG different union attempts carried out so far in the province of Buenos Aires; as well as a brief analysis of comparative law in other countries where this right is recognized.

Chapters VII and VIII discusses the various clandestine union structures operating at present in our country, and the recognized trade union structures in comparative law.

After a comparative analysis of the same similarity is observed both union systems, lacking in our country only state decision to grant the right to organize the police, it's coming right exercising by stealth or hidden today.

It is further emphasized that civil associations for union purposes currently bid to represent and defend the rights of police workers are those who kicked off the various administrative and judicial claims discussed above; as well have also filed various bills, including FASIPP draft submitted by the September 28, 2010; and organizing project of

the Federal Police Argentina, presented by Patricia Bulrich on May 10, 2012 - to be treated, which is requested to ensure the police association, not getting favorable response to date.

At the international level, the functioning of the various state-recognized unions did not affect the security service rendered to society.

Given by the various legislatures this subject, treatment show that due to the characteristics of essential service that has the provided security, carries limitations on the exercise of trade union rights in some aspects of the strike, but these limitations do not preclude the proper functioning of the communication channel established between the state and its employees.

Comparative law also shows that the foundation of not unionize the police force under the public safety provided by these workers, is fallacious. Is exposed to these countries to appreciate the quality of service provided to its citizens is vastly more effective than paid to the Argentine people, not appearing or impediment relationship between it and the syndication of their providers.

The Fifth and final part covers the final conclusions Labour where there is a substantiated research question posed primarily answer.

In answering this question, ie, whether it is constitutional ban form unions, association and manifest currently in force in the decree of the Organic Law on the Police of the Province of Buenos Aires, the conclusion to that above is such legislation unconstitutional, based on arguments explayados all over it.

III- INTRODUCCIÓN:

En nuestro país la libertad sindical tiene parámetros variados según la óptica desde el cual se aborde la temática, ya que si bien goza de reconocimiento Constitucional tanto en la parte dogmática de la Constitución Nacional como en distintos Tratados internacionales ratificados de igual jerarquía, en forma explícita, en la práctica no se reconoce ese derecho a todos los ciudadanos Argentinos.

Históricamente este derecho fue cercenado a las fuerzas armadas, incluida dentro de ellas a las fuerzas policiales, con distintos basamentos, siendo el más reiterado hasta la actualidad la verticalidad manifiesta en su organización y jerarquización de sus miembros, fundamental según este fundamento para su correcto funcionamiento.

Desde los primeros esbozos de formación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la cual nace a la par de nuestra patria, hasta la actualidad, las distintas leyes orgánicas que rigieron la organización y accionar de sus miembros, prohibieron este derecho declarado fundamental para todos los trabajadores tanto por nuestra Carta Magna, los distintos Tratados Internacionales que versan sobre la materia de igual rango legal; como por los Organismos Internacionales como la OIT.

La organización política de nuestro país fue variando con el tiempo, hasta el advenimiento de la Democracia, manteniéndose igualmente esta prohibición pese a los distintos reclamos que están realizando los miembros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, como así también el resto de las fuerzas policiales de nuestro país.

La realidad internacional nos muestra que en distintos países, de los cuales varios de ellos integran lo que se dio a llamar primer mundo- España y Estados Unidos por ejemplificar-, la sindicalización policial es actualmente un derecho reconocido por los mismos. En Sudamérica, el pionero en este reconocimiento es Uruguay, siguiéndolo posteriormente Brasil y Perú, encontrándose el resto de los países latinoamericanos en condiciones similares al nuestro en lo que respecta al respeto por este derecho a los trabajadores.

Centrándonos en la Provincia de Buenos Aires, el primer intento de sindicalización fue llevado a cabo en el año 1989 por una asociación gremial denominada SIPOBA, el cual fue denegado hasta la actualidad tanto por el Ministerio del Trabajo como por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V. A consecuencia de ello, los trabajadores que realizaron el pedido fueron en algunos casos sancionados y en otros más graves exonerados de la fuerza policial, con fundamentación de sus sanciones en faltas estipuladas en la ley orgánica vigente en ese momento.

Doctrinariamente la opinión reinante es favorable a la sindicalización policial. En materia de Jurisprudencia, es de destacar el fallo en disidencia realizado por el Doctor Oscar Zas, al momento de negar la Cámara Nacional de Apelaciones, Sala V, la inscripción gremial a SIPOBA.

Este Trabajo Final de Graduación estará compuesto por cinco partes fundamentales. La primera de ellas abarcará el Capítulo I donde se abordará en forma general la situación laboral, administrativa y reseña histórica de las condiciones laborales en las que se desempeñan los trabajadores policiales.

La Segunda parte abarcará de los capítulos II al IV, en donde se analizará la legislación vigente tanto a nivel provincial, nacional como internacional, en lo que respecta al derecho de sindicalización.

La Tercera parte comprende los capítulos V y VI donde se abordará sistemáticamente la opinión de la doctrina y fallos jurisprudenciales administrativos, provinciales y nacionales.

La Cuarta parte de este TFG abarcará el estudio de los distintos intentos de organización sindical llevados a cabo hasta el momento en la provincia de Buenos Aires; como así también un breve análisis de derecho comparado en países donde este derecho sí es reconocido.

La Quinta y última parte propone la hipótesis del resarcimiento fundado en la carga pública a la cual están sometidos los efectivos policiales al negárseles el derecho de sindicalización en pos de brindar un servicio de seguridad adecuado al resto de la comunidad. Se analizará la misma, estableciéndose la opinión doctrinaria y jurisprudencial al respecto. Asimismo esta última parte del TFG comprenderá las conclusiones finales del Trabajo en lo que respecta al reconocimiento estatal del derecho de sindicalización a los trabajadores que se desempeñan como policías.

IV-OBJETIVOS:

2.1 OBJETIVO GENERAL:

♦ Analizar la constitucionalidad de la prohibición que pesa sobre los trabajadores policiales de la provincia de Buenos Aires de sindicalizarse, en el marco del ordenamiento jurídico argentino y de los distintos convenios internacionales suscriptos, tanto los que poseen jerarquía constitucional como suprallegal.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

♦ Analizar la situación administrativa y laboral de los funcionarios que se desempeñan como policías en la provincia de Buenos Aires.

♦ Analizar la Ley Orgánica vigente de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Ley 13982 y su decreto reglamentario 1050/09, en lo que respecta a la prohibición que pesa sobre sus miembros de sindicalizarse, formar simples asociaciones en la que se planteen reclamos laborales, hasta la de realizar manifestaciones en contra de condiciones laborales vigentes.-

♦ Describir los primeros esbozos de sindicalización llevados a cabo hasta el momento por distintas organizaciones de trabajadores policiales, y sus consecuencias administrativas ulteriores.

♦ Analizar el régimen jurídico interno vigente de la República Argentina con respecto al tema de investigación.

♦ Analizar el régimen jurídico que se incorpora a nuestra legislación vigente, relativos a la materia de investigación, por medio de los distintos tratados y convenios internacionales de jerarquía constitucional o suprallegal.

♦ Comparar las distintas leyes previstas en nuestra legislación, estableciendo si entre las mismas se produce una colisión de normas de igual jerarquía en lo que respecta a la normativa vigente sobre la autorización o prohibición de la sindicalización policial.

♦ Analizar el criterio seguido por la jurisprudencia administrativa, provincial y nacional; referente a la autorización del sindicato policial.

♦ Analizar las distintas recomendaciones formuladas por la OIT al respecto del tema que nos ocupa en el presente trabajo de investigación.

- ◆ Identificar las opiniones doctrinarias más relevantes, en apoyo a la formación del sindicato policial.
- ◆ Analizar los aspectos más sobresalientes en las normas de derecho comparado, en aquellos países donde se autoriza la sindicalización policial.

V- METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

3.1 MARCO METODOLÓGICO

A lo largo de la Historia de la Ciencia han surgido diversas corrientes de pensamiento entre las que se puede citar al empirismo, el materialismo dialéctico, el positivismo, la fenomenología, el estructuralismo, como también marcos interpretativos diferentes tales como la etnografía y el constructivismo, que han originado diferentes formas o caminos de hallar el conocimiento. Sin embargo, y con fundamento en las bases o premisas que las fundamentan, desde la segunda mitad del siglo XX las formas de investigación se han dividido en dos enfoques principales: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo de la investigación (Sampieri, Collado y Baptista Lucio, 2008).

El **enfoque cuantitativo** usa como metodología de trabajo la recolección de datos que posteriormente tienden a probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías. Con anterioridad al inicio del trabajo a realizar, ya se encuentra especificado y delimitado los planteamientos a investigar; es decir, las hipótesis se establecen en forma previa, antes de la recolección y análisis de los datos de campo obtenidos. Se trata siempre de que sean lo más objetivas posibles, evitando que afecten tendencias subjetivas del investigador u otras personas (Sampieri et al, 2008).

En cambio el **enfoque cualitativo** recolecta datos sin medición numérica con los cuales descubre o afina preguntas de investigación dentro del proceso de interpretación. Este tipo de enfoque no tiene como finalidad probar hipótesis, sino que las genera durante el proceso investigativo, redireccionándose conforme los datos recabados. (Sampieri et al, 2008).

En las últimas décadas diversos autores (Teddlie y Tashakkori, 2003; Creswell, 2005; Mertens, 2005; Williams, Unrau y Grinnell, 2005) han observado que se fusionaron ambos métodos de investigación en lo que dieron a llamar **enfoque mixto**, siendo éste un proceso que recolecta, analiza y vincula en un solo estudio tanto datos cuantitativos y cualitativos, con la finalidad de responder a un planteamiento del problema.

Para la realización del presente Trabajo Final de Graduación se optó por utilizar como estrategia metodológica la cualitativa, en virtud de que el tema de investigación debe ser enmarcado dentro del punto de vista social de nuestra comunidad, tratando de analizar ambos enfoques con sus respectivas justificaciones (tanto de los solicitantes de

la sindicalización como del poder judicial que hasta el momento lo prohíbe). Por ello es el enfoque cualitativo el más apropiado para este fin, ya que posee una gran variedad de concepciones o marcos de interpretación, todos ellos con un común denominador que podríamos situar en el concepto de patrón cultural, que parte de la premisa de que toda cultura o sistema social tiene un modo único para entender situaciones y eventos (Colby, 1996).

Otra de las ventajas que posee el sistema adoptado en relación a la temática abordada, es que permite al investigador describir y analizar los datos de una manera subjetiva y reconocer sus tendencias personales (Todd, Nerlich y Mckeown, 2004).-

3.2 TIPO DE ESTUDIO O INVESTIGACIÓN:

Para el presente trabajo de investigación se utilizará el exploratorio, al cual se lo puede definir como el tipo de investigación cuyo objetivo es examinar un tema o problema de investigación muy poco abordado por investigaciones anteriores. Este método de estudio aplicado al presente caso tiene la ventaja de su utilidad para abordar fenómenos relativamente desconocidos, permitiendo obtener información que permite posteriormente llevar a cabo una investigación más compleja respecto de una temática en particular, investigar nuevos problemas, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras, o bien sugerir afirmaciones y postulados (Sampieri et al, 2008).

Por la característica antes vertida del tipo de estudio seleccionado, el mismo es el más adecuado para esta investigación, ya que la sindicalización policial es un tema muy poco abordado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia nacional; encontrándose el estudio de esta problemática en sus inicios.

3.3 FUENTES PRINCIPALES A UTILIZAR:

Fuentes primarias o directas: Su objeto de investigación son las fuentes bibliográficas o revisión de la literatura. Su principal característica es que aportan datos de primera mano, pues se trata de documentos que contienen los resultados de los estudios correspondientes. (Danhke, 1989). Para la presente investigación se utilizó como fuentes primarias:

- ◆ Legislación vigente: Constitución Nacional, Tratados Internacionales de carácter constitucional y suprallegal (tales como convenios de la OIT ratificados por nuestro país, Declaración Universal de Derechos Humanos en el marco de la O.N.U,

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre realizada en el contexto normativo institucional de la O.E.A., etc.); y legislación nacional y provincial vigente (Ley 23.551 de Asociación Sindical, Ley 14.250 de Convenciones Colectivas, Ley 23546 de Negociación Colectiva, leyes organización orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, entre otras).

◆ Se analizó distintos fallos con respecto a la libertad sindical pronunciados por la CSJN; fallos dictados por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en relación a las causas que tomó intervención por apelación actuando como órgano revisor de decisiones del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social en los que se ha negado la inscripción gremial solicitada, entre otros.

◆ Distintos escuetos periodísticos relacionados con el tema de investigación, como así también de revistas y páginas de Internet especializadas en la materia.

Fuentes secundarias: Con este concepto nos referimos a listas, compilaciones y resúmenes de referencias o fuentes primarias publicadas en un área de conocimiento en particular, las cuales comentan artículos, libros, tesis, disertaciones y otros documentos especializados (Danke, 1989). Para la presente investigación se utilizó como fuentes secundarias los manuales doctrinarios editados en referencia al tema de investigación y comentarios de fallos realizados por especialistas en la materia.

3.4 TECNICAS DE RECOLECCION DE DATOS

Se utilizó como técnica de recolección de datos la observación de datos o documentos (revisión documental), analizándose tanto las fuentes primarias y secundarias, es decir, legislación vigente, fallos jurisprudenciales y la doctrina contenida en libros y distintos artículos periodísticos recolectados.

Mediante la realización de los distintos análisis a efectuar, se trató de establecer de qué manera se recepta en nuestra legislación vigente el derecho a sindicalizarse, cómo interpreta la jurisprudencia a esta legislación, y que opinión vierte al respecto la doctrina especializada.

3.5 DELIMITACION TEMPORAL/ NIVEL DE ANALISIS:

En cuanto al recorte temporal de la investigación, cabe señalar que la prohibición a sindicalizarse estuvo presente en los distintos ordenamientos legislativos

orgánicos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires desde que este derecho comenzó a ser reconocido a la totalidad de trabajadores de todos los rubros.

El reclamo administrativo y judicial bregando por conseguir la autorización para funcionar como sindicato data del año 1997, siendo el tema de investigación muy novedoso tanto para nuestra sociedad como para la doctrina y jurisprudencia nacional.

Haciendo referencia al nivel de análisis que se abordó, el mismo comprendió el estudio de la legislación, doctrina y jurisprudencia propias del ámbito provincial y nacional; como así también el comparado, analizándose más precisamente los países donde la sindicalización policial está autorizada.

CAPITULO I:
Aspectos Generales.

TEMATICA ABORDADA:

A. Naturaleza jurídica de la función policial. Concepto de funcionario público. Caracteres. Opinión doctrinaria. Legislación provincial. Servicio Público: definición, caracteres, servicios esenciales.

B. Generalidades de la relación laboral policial. Contrato administrativo. Contrato de empleo público. Caracteres.

C. Breve reseña de las condiciones laborales para con los empleados de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Como primer paso para el presente Trabajo de Investigación, surge necesario determinar la naturaleza jurídica de la función policial, es decir, enmarcar jurídicamente la labor llevada a cabo por los policías de la Provincia de Buenos Aires.

A. NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN POLICIAL. CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO. CARACTERES. OPINION DOCTRINARIA.

Siguiendo la opinión de Dromi (1997), dicha actividad se encuadraría dentro del empleo público, ya que la característica principal del empleado público es el deber y facultad de realizar funciones de carácter esencial y propio de la Administración Pública, tal cual lo es la prestación de seguridad.

Refiere este autor que quedan enmarcados bajo el mismo concepto tanto la denominación empleo público, empleado público, agente administrativo, agente estatal o función pública; como así también define desde un punto de vista amplio, a los conceptos de funcionario público y empleado público, a quienes se les puede aplicar dicha denominación en forma indistinta a toda persona que ejecuta funciones esenciales y específicas del Estado (Dromi, 1997).

Culmina el doctrinario estudiado respecto a la diferenciación jurídica entre funcionario o empleado público, arribando a la conclusión que cualquiera que sea la forma jurídica que reviste, la relación jurídica que nace entre el Estado - empleador y el sujeto particular - empleado, es esencialmente de empleo, y las distintas denominaciones que reciba el órgano-individuo (funcionario, agente, empleado, etc.) son al solo efecto de establecer diferencias jerarquías de cargos y los regímenes jurídicos en que queda encuadrado el sujeto empleado público, es decir, diferencia de orden administrativo interno (Dromi, 1997).

Enseña Dromi (1997) que la naturaleza de empleo público es de carácter contractual, de derecho público, guardando gran analogía en cuanto al objeto, tanto con el contrato de trabajo como con la locación de servicios, diferenciándose de ambos en el régimen jurídico que regula la relación, ya sea tanto por ser el Estado el contratante como por los fines últimos que tiene el servicio (bien común).

Otra opinión doctrinaria respecto del presente tema abordado es la vertida por Ildarraz, Zarsa Mensaque y Viale (2001); quienes refieren que el Estado para poder llevar a cabo las tareas tendientes a la realización del bien común, necesita no sólo de un mandato legal que le provee de atribuciones suficientes (órgano institución), sino de colaboradores (órganos personas) los cuales realizan las tareas de preparar y llevar a

cabo la voluntad administrativa. A estas personas es a los que se llaman Agentes Públicos, los cuales son definidos como personas físicas que se incorporan en forma contractual al servicio de la Administración Pública, abarcando este concepto al ingreso tanto por designación o elección, en forma permanente o transitoria, bajo un régimen de derecho público, los cuales llevan sus tareas a cabo logrando con ellas preparar o ejecutar la voluntad administrativa.

En referencia a la distinción entre funcionario o empleado público, estos autores afirman que la definición de agente público engloba a estos dos conceptos, haciéndose muy dificultosa y con poco sentido diferenciar conceptualmente a ambos. Los funcionarios públicos serían aquellos que desarrollan tareas en la que se refleja la voluntad de la administración, mientras que los segundos serían aquellos que despliegan tareas materiales en las que no se advierte una expresión de la voluntad administrativa (Ildarraz et al, 2001).

A pesar que ambos tipos de sujetos realizan tareas diferenciadas, notorias en la realidad, la diferenciación dependería de lo que sobre el particular define cada estatuto, lo que impediría delimitar conceptualmente ambos términos. Otra circunstancia que hace dificultar el distingo entre ambos conceptos es que tanto los funcionarios como los empleados colaboran para que se exprese la voluntad de la administración, por lo que establecer una diferenciación entre ambos conceptos carece de sentido y utilidad. (Ildarraz et al, 2001).

Manifiestan estos autores que como condiciones para que el sujeto sea considerado funcionario público es que se encuentre incorporado en forma permanente a la planta de personal, ocupado un cargo y se halle sometido a un régimen de derecho público. Otra condición esencial es que el sujeto debe ser una persona de existencia física, ya que son las únicas que pueden ser consideradas funcionarios. En cambio las personas jurídicas sólo pueden encuadrar su relación con el Estado bajo otras figuras contractuales, tales como concesión de servicio público, locación de servicio, consultoría, entre otras (Ildarraz et al, 2001).

En cuanto a la naturaleza jurídica del empleo público, siguen la línea de pensamiento de Dromi, ya que manifiestan que la misma es de carácter contractual, debido a que en el inicio o finalización de la relación (como puede ser en el caso de renuncia) se necesita del consentimiento del sujeto empleado. También la encuadran dentro del derecho público, debido al fin último que persiguen, como es el bien común, lo que impide que los empleados públicos puedan arrogarse derechos adquiridos para

exigir el mantenimiento del régimen jurídico vigente al momento de la contratación, ya que según las necesidades del fin perseguido, el Estado podrá variar las condiciones laborales siempre que sean razonables, justificados y no retroactivos (Ildarraz et al, 2001).

Siguiendo con el análisis doctrinario desarrollado, se expone a modo de ejemplo y para destacar la evolución doctrinaria entre el distingo de empleado y funcionario público, a Monacelli (1961), quien expresaba que el Estado, al ser una persona jurídica, necesita para actuar a personas de existencia real, llamados funcionarios en sentido lato de la expresión. De esa necesidad estatal surge la definición de empleado público, quien resulta ser una persona física que con su accionar laboral representa al Estado dentro de la esfera de su competencia, desempeñando y ejecutando así su voluntad.

En cuanto a la diferenciación conceptual entre funcionario o empleado público, Monacelli (1961) enseñaba que no existe diferencia alguna entre ambos términos en el sistema legal, ya que ambos gozaban de los mismo derechos y poseían las mismas obligaciones; pero hacía la salvedad, distingo que hoy en día no tiene sustento para la mayoría doctrinaria, que no son sinónimos en el derecho administrativo, pues dentro de éste, el funcionario es aquel sujeto a quien se le delega una función especial, gozando de cierta discrecionalidad y autonomía en su desarrollo laboral; mientras que el empleado carece de esta facultad de delegación, de discrecionalidad y autonomía.

Asimismo diferenciaba a ambos al decir que el empleado sigue una carrera administrativa, pasando por distintas etapas preestablecidas dentro de un escalafón, haciendo del empleo un medio de vida. En contrapartida el funcionario presume su acceso a la función pública para poder aportar su conocimiento, técnica y experiencia personales al servicio del Estado (Monacelli, 1961).

En cuanto a la naturaleza jurídica de la función pública este autor seguía la línea de pensamiento actual, ya que enmarcaba a la misma dentro del carácter contractual de derecho público (Monacelli, 1961).

Por último analizaremos a Gordillo (2013), el cual se enmarca en términos generales dentro de los conceptos seguidos por la doctrina moderna expuesta.

El mismo es citado ya que en su tratado expone un ejemplo muy claro sobre la inexistencia de diferenciación entre los conceptos de empleado y funcionario público, manifestando que se da en la práctica laboral de un policía, que al momento de proceder a la detención de una persona, actúa como funcionario, al desarrollar la voluntad estatal.

A su vez, y en el mismo ejemplo, éste policía actuará como empleado cuando traslade a la persona detenida a la sede tribunalicia (Gordillo, 2013).

Realizado el estudio en lo que respecta al concepto de funcionario o empleado público, se arriba a la conclusión que la tarea desempeñada por los sujetos individuales en su función policial, los encuadra dentro del concepto antes referido, en forma indistinta; como así también se puede concluir que la relación de empleo que rige a los policías de la Provincia de Buenos Aires se encuadra dentro del concepto de contrato administrativo del tipo empleo público.

SERVICIO PÚBLICO: DEFINICIÓN, CARACTERES, SERVICIOS ESENCIALES.

Seguidamente se procederá al estudio de la definición de servicio público, para posteriormente establecer si el servicio de seguridad pública que brinda la Policía de la provincia de Buenos Aires encuadra dentro de este concepto.

Se puede definir al mismo como prestaciones de interés comunitario, calificadas como tal por medio de una ley, que explicitan las funciones-fines del Estado, llevadas a cabo por el Estado –directamente- o por terceros sujetos a su fiscalización –indirectamente-. El servicio público es en sí un medio para lograr el bien común, lo que se traduce en actividades públicas desplegadas con forma de obra, función o prestación de interés público; todas ellas con un régimen jurídico de derecho administrativo, común a todo el quehacer de la función administrativa (Dromi, 1997; Ildarraz, Zarza Mensaque, Viale, 2001).

Este concepto se encuentra íntimamente ligado a la razón de ser del Estado, el cual es el logro del bienestar común de todos sus habitantes; siendo una de las funciones administrativas primordiales del Estado (Dromi, 1997).

Actualmente el Estado no lleva a cabo un monopolio con la prestación de los servicios públicos, ya que pueden ser gestionados por otros sujetos en forma indirecta, sean privados o públicos no estatales, pero en ambos casos controlados por el Estado que delega la función. Asimismo la prestación puede ser llevada a cabo en forma separada o conjunta entre el Estado y el particular; o bien hacerlo el Estado en forma exclusiva cuando así lo requieran las cualidades del servicio a prestar o bien al no existir una realización del mismo por parte de la ciudadanía (Dromi, 1997).

La competencia jurídica para crear, organizar, modificar o suprimir los servicios públicos, según lo expresa nuestra Constitución Nacional, es facultad del Poder

Ejecutivo. En forma excepcional puede ser legislativa, siempre que el servicio deba ser prestado bajo la forma de concesión que implique algún privilegio o cuando la misma Constitución faculta expresamente a este Poder Estatal a su creación. (Dromi, 1997).

Dromi (1997) considera que los caracteres jurídicos del servicio público son similares a las características de toda la actividad administrativa, con notas diferenciales y típicas que lo individualizan de las restantes actividades estatales; siendo los mismos:

I. Continuidad: El servicio público debe prestarse siempre que surja la necesidad para la cual fue creado, es decir, efectuado en forma oportuna (Dromi, 1997).

Se pueden distinguir siguiendo los parámetros de esta característica, dos tipo de servicios: los denominados de continuidad absoluta, los que no pueden ser interrumpidos por las características que presentan (provisión de agua potable, electricidad, etc.); y los de continuidad relativa, cuando el servicio por sus cualidades no se presta ininterrumpidamente, sino en determinadas situaciones (ejemplos: servicio instrucción primaria; servicio de policía de seguridad, etc.). No obstante ello, el servicio público es prestado en forma continua al momento en que surge la necesidad del mismo por parte de la comunidad (Dromi, 1997).

Para que la continuidad del servicio se encuentre asegurada, y siempre teniendo en mira la prosecución del bien común, se han previsto medidas tendientes a tal fin, tales como: la reglamentación del derecho de huelga y la restricción del lock-out patronal; la aplicación de la imprevisión, para evitar que ante dificultades económicas no se paralice el servicio; la imposibilidad de ejecución forzosa de los bienes afectados a un servicio público; la ejecución directa por el Estado en caso de rescate de servicios concedidos; y en caso de quiebra la continuidad del servicio en los términos de la Ley 24522 (Dromi, 1997).

Se destaca en este apartado la continuidad de los servicios públicos considerados esenciales en el caso de huelga y el paro patronal, los cuales se encuentran reglamentados para garantizar las garantías mínimas de prestación en el decreto 2184/90, actualmente derogado por el decreto 272/2006, el cual tiende a prevenir o encauzar los conflictos de trabajo en estos casos particulares (Dromi, 1997).

Este decreto considera servicios esenciales a los servicios sanitarios y hospitalarios; el transporte; la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica, gas y otros combustibles; los servicios de telecomunicaciones; la educación en sus distintos niveles; la administración de justicia; y en general todos aquellos servicios en lo que la extensión, duración y oportunidad de la interrupción del servicio o actividad

podiera poner en peligro la salud, la libertad o la seguridad de toda la comunidad o de parte de ella².

La huelga y el paro patronal, que buscan suspender o paralizar la prestación del servicio, son considerados por la doctrina y la legislación, lesivos del status jurídico del servicio público, motivo por el cual se encuentran regulados jurídicamente (Dromi, 1997).

Nuestra Corte Suprema de Justicia³, se ha expresado en relación a la no continuidad del servicio público por conflictos laborales, arribando a la conclusión que los casos de huelga en los servicios públicos, deben encontrarse normados y ser autorizados en forma restrictiva y excepcional su procedencia y alcance. Estima que por encima del interés individual de un grupo determinado debe primar el interés común de la comunidad, respetando el derecho al acceso al servicio público del sector comunitario ajeno al conflicto.

II. Regularidad: marca su diferencia con la continuidad en que el primer concepto tiene por significado que el servicio debe prestarse conforme a reglas preestablecidas o a determinadas normas, haciendo referencia al ritmo y equilibrio con que se presta el servicio; mientras que la regularidad hace alusión a la forma de prestación ininterrumpida del servicio, a su no paralización o suspensión (Dromi, 1997).

III. Uniformidad: este caracter se encuentra referido con la igualdad de trato en la prestación. Todo usuario tiene derecho de exigir y recibir el servicio en igualdad o uniformidad de condiciones, sin existir discriminación ni privilegios; derivando esta facultad del principio constitucional de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 16 de nuestra Constitución Nacional (Dromi, 1997).

IV. Generalidad: esta característica hace mención a que el servicio puede ser exigido y utilizado por todos los habitantes de la comunidad, sin que existan exclusiones, ya que el mismo es establecido en virtud de una necesidad general o colectiva, siendo de interés comunitario (Dromi, 1997).

V. Obligatoriedad: se refiere a la prestación y la posibilidad de exigencia de la misma por parte de los usuarios. Éstos no están obligados a hacer uso del servicio, salvo los casos en los que el servicio sea el instrumento que utiliza el Estado para alcanzar un fin último, como es en el caso de la educación y el correspondiente deber de concurrir y utilizar una escuela primaria (Dromi, 1997).

² Art. 1 decreto 272/2006

³ CSJN, “Ribas Riego y otros s/ usurpación y desobediencia” Fallos, 258:267, (1964).

VI. Calidad y eficacia: este es el carácter que tiende a lograr el objetivo establecido en nuestra Constitución Nacional de alcanzar un bienestar general de la comunidad; por lo que se hace exigible a todos los prestadores de un servicio público, sean los mismos estatales o privados (Dromi, 1997).

Como conclusión a lo expuesto en este punto en particular, se puede afirmar que la actividad desarrollada por la Policía de la provincia de Buenos Aires es un servicio público, y más específicamente, dentro de éste, del subtipo de los considerados esenciales.

B. GENERALIDADES DE LA RELACIÓN LABORAL POLICIAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE EMPLEO PÚBLICO. CARACTERES DEL EMPLEO PÚBLICO. RELACION CON LA LEY 13982. *CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE EMPLEO PÚBLICO.*

Habiéndose determinado la naturaleza jurídica de la relación existente entre los agentes policiales y el Estado provincial, seguidamente se procederá a definir que entiende la doctrina nacional por Contrato Administrativo.

El contrato administrativo es una declaración bilateral o de voluntad común, la cual tiene como consecuencia la producción de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa. Su objeto es satisfacer una necesidad general, cumplir con un cometido estatal, o tutelar un interés público; debido al mismo es que pueden aplicarse al contrato potestades y prerrogativas propias del Derecho Público. (Dromi, 1997; Ildarraz, Zarza Mensaque, Viale, 2001).

En cuanto a los caracteres del contrato administrativo, podemos citar:

I. Formalismo: asegura la validez y eficacia de los contratos administrativos, ya que sin el cumplimiento de las formas y procedimientos exigidos por las disposiciones vigentes, los mismos resultan ser nulos (Dromi, 1997). Esto marca una diferencia notoria con los contratos de derecho privado, en donde la informalidad es la regla y la falta de formalismo no hace a su eficacia entre las partes (Ildarraz et al, 2001).

II. Prerrogativas de la Administración: Implica la desigualdad jurídica entre las partes, impidiéndose que se aplique al contrato el principio de autonomía de la voluntad en los contratos de este tipo (Dromi, 1997). De este principio se desprenden dos subprincipios:

- Desigualdad jurídica: La Administración se halla en una situación de superioridad jurídica en relación con el contratista, situación ésta que se refleja en los atributos que la misma posee: puede adaptar el contrato a las necesidades públicas, modificando las obligaciones del contratista dentro de ciertos límites lógicos y justificables (*ius variandi*), lo que produce como consecuencia que el contrato administrativo carece de la rigidez e inmutabilidad del contrato civil; en caso de incumplimiento o mora por parte del contratista, la Administración puede ejecutar el contrato por sí o por un tercero, en forma directa, unilateral y por cuenta de éste; además posee la facultad de dejar el contrato sin efecto si se produce un incumplimiento o bien surgen necesidades públicas que así lo ameriten (Dromi, 1997).

Esta desigualdad jurídica tiene su origen en el fin que ambas partes persiguen en el contrato, ya que se le da prioridad a la necesidad pública de la Administración que al fin económico o privado del particular (Dromi, 1997).

- Cláusulas exorbitantes: la consecuencia que producen la inserción de estas cláusulas en el contrato es romper el equilibrio entre las partes contratantes y dejar de lado la libertad contractual que prima en el derecho civil. Las mismas de ser incluidas en un contrato de derecho común serían nulas por ser caratuladas de ilícitas (Dromi, 1997; Ildarraz, Zarza Mensaque, Viale, 2001).

En virtud de ellas, se le confiere a la Administración un poder de control sobre su contratista de alcance excepcional, ya que puede modificar unilateralmente las condiciones del contrato, instruir o dar directivas a la otra parte, declarar extinguido el contrato en forma unilateral, entre otras (Dromi, 1997).

Este tipo de cláusulas pueden ser implícitas o expresas en el contrato, y su límite de aplicabilidad es la razonabilidad. Siempre se encuentran sometidas a control judicial (Dromi, 1997).

III. Derechos y obligaciones personales: Los derechos y obligaciones que surgen del contrato administrativo para con el contratista, son de carácter personal, *intuitu personae*. Se puede ejemplificar esta característica exponiendo la imposibilidad jurídica de transferir, ceder o negociar la calidad de empleado público entre las personas físicas (Dromi, 1997).

IV. Efectos respecto a terceros: esta es otra de las características del contrato administrativo que marcan una diferencia con el de derecho privado; ya que en éste último, según se encuentra establecido en el Artículo 1199 CC, los contratos que se celebren en este régimen legal no pueden ser ni opuestos a terceros ni invocados por

ellos. Esto marca una diferencia sustancial con el Derecho público, en donde los contratos de la Administración si pueden ser opuestos a terceros, incluso generar efectos a terceros que no son parte del mismo (Dromi, 1997).

CARACTERES DEL EMPLEO PÚBLICO. RELACIÓN CON LA LEY 13982.

Seguidamente se pasara a exponer los caracteres principales de la relación de empleo público, con la finalidad de describir a los mismos y compararlos con lo que establece la Ley orgánica policial vigente.

1. REQUISITOS PARA EL INGRESO A LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO: Nuestra Constitución Nacional establece⁴ como único requisito la idoneidad. La Ley de Empleo Público⁵ agrega a la idoneidad, poseer condiciones morales y de conducta, aptitud psico-física y ser argentino.

El régimen más adecuado para comprobar que el postulante al ingreso como empleado público posee la capacidad necesaria exigida para cubrir el cargo, eliminando toda posibilidad de discriminación o favoritismo, es el concurso público (Dromi, 1997).

La actual ley orgánica de Policía de la Provincia de Buenos Aires establece el régimen de concurso para el ingreso a los Institutos de Formación policial⁶; estableciendo como requisitos para el ingreso, en consonancia con la Ley de Empleo Público, entre otros el de ser argentino (nativo, naturalizado o por opción), poseer condiciones de moralidad y buenas costumbres, haber finalizado el nivel secundario de estudio (idoneidad) y responder a las aptitudes psicofísicas que se establece en esa norma legal o su reglamentación.

2. CAUSAS IMPEDIENTES DEL ACCESO: Siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley de Empleo Público, la ley orgánica policial ⁷ enumera taxativamente las causales de impedimento para la función policial, tales como: haber sido exonerado o declarado cesante de la Administración Pública Nacional, provincial o Municipal aunque mediare rehabilitación; quienes tenga proceso penal pendiente o hayan sido condenados en causa penal a pena privativa de la libertad por delito doloso; el fallido o concursado civilmente, mientras no obtenga la rehabilitación judicial; el

⁴ Artículo 16 CN.

⁵ Artículo 7 Ley 25164 de Empleo Público

⁶ Artículo 4° y 5° Ley 13982 Orgánica Policía Provincia de Buenos Aires.

⁷ Artículo 6° y 5° Ley 13982 Orgánica Policía Provincia de Buenos Aires.

inhabilitado para ingresar a la Administración Pública; el que este alcanzado por disposiciones que le crean incompatibilidad.

3. DERECHOS DEL EMPLEADO PÚBLICO:

3.1. **Retribución:** también se lo denomina sueldo, pudiendo ser definido este concepto como la contraprestación que percibe el agente por la tarea que realiza, siendo obligación estatal el abono periódico de la misma y una de sus principales obligaciones que nacen del contrato de empleo público. Una de las principales características de la retribución es su intangibilidad (Dromi, 1997).

3.2. **Estabilidad en el empleo:** el agente no puede ser separado de su cargo o empleo, solamente puede serlo con causas imputables a su persona, y con el requisito previo de sustanciación de sumario administrativo (Dromi, 1997).

En lo que respecta al punto en análisis, la Ley orgánica policial establece⁸ que la estabilidad será adquirida por el agente una vez cumplidos doce meses de servicio efectivo; siendo las causales por las cuales se pierde enumeradas taxativamente⁹: haber sido condenado por pena privativa de la libertad con sentencia firme en delito doloso; haber sido condenado judicialmente a pena de inhabilitación absoluta especial con sentencia firme, para el desempeño de funciones públicas; por resolución firme definitiva dictada en sumario administrativo que imponga cesantía o exoneración; por resolución definitiva dictada en información sumaria, sustanciada por la comprobación de disminución de aptitudes físicas o mentales, que impidan el desempeño de las funciones inherentes a la jerarquía del causante.; y por último cuando se hubiere dispuesto la baja en las demás condiciones previstas en la Ley (como puede citarse a modo de ejemplo la jubilación).

3.3. **Carrera:** este derecho abarca al nivel escalafonario o jerarquía y a la jubilación (Dromi, 1997).

Los requisitos que debe poseer el agente para lograr el ascenso jerárquico son dos: antigüedad y mérito. Generalmente, en las jerarquías inferiores se asciende por antigüedad, salvo casos excepcionales por actos de servicio destacables; en tanto que en las superiores se asciende además por mérito, teniendo en cuenta la idoneidad o mayor eficacia técnica para el cargo (Dromi, 1997).

⁸ Artículo 7° Ley 13982 Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

⁹ Artículo 8° Ley 13982 Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

3.4. **Descanso:** este derecho abarca tanto las vacaciones como las licencias. Las primeras son anuales y de carácter general, es decir, un beneficio para todos los empleados públicos; mientras que las licencias son de carácter personal y se otorgan *intuitu personae*, a solicitud del agente, según lo que establezca la normativa aplicable (Dromi, 1997).

La ley orgánica policial establece los días que corresponden usufructuar al agente por vacación anual y licencias, no variando prácticamente con lo que se establece en la Ley de Contrato Laboral de Derecho Privado, por lo que se prescinden exponerlo en el presente trabajo por exceder la finalidad del mismo.

3.5. **Renuncia:** Este derecho es reconocido por la Ley orgánica policial bajo la denominación de baja voluntaria¹⁰; estableciéndose las causales de la negatoria de su otorgamiento, las que enumera: razones de servicio debidamente fundadas, en cuyo caso deberá seguir desempeñando las funciones correspondientes por el término de treinta días si antes no fuera aceptada o concedido el pedido de autorización para retirarse del servicio; y la otra causal es mantener cargas pendientes con la Institución policial.

4. DEBERES DEL EMPLEADO PÚBLICO:

4.1 **Prestación personal:** el empleado público se obliga a dedicarse en forma personal a la función, debiendo cumplir en forma eficaz con su servicio, en las condiciones de tiempo, forma, lugar y modalidad que las normas indican (Dromi, 1997).

4.2 **Relación jerárquica:** Implica el llamado poder jerárquico, por el cual el superior imparte órdenes o instrucciones o solicita informes de su inmediato inferior (Dromi, 1997).

La relación laboral policial se encuentra estrictamente reglada por este principio, estableciendo definiciones y principios en su ley orgánica.

Define al término Superioridad como la situación que tiene un policía respecto de otro y la que posteriormente determina, en forma respectiva, una atribución de ordenar por parte de un agente y el correspondiente deber de obedecer las órdenes legales que se le impartan al otro funcionario público¹¹.

Establece además las definiciones conceptuales de los distintos subtipos de superioridad que rigen la Institución: Superioridad jerárquica (la que posee un policía

¹⁰Artículo 62° Ley 13982 Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

¹¹ Artículo 36° Ley 13982 Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires

respecto a otro por el hecho de poseer un grado más elevado); Superioridad por antigüedad (la de un policía con respecto a otro por revistar mayor tiempo en el grado); Superioridad por cargo (derivando la misma de la organización funcional de la Institución, teniéndose superioridad debido a la función desempeñada); y por último Superioridad por misión (la de un policía con sus iguales o superiores en grado en razón del servicio que cumple)¹².

Este punto será nuevamente abordado en el presente trabajo, ya que la existencia de un régimen jerárquico dentro de la organización policial fue usada como argumento en distintos fallos judiciales para impedir la sindicalización policial.

4.3 Deber de obediencia: Es una consecuencia del poder jerárquico. La Ley de Empleo Público¹³ lo conceptualiza como el deber de cumplir las órdenes emanadas por el superior que tiene el agente inferior, con los requisitos que el superior sea competente para realizarlas y que tengan por objeto la realización de actos de servicio que correspondan a la función del agente.

El deber de obediencia tiene límites, ya que el agente de inferior jerarquía debe analizar la orden emanada por su superior antes de llevarla a cabo, tanto en el aspecto de la legitimidad que posee como la competencia de quién emana. En el caso de comprobar que adolece de vicios muy graves, se encuentra en condiciones de exceptuar su cumplimiento sin incurrir en ningún tipo de responsabilidad. De no hacer este estudio previo al cumplimiento de la orden, y habiéndola ejecutada, sería pasible de responsabilidad, ya que el agente nunca es un mero ejecutor de la orden material impartida sino que puede y debe examinar su legitimidad (Dromi, 1997).

El decreto reglamentario 1050/09 de la Ley 13982 sanciona el incumplimiento del deber de obediencia, calificando al mismo como falta leve en caso de no ocasionar perjuicio al servicio y grave en caso contrario.

4.4. Conducta decorosa: El agente debe cumplir con este requisito tanto en su vida particular como pública. La misma debe ser observada por el agente policial, siendo uno de los principales deberes que la ley orgánica le impone¹⁴, estableciendo que deberá mantener en la vida pública y privada el decoro que corresponda al estado policial.

¹² Artículos 37° y 38° Ley 13982 Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires

¹³ Artículo 21° Ley 25164 de Empleo Público

¹⁴ Artículos 11° Ley 13982 Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires

4.5 Ética pública: El ejercicio de la función pública debe estar enmarcado por la claridad en el obrar de los agentes, fundamentalmente en lo que se refiere al manejo de fondos públicos y de los procedimientos de actuación y decisión gubernativas (Dromi, 1997).

La Ley 13982 establece como deber de los funcionarios policiales el cumplimiento del Código de Conducta Ética para los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley¹⁵, estableciendo éste en líneas generales que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán cumplir con las normativas que le sean exigibles en todo momento; respetar y proteger los derechos y dignidad humana; usar la fuerza pública sólo cuando sea estrictamente necesario; guardar secreto de las cuestiones de carácter confidencial que lleguen a su conocimiento por el ejercicio de sus funciones; prohibición de infligir, instigar o tolerar actos de tortura u otros actos o penas crueles, inhumanos o degradantes; asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia; no cometer actos de corrupción; y por ultimo la obligación de impedir que se viole la ley por otros funcionarios públicos y oponerse rigurosamente a tal violación.

4.6 Reserva y discreción: de los hechos e informaciones a los que tenga acceso en virtud de la tarea desempeñada (Dromi, 1997). Este deber pesa sobre los funcionarios policiales, ya que se encuentra expresamente establecido en el Código de Conducta Ética para los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley.

4.7 Promoción de acciones judiciales: Si a un agente público se lo imputa de la comisión de un delito, pesa sobre su persona la obligación de querellar a quien realizó la imputación. La finalidad es salvaguardar de toda sospecha el honor y dignidad tanto del funcionario público como de la Administración (Dromi, 1997).

Este deber se encuentra expresamente establecido en la Ley orgánica policial¹⁶, donde se ordena la promoción de acciones judiciales al funcionario policial, con conocimiento de sus superiores, frente a imputaciones de delito.

4.8 Deber de dedicación: Este deber implica la consagración a las funciones públicas, estableciéndose incompatibilidades que impiden al empleado realizar otras actividades. Debido a ello es que pesa sobre el empleado público la obligación de declarar las actividades comerciales y profesionales que realice, con el fin de establecer incompatibilidades con su función pública (Dromi, 1997).

¹⁵ Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, AG res. 34/169, anexo 34 U.N GAOR Supp (Nº 46), ONU Doc. A/34/46 (1979).

¹⁶ Artículos 11º Inc. I Ley 13982 Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires

La Ley orgánica policial establece taxativamente el régimen de incompatibilidades¹⁷, prohibiendo al personal policial ser directa o indirectamente, proveedor o contratista habitual u ocasional de la Administración Pública provincial o dependiente, asociado o representante de alguno de ellos; patrocinar trámites y gestiones administrativas o judiciales referente a asuntos de terceros que se encuentren o no oficialmente a su cargo, vinculados con la Institución; desempeñar cargos, funciones o empleos en la Administración Pública nacional, provincial o municipal, excepto el ejercicio de la docencia; y desarrollar actividades lucrativas o de cualquier otro tipo incompatibles con el desempeño de las funciones policiales.

5. RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS:

La responsabilidad personal del agente o funcionario público tiene distintas fuentes obligacionales; debido a ello es que surgen diversos tipos con aplicación de regulaciones jurídicas sustantivas y adjetivas diferentes en función del agravio que haya producido con su conducta. En virtud de ellos el abanico de responsabilidades personal de los agentes puede ser de naturaleza administrativa, disciplinaria o patrimonial, penal, política y civil (Dromi, 1997).

Exceptuando a la responsabilidad del tipo político, el resto de las responsabilidades expuestas son aplicables al agente policial, estando las faltas disciplinarias detalladas en forma expresa tanto en la Ley 13982 como en su decreto reglamentario 1050/09; siendo una de ellas la prohibición de no agremiarse, tema de estudio principal del presente trabajo y el cual será abordado en forma más exhaustiva posteriormente.

6. EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE EMPLEO PÚBLICO:

Las causales de finalización del contrato administrativo son variadas, destacándose entre ellas: fallecimiento del agente; renuncia aceptada; baja por jubilación o retiro; razones de salud que determinan incapacidad laboral para el desarrollo de la actividad que realizaba; razones disciplinarias (cesantía o exoneración); vencimiento del plazo para el que fue designado para cumplir una función; etc. (Dromi, 1997).

B. BREVE RESEÑA DE LAS CONDICIONES LABORALES PARA CON LOS EMPLEADOS DE LA POLICIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

¹⁷ Artículos 12° Ley 13982 Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires

Para dar comienzo al análisis del presente apartado, se realizará una descripción histórica de las condiciones laborales de los empleados policiales.

Desde la creación policial mediante la Ley 536 sancionada bajo la actuación del Ministro de Gobierno Bernardino Rivadavia, hasta la sanción de la Ley 4646 conocida como “Ley de Estabilidad”, la precariedad de las condiciones laborales era absoluta (Richieri, 1981).

La designación de los efectivos policiales era realizada por distintos decretos promulgados por el gobierno en turno, los cuales eran revocados por el nuevo gobierno entrante, aparejando el despido de los trabajadores designados por el saliente. La misma situación ocurría con las condiciones laborales, tales como remuneración, función, lugar de cumplimiento, etc. (Richieri, 1981).

Se destaca el primer intento huelguista efectuado por los trabajadores policiales, al cual el gobierno de turno caratuló de insurrección. Es así que durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas se dictó el 8 de Julio de 1835 un decreto de 34 artículos, el cual tenía como finalidad reducir el presupuesto adjudicado a toda la Administración Pública en general. (Richieri, 1981).

Es así que esta disposición afectó a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, suprimiendo diversos cargos: oficiales, escribientes, tesorería de policía y reduciendo a 14 el número de comisarios de la época. También se reducía el dinero asignado a los Jueces de Paz de Campaña, quienes cumplían, además de sus funciones específicas, las de Comisario. (Richieri, 1981).

Debido a esta disposición en la ciudad de Bahía Blanca se produjo una insurrección del personal policial afectado por la misma, la cual culminó, entre los años 1836 y 1837, con diversos fusilamientos de trabajadores policiales. (Richieri, 1981).

Este tipo de abuso continuó, especialmente en la zona de campaña- zona rural de la provincia de Buenos Aires- en donde el Juez de Paz era el encargado de brindar seguridad a la sociedad. Por tal motivo es que se sanciona el Reglamento General de Policía de 1890, el cual intentaba reglamentar con mayor profundidad la estructura orgánica policial; destacándose como principal finalidad del mismo la de separar definitivamente a los Jueces de Paz de Campaña de la función policial. (Richieri, 1981).

Richieri (1981) da una pauta de la forma abusiva en que los Jueces de Paz manejaban su poder en la campaña, ya que el mismo era sustentado solamente en su conciencia. El gobierno provincial enviaba partidas presupuestarias mensualmente a estos funcionarios para que con la misma se solventaran los gastos que acarrearía el

funcionamiento de la Comisaría, incluyendo dentro de los mismos el abono de los sueldos a los agentes que se desempeñaban como policías. En la práctica la partida era utilizada en forma antojadiza por el Juez de Paz, ya que las personas que se desempeñaban como policías eran criminales por él condenados al servicio policial por meses o años. Esto da una pauta del servicio de seguridad que prestaba la provincia de Buenos Aires en la época reseñada.

Para llevar un claro ejemplo de la inestabilidad laboral imperante a fines del siglo XIX para con los empleados públicos provinciales, y de las condiciones de seguridad social a las que eran sometidos, se cita una crisis económica- financiera que sufrió la provincia de Buenos Aires en el año 1890, lo que trajo aparejado drásticas disminuciones en el presupuesto provincial. Dicha crisis obligó al gobierno a suprimir el Cuerpo de Guardiacárceles, a quienes simplemente se les agradeció por los servicios prestados, sin efectuar ningún tipo de indemnización por haber sufrido un despido arbitrario y unilateral (Richieri, 1981).

En la actualidad, si bien la situación no es precaria al extremo como se señaló en los párrafos anteriores, la misma dista de ser la ideal, tomándose como ejemplos:

- Exceso en el cumplimiento de horas de servicio ordinario. Hasta comienzos del año 2006, el horario de cumplimiento de servicio ordinario efectuado en las reparticiones policiales era el siguiente: 24 horas de servicio o prestación efectiva de trabajo, intercaladas con 48 horas de franco, siendo estos horarios rotativos.

La legislación vigente establecía, y aún lo hace, la obligación de prestar 48 horas semanales de servicio ordinario, con lo cual al efectuarse en forma rotativa, se excedía en 48 horas de servicio mensuales la prestación laboral efectuada por los trabajadores, la cual no era remunerada por la empleadora.

Esta manera de prestar servicios dejó de llevarse a cabo debido a los distintos reclamos judiciales efectuados en forma particular por los empleados policiales.

- En relación a las horas extras al servicio ordinario, las mismas fueron reconocidas para devengarse mediante decreto provincial¹⁸; ya que con anterioridad a ello no existía la posibilidad de abonar los excesos de horarios a los trabajadores policiales.

Ahora bien, el valor de cada hora extra fue fijado en ese momento en un valor de moneda de curso legal, el cual al producirse el cambio monetario de australes a pesos

¹⁸ Dec. 1501/87.

quedó establecido en \$6,85. Este monto tuvo su sustento en un porcentual del total de haberes percibido por la jerarquía menor de policía, según sistema implementado por decreto 2667/66, modificado posteriormente por el decreto 4594/90.

En la actualidad, pese a haber transcurrido 26 años de su implementación, el valor de cada hora extra permanece igual. Solamente se ha discriminado el mismo en horas extras no operativas –con el valor de \$6,85- y horas extras operativas –valor \$14-. Cabe aclarar que el último incremento de valor mencionado no cumple con el requisito porcentual respecto al salario, que establece el ahora vigente decreto 4594/90., siendo notoriamente inferior.

En la misma reglamentación del servicio de horas extras, se establece un tope máximo de posibilidad para cada efectivo de realizar 120 horas mensuales.

Debido a los magros salarios actuales que percibe el personal policial, prácticamente la totalidad de ellos realiza el tope máximo de horas extras, lo que sumado a las horas ordinarias, acarrea que el funcionario público destine en exceso horas a su labor, produciéndose consecuencias dañosas tanto en su faz profesional como personal (falta de preparación para efectuar la función, desgano debido al cansancio, estrés, descanso inferior a doce horas entre jornadas, etc.).

Se suma a esta situación de exceso de horas extras el hecho de que la mayoría de funcionarios públicos que reviste en los cuadros inferiores de la Institución, debido a una necesidad económica imperiosa, además del servicio ordinario y extraordinario al servicio del gobierno policial, realiza tareas policiales contratados por particulares¹⁹.

Estas tareas, son abonadas por el particular por la cantidad de horas que realiza cada empleado, sin la obligación de realizar contrato de trabajo –lo que trae como consecuencia que el mismo se extinga en forma unilateral sin ningún tipo de indemnización, y que las condiciones de realización de la tarea previstas por el decreto reglamentario sean únicamente las de seguridad, sin hacer mención a las condiciones laborales.

Además de lo mencionado el empleador particular no expide un recibo de percepción de haberes, no realiza los correspondientes aportes jubilatorios ni de seguridad social. Tampoco está permitido para el empleado policial negociar el valor de la hora a realizar, la cual viene determinada por el decreto reglamentario; lo que demuestra la precariedad de dicha contratación laboral.

¹⁹ Dec. 4594/90 Policía Adicional

La única obligación que presenta el particular es la de depositar en una cuenta bancaria perteneciente al Ministerio de Seguridad el total de las horas contratadas, discriminándose el monto en un 90% del mismo destinado a los efectivos policiales que prestan el servicio y el restante 10% al Ministerio de Seguridad para la compra de materiales provistos para realizar la tarea como policía adicional.

Esta situación perjudicial en lo relativo al exceso de horas trabajadas por empleados ya fue advertida por la OIT en el año 1935, realizándose al respecto el Convenio número 47 relativo a la reducción de las horas de trabajo a cuarenta por semana, ratificado por nuestro país,.

Asimismo, nuestra Ley de Contrato Laboral, si bien no es de aplicabilidad para la relación laboral objeto de estudio del presente trabajo, puede ser traída a colación en forma ejemplificativa ya que la misma también prevé en cuanto a la realización de horas extras un tope mensual y anual muy inferior al que realizan los efectivos policiales – 3 horas diarias, 30 horas por mes, 200 horas anuales; solamente en casos de excepción permanente o temporaria-.

- Los destinos donde debe prestar el servicio ordinario son determinados en forma unilateral por la empleadora. Con respecto a los viáticos que abona el Estado en compensación a los gastos particulares que originan los traslados del empleado y el grupo familiar hacia el lugar de prestación efectiva, éstos son fijados también por la empleadora, no habiendo vía de diálogo para discutir la determinación del monto de los mismos.

El alcance de los viáticos es determinado unilateralmente en el decreto 1050/09, el cual establece los requisitos que se deben poseer para acceder a los mismos.

Este decreto presenta una discriminación para su otorgamiento con fundamento en la jerarquía de los efectivos policiales, excluyendo al Agrupamiento Comando, compuesto éste por las jerarquías Superiores de la Institución policial²⁰. Esta excepción al cobro desconoce el fundamento mismo de la prestación, ya que éste es otorgado por el empleador para que el trabajador afronte los gastos que le ocasiona el desarrollo de sus tareas habituales a más de 60 kilómetros de su residencia habitual, sin tener que tomar en consideración la remuneración habitual por sus tareas que el mismo percibe.

Esta enumeración de la problemática existente en las condiciones laborales del personal policial es al sólo efecto enunciativa, ya que no se agota en las situaciones

²⁰ Art. 72º Dec. Reglamentario 1050/09.

planteadas, produciéndose en la actualidad incontables situaciones generales y particulares donde se violan los más elementales derechos del trabajador reconocidos tanto por nuestro ordenamiento jurídico como por el internacional, del cual la provincia de Buenos Aires pareciera desconocer o hacer caso omiso a los mismos.

De lo expuesto surge como primera conclusión relacionada con la hipótesis de investigación; que de existir la posibilidad de sindicación policial, y su consecuente vía de reclamo legítima de los trabajadores, las condiciones laborales descriptas no se darían, o por lo menos tendrían perspectiva de mejora, situación hoy en día que se sigue prolongando sin avizorarse a futuro inmediato o mediato algún tipo de mejora.

CAPITULO II:

Régimen jurídico vigente en Argentina.

TEMATICA ABORDADA:

- A. Constitución Nacional. Análisis de los Artículos 14, 14 bis, 16, 19, 28, 75 inc. 22 y 24.
- B. Ley 23551 y Decreto Reglamentario 467/88. Asociaciones Sindicales. Análisis de los artículos 1, 2, 3, 4, y 6to; y correspondientes arts. Que los reglamentan.
- C. Ley 25877, Decreto 272/2006. Reglamentación de la huelga en los servicios públicos esenciales.

En este capítulo se realizará un estudio pormenorizado del reconocimiento y tutela al derecho de asociación y al trabajo, efectuado por nuestra Carta Magna, los distintos Tratados Internacionales en la materia que poseen jerarquía constitucional, y las distintas leyes nacionales y reglamentaciones. Se tratará de dilucidar la existencia de prohibiciones legales para la no sindicalización policial, y de existir, analizarlas dentro de todo el contexto normativo y no en forma aislada.

A. CONSTITUCION NACIONAL. ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 14, 14 bis, 16, 19, 28, 75 inc. 22 y 24.

I. Artículo 14 CN.

Nuestra Constitución Nacional establece en este artículo el derecho que poseen todos sus habitantes, siempre en el marco legal establecido para el ejercicio de los mismos, a trabajar y ejercer toda industria lícita; navegar y comerciar; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; usar y disponer de su propiedad; asociarse con fines útiles; profesar libremente su culto; enseñar y aprender.

Seguidamente se procederá al análisis del artículo citado en relación a los derechos reconocidos por la Constitución Nacional relacionados con el presente Trabajo Final de Graduación. Ellos son:

- **Derecho a trabajar:** esta atribución pertenece a todos los habitantes del suelo argentino, sin distinción alguna. Las formas particulares del trabajo se encuentran contempladas en el Artículo 14 bis CN, con una marcada orientación a regular los derechos que deben regir la relación laboral en donde se crea una relación de dependencia (Sagues, 1997).

Con respecto a este derecho, Sagues (1997) opina que no es absoluto, encontrándose siempre sometido a las leyes que reglamentan su ejercicio. En referencia a la reglamentación ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación ²¹que la reglamentación debe radicar su fin en la conveniencia general y de interés público, debiendo guardar proporción al regularlas, fundamentándose siempre en funciones estatales de policía y salubridad.

Se debe entender a este derecho como una facultad individual de elegir en forma libre cualquier profesión (Sagues, 1997). Al respecto ha concluido la Corte

²¹ CSJN, “Miranda R. y otros s/Recurso de Amparo”, Fallos 257:30, (1963).

Suprema de Justicia de la Nación que la tutela que realiza la Constitución Nacional en el artículo 14 bis no implica asegurar un derecho subjetivo individual a que el Estado proporcione a cada habitante un trabajo²².

- Derecho de peticionar a las autoridades: Según Sagues (1997) este derecho de todos los habitantes del suelo argentino, puede ser desarrollado desde tres puntos de vista distintos:

1. Petición simple: si se interpone ante la autoridad, no se puede ser castigado por ello. Su implementación trae aparejada como consecuencia lógica el surgimiento del derecho a obtener una respuesta de la autoridad a la que se dirige (siempre que el sujeto que realiza la petición sea titular de un derecho subjetivo o interés legítimo, no así para el caso en que solo tenga un simple interés).

2. Petición calificada: por medio de este tipo, el habitante obtiene el derecho de realizar un reclamo ante el Estado y esperar como respuesta un acto o decisión concreto.

3. Petición prohibida: en este caso se limita la legitimación para realizar el reclamo para ciertos actos o decisiones políticas, siendo solamente autorizados a realizarlo ambas cámaras legislativas o al Poder Ejecutivo, acotándose la participación particular.

- Derecho de Asociación: se requiere para que nuestra Constitución Nacional tutele una asociación, que su fin sea útil. Al referirnos al término útil, se lo hace en forma general, abarcando distintos ámbitos como puede ser el mercantil, cultural, religioso, deportivo, político, la asociación sindical libre y democrática, asociaciones de consumidores y de usuarios, entre otros (Sagues, 1997).

Este derecho es también reconocido en el Pacto de San José de Costa Rica²³, el cual establece la facultad a asociación a toda persona, en forma libre y con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. Con referencia a las restricciones estatales para el ejercicio de este derecho, que pueden ser hechas por el Estado en uso de su poder de policía, las mismas deben ser las mínimas para convivir en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

²² CSJN, “Aranda, Oscar Eugenio y Cuello, Ángel Leonardo c/Capitanía de Puertos del Litoral Fluvial”, Fallos 315:2804, (1992).

²³ Artículo 16 Pacto de San José de Costa Rica.

Deja este Pacto la facultad al Estado parte de restringir o prohibir el derecho de mención a los miembros de las fuerzas armadas y de policía. La falta de reglamentación por parte del Estado Argentino referente a la autorización o no de sindicación de las fuerzas armadas o de seguridad, es una de las principales bases sobre la que se sustenta la negativa a sindicalización de la fuerza policial en los fallos jurisdiccionales y administrativos emitidos hasta el momento.

II. Artículo 14 bis CN:

La Constitución Argentina, en el artículo en estudio²⁴, reconoce en su primer párrafo, la protección de que goza el trabajo en sus diferentes formas, por el ordenamiento legal vigente. Detalla las condiciones en las cuales el mismo debe ser llevado a cabo, tales como condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

En su segundo párrafo redacta los derechos conferidos a los gremios de trabajadores, garantizándoles la posibilidad de concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; y el derecho de huelga. También hace mención a los representantes gremiales, a quienes les brinda estabilidad en su empleo y en forma genérica las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical.

En el tercer párrafo, el Artículo 14 bis de nuestra Carta Magna establece los beneficios de la seguridad social, a quienes cataloga como íntegros e irrenunciables; mencionándolos: seguro social obligatorio, jubilaciones y pensiones móviles, la protección integral de la familia, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Siguiendo con la misma temática de descripción del punto anterior, se analizarán los siguientes derechos:

- Derecho a la organización sindical: derecho que nuestro ordenamiento jurídico otorga a los trabajadores, personas físicas (Sagues, 1997). Se encuentra reglado en la Ley 23551²⁵, la cual enuncia para los trabajadores el derecho a constituir libremente, sin necesidad de autorización previa, asociaciones sindicales, afiliarse a las

²⁴ Artículo 14 bis C.N.

²⁵ Artículo 4 ley 23551 Asociaciones Sindicales

ya constituidas, no afiliarse o desafilarse, reunirse y desarrollar actividades sindicales, peticionar ante las autoridades y los empleadores, participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos. Este tema en particular será ampliado cuando se trate el análisis de la Ley de Asociaciones Sindicales, como así también lo concerniente a la democracia sindical y el reconocimiento legal a estas asociaciones.

- Derecho a la concertación de convenios colectivos: diferenciándose del derecho antes citado, dirigido a los trabajadores como personas físicas, sus titulares para su ejercicio son gremios o sindicatos –términos utilizados de forma indistinta en nuestra Constitución Nacional al referirse a este tipo de asociaciones. El mismo lleva implícita la facultad de creación legislativa a los gremios y asociaciones profesionales de trabajadores, ya que las consecuencias jurídicas que surgen de los pactos llevados a cabo en el seno de estas asociaciones, se aplican inclusive a personas que no han participado del mismo pero que sin embargo se hallan abarcados por el rubro que reglamentan. En su nacimiento estos convenios son contratos privados, pero si logran la homologación de la autoridad estatal pertinente, adquieren fuerza y aplicabilidad de ley (Sagues, 1997).

El derecho en estudio se encuentra reglamentado en la Ley 14250 y modificatorias. Establece que estas convenciones serán llevadas a cabo entre una asociación profesional de empleadores, un empleador o grupo de empleadores, y una asociación profesional de trabajadores con personalidad gremial; debiendo contar con la homologación del Ministerio del Trabajo, lo que obliga a los contrayentes a someterse al control de legalidad y conveniencia para su aprobación²⁶.

En lo que respecta a este apartado, si bien la negociación colectiva entre los representantes de ambas partes de una relación laboral resulta ser fundamental, nuestro país prohíbe expresamente ejercer tal derecho a los trabajadores de las fuerzas armadas y de seguridad. Tal es así que la Nación Argentina al ratificar el Convenio 154 de la OIT, lo hizo con reservas, prohibiendo su aplicación a las fuerzas para las fuerzas armadas y de seguridad.²⁷

Como se verá en el Capítulo donde se analizará los distintos fallos Judiciales y Administrativos, los fallos que denegaron el derecho a sindicalizarse, utilizan como uno de sus fundamentos al artículo mencionado anteriormente, exponiendo una

²⁶ Artículo 1 Ley 14250, modificada por Ley 23545

²⁷ Artículo 2 ley 23545.

interpretación amplia del mismo, arribando a la conclusión que si bien nuestro país no legisló ley que prohíba sindicalizarse a las fuerzas de seguridad, la única vez que el Congreso legisló al respecto (en la Ley 23545) manifestó su voluntad de no otorgarlo.

- Derecho a la conciliación y arbitraje: Según Sagues (1997), estos dos tipos de mecanismos preestablecidos tienden a resolver pacíficamente, conflictos individuales (donde intervienen uno o más trabajadores en concreto) o colectivos (que afectan a trabajadores de determinada rama o empresa), mediante comisiones paritarias de empleadores y trabajadores.

Ambos derechos se encuentran reglados actualmente por la Ley 24.635, la que establece la obligatoriedad, con contadas excepciones, de una instancia conciliatoria previa para los reclamos individuales o grupales sobre conflictos laborales, antes de la eventual demanda judicial (Sagues, 1997).

- Derecho de huelga: El mismo será analizado al momento del estudio de la Ley 23551, ya que se encuentra reglado en la misma. Es de interés para el presente trabajo destacar el debate en la Convención Constituyente de 1957 que lo incorpora como derecho constitucional, ya que en los fundamentos del mismo se lo reputaba como un derecho gremial, no colectivo ni individual. Debía desenvolverse pacíficamente, incluso con piquetes que operaran sin violencia. Se incluía dentro del mismo a las huelgas de solidaridad, que se hacen a favor del reclamo de otros trabajadores, y también a los empleados públicos, quedando excluidos los funcionarios en los cuales se había depositado el ejercicio de la autoridad pública (Sagues, 1997).

En dicha oportunidad el convencional Ponferrada sostuvo que la huelga podía ser declarada por servidores públicos, excepto por aquellos empleados y funcionarios de autoridad (Sagues, 1997).

Se hace referencia a estos comentarios convencionales del año 1957, ya que la frase “empleados y funcionarios de autoridad” abarca, sin lugar a dudas y entre otros, al personal policial. La prohibición del derecho a huelga que se manifestara en esa oportunidad, si bien posteriormente no fue plasmada en el contenido expreso del artículo 14 bis, da una noción primaria de la ideología por parte de los legisladores a negarle el derecho a manifestarse por cuestiones laborales al personal policial; lo que conlleva como consecuencia lógica a la negativa de sindicalización.

La importancia radica en que en líneas generales, este pensamiento persiste en la actualidad, afirmándose en ocasiones con fundamentos distintos a los de estos convencionales, pero con idéntica finalidad.

III. Artículo 16 CN:

Este artículo²⁸ de nuestra Constitución Nacional hace mención a la igualdad genérica de la que deben gozar todos los habitantes ante la Ley, al no admitir las prerrogativas de sangre ni de nacimiento, los fueros personales ni títulos de nobleza. Admite la igualdad de todos ante la ley, siendo admisibles a los empleos públicos sin otra condición que la de ser idóneos.

Esta idea de igualdad enmarcada en un Estado Social de Derecho como el vigente, hace que el Estado deba remover los obstáculos políticos, culturales o económicos que la limitan. En caso de no hacerlo no se lograría una igualdad real de oportunidades o de posibilidades, debiendo promocionar el verdadero acceso a los derechos personales (Sagues, 1997).

Este derecho se encuentra regulado actualmente en la llamada Ley antidiscriminatoria. Establece como su ámbito de aplicación²⁹ a todos los casos en que en forma arbitraria se impida, obstruya, restrinja o de algún modo se menoscabe el pleno ejercicio de los derechos y garantías fundamentales que reconoce la Constitución Nacional. La solución que propone a estos hechos es que a pedido del damnificado, el autor del acto discriminatorio será obligado a dejarlo sin efecto o cesar en su realización, debiendo reparar el daño moral y material que ocasione con su actuar. Considera como actos discriminatorios todos aquellos basados en motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

Este artículo deja a posterior interpretación judicial diferenciar los actos discriminatorios arbitrarios o no arbitrarios. En relación a ello la Corte Suprema de Justicia ha entendido que lo arbitrario es lo opuesto a razonable (Sagues, 1997).

En la última interpretación efectuada por la Corte Suprema sobre el alcance del término igualdad, manifestó que la igualdad ante la ley implica iguales derechos frente a hechos semejantes³⁰. Explicó también el Tribunal en otro fallo que la igualdad ante la ley está relacionada con la igualdad en iguales circunstancias³¹; lo que implica que

²⁸ Artículo 16 C.N.

²⁹ Artículo 1 Ley 23592 Ley antidiscriminatoria.

³⁰ CSJN, “Sotelo, Máxima Genovesa Sánchez de c/Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal s/Pensión”, Fallos 312:615, (1989).

³¹ CSJN, “Nuevo Banco Italiano c/Municipalidad de la Capital s/repetición de pago”, Fallos 200:428, (1944).

existirá desigualdad si la ley contempla en forma distinta situaciones iguales, pero no si contempla de manera diferente casos que entre sí difieren³².

Este punto se volverá a abordar cuando se analice el dictamen 40/08 emitido por el INADI, donde se dictamina que la negativa a sindicalizarse del personal policial es un acto de discriminación.

V. Artículo 19 CN:

Este artículo³³ establece que las acciones privadas de los hombres que no ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, quedan reservadas a Dios y exentas de juzgamiento por parte de magistrados; como también el principio constitucional por el cual ningún habitante está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de realizar lo que ella no prohíbe.

De su lectura se deduce la existencia de un derecho constitucional a realizar lo que no está prohibido. Esto trae aparejado que las leyes deben ser claras en el enunciado de los derechos y obligaciones, ya que si la misma resulta ser ambigua, contradictoria o de difícil interpretación, podría ser tachada de inconstitucional, debido a que no permite determinar la prohibido de lo permitido (Sagues, 1997).

Se desprende de la interpretación de este artículo que existen dos tipos de derechos tutelados jurídicamente: los permitidos y los no prohibidos (Sagues, 1997).

Se ha utilizado en reiteradas oportunidades como fundamento a la sindicalización policial lo establecido en el Artículo 19 de la CN, ya que en la actualidad no existe norma operativa alguna que lo prohíba, aduciéndose por parte de los Magistrados que fallaron en contra, la falta de reglamentación específica por el Estado Argentino de la autorización que le concede el Pacto de San José de Costa Rica³⁴, en relación de poder limitar o prohibir el derecho a sindicalización a las fuerzas armadas y policiales. Esta situación se contradice en forma notoria con el principio rector que emana de este Artículo. El tema será abordado en profundidad posteriormente.

VI. Artículo 28 CN:

³² CSJN, “Martínez, José Agustín s/Robo Calificado s/Causa N° 32.154”, Fallos 312:826, (1989). CSJN, “Provincia de Buenos Aires c/John Lord Colin Campbell”, Fallos 300:984, (1978).

³³ Artículo 19 C.N.

³⁴ Artículo 16 Inc. 3 Pacto de San José de Costa Rica.

En este artículo³⁵ nuestra Constitución Nacional establece los límites de reglamentación de los principios, derechos y garantías reconocidos en su texto, los que no podrán ser alterados sustancialmente al efectuarla.

Hace referencia a que tanto los derechos reconocidos constitucionalmente como aquellos poseedores de su misma jerarquía (Art. 75 Inc. 22 CN) no podrán ser alterados por las posteriores leyes reglamentarias. Es decir, si bien el derecho de sindicación policial actualmente no se halla reglamentado, de producirse tal reglamentación, la misma debería de respetar los derechos enunciados tanto en nuestra Carta Magna como en los demás Tratados Internacionales de igual jerarquía.

No existen derechos absolutos, por lo que la facultad analizada podría ser restringida e incluso excluida a los trabajadores policiales. Ahora bien, dicha restricción siempre debe realizarse teniendo en vista el Artículo 28 de la CN, es decir, no desnaturalizar el derecho reconocido constitucionalmente; por lo que siguiendo este lineamiento se arriba a la conclusión que sólo en causas absolutamente justificadas se puede cercenar un derecho.

VII. Artículo 75 Inc. 22 CN

En este artículo³⁶ se faculta al Congreso Nacional a la aprobación o rechazo de tratados Internacionales con jerarquía Constitucional.

Los tratados aprobados y vigentes se encuentran taxativamente enumerados en este apartado, debiéndose aprobar con el voto de mayorías especiales –dos terceras partes- la incorporación de uno nuevo. Ellos son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, inhumanas o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

Su particularidad radica en la anteriormente mencionada jerarquía constitucional, aclarándose que de existir controversia con alguno de los derechos y

³⁵ Artículo 28 C.N.

³⁶ Artículo 75 Inc. 22 C.N.

garantías enumerados en la primera parte de la Constitución, no los derogan, debiendo entenderse como complementarios de los mismos.

Se destaca este artículo por la importancia que le confiere a los tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, ascendiéndolos a la misma igualdad jurídica que nuestra Carta Magna; y especialmente para el presente Trabajo en donde el planteamiento es la sindicalización policial, en varios de ellos reconocidos a todo tipo de trabajadores sin distinción de tareas. Además se suma la forma en que deben interpretarse, como complementarios a los derechos reconocidos por nuestra Constitución, por lo que se deduce que negar este derecho a los trabajadores fundamentándose en uno de los tratados por el Estado Argentino reconocido – como lo es el Pacto de San José de Costa Rica- , implica desconocer al resto de los Acuerdos, y más grave aún, ignorar el artículo en estudio.

VIII. Artículo 75 Inc. 24 CN:

Este inciso del artículo estudiado³⁷ faculta al Congreso Nacional a la aprobación de tratados de integración que delegan competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales, otorgándole jerarquía superior a las leyes. Las normas que se dictan en consecuencia de la aprobación del tratado tienen jerarquía superior a las leyes.

La importancia de la cita para el presente Trabajo Final de Graduación, radica en el fundamente vertido para el Artículo 75 Inc. 22 de la Constitución Nacional, ya que varios Pactos reconocidos que se incluyen en este apartado reconocen el derecho de asociación con fines útiles sin distinción alguna.

Se ampliará el presente punto al estudiar los tratados celebrados en el marco de las distintas organizaciones latinoamericanas.

B. LEY 23551 Y DECRETO REGLAMENTARIO 467/88. ASOCIACIONES SINDICALES. ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 1, 2, 3, 4 y 6.

ARTÍCULO 1 LEY 23551:

Al analizar esta Ley³⁸, Strega (2001) afirma que la finalidad para la cual esta ley fue sancionada es tutelar la libertad sindical; colocándola como un principio prioritario y fundamental en el sistema organizativo de todas las asociaciones sindicales. Opina que de tutelarse la libertad sindical en el seno de las asociaciones creadas a tal fin, se da

³⁷ Artículo 75vInc. 24 C.N.

³⁸ Artículo 1 Ley 23551 Libertad Sindical.

cumplimiento al derecho constitucional que poseen los trabajadores de organizarse sindicalmente en forma libre y democrática.

Si bien el análisis de la libertad sindical será realizado en el apartado que corresponde a la opinión doctrinaria al respecto, es de destacar que el artículo en análisis hace referencia a la misma en su más amplia conceptualización, abarcando la totalidad de derechos que poseen los trabajadores en forma individual y colectiva y tutelando los mismos.

La libertad se expresa en forma individual como una facultad de constituir libremente las asociaciones sindicales, afiliarse y desafilarse, reunirse y desarrollar actividades sindicales, peticionar ante las autoridades y empleadores, etc.; y como forma colectiva en la autonomía de organización, elección de sus representantes, su facultad federativa, en su derecho a no ser disueltas o suspendidas por vía administrativa, entre otros (Strega, 2001).

Fanjul (2006) opina luego de realizar un análisis de la legislación comparada, que la libertad sindical constituye un derecho humano fundamental y que la Constitución Nacional y la legislación vigente forman un marco legal de protección suficiente para que pueda ser ejercida, sin discriminación e igualdad ante la ley.

En la misma línea de pensamiento se ha expresado nuestra Corte Suprema de Justicia, para quien la libertad sindical es un principio arquitectónico impuesto por medio del Artículo 14 bis de la Constitución Nacional y reconocido en muchos de los tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional ratificados por nuestro país³⁹.

Al realizar el estudio del decreto reglamentario, anexo al artículo en estudio, el mismo expresamente reconoce como trabajador a quien se desempeña en una actividad lícita prestada a favor de quien tiene facultad para dirigirla⁴⁰.

Se arriba a la conclusión que el concepto que la Ley establece para el trabajador, es genérico y abarca perfectamente a la actividad desarrollada por el agente policial, con lo cual se daría una pauta para interpretar que la ley de asociaciones sindicales sería de aplicabilidad a esta labor.

ARTÍCULO 2 LEY 23551:

³⁹CSJN, “Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”. Fallos: 331:2499, (2008).

⁴⁰ Artículo 1 Dec. Reglamentario 467/88 anexo Artículo 1 Ley 23551 Libertad Sindical.

En este artículo se establece la ingerencia que posee la Ley de Asociaciones Sindicales, la cual abarca a todo tipo de asociación que tenga como objeto la defensa de los intereses de los trabajadores⁴¹.

Al efectuar el análisis a este artículo se termina de redondear la conclusión arribada anteriormente. El régimen establecido por esta Ley es aplicable a todo tipo de trabajador, tanto público como privado; debido a que su objeto es la defensa de los intereses de los trabajadores, no efectuando ninguna limitación a categorías aplicables. Esto implica una amplia interpretación al derecho a constituir libre y autónomamente sindicatos (Strega, 2001).

ARTÍCULO 3 LEY 23551:

Este artículo⁴² define al concepto de interés de los trabajadores, haciéndolo abarcativo a todo aquello que se relacione con sus condiciones de vida y de trabajo. Asimismo orienta a la acción sindical a remover todo lo que dificulte la realización plena del trabajador.

La doctrina entiende que la vía más apta para orientar conductas y conectar intereses individuales con el colectivo es por intermedio de la actividad sindical (Tribuzio, 2004).

Es por ello que toda conducta antisindical resulta ser un comportamiento plurilesivo y evitable en todo momento. El no llevarla a cabo es la forma más adecuada de tutelar la libertad sindical en el marco de las normas constitucionales (Tribuzio, 2004).

ARTÍCULO 4 LEY 23551:

La ley detalla en este apartado ⁴³ los derechos sindicales que les reconoce a los trabajadores, sin establecer distinción entre los mismos. Entre ellos destaca la facultad de constituir libremente y sin necesidad de autorización previa, asociaciones sindicales; afiliarse a las ya constituidas, no afiliarse o desafiliarse; reunirse y desarrollar actividades sindicales; petitionar ante las autoridades y los empleadores; participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos.

⁴¹ Artículo 2 Ley 23551 Libertad Sindical.

⁴² Artículo 3 Ley 23551 Libertad Sindical.

⁴³ Artículo 4 Ley 23551 Libertad Sindical.

Este artículo es citado en virtud que de reconocerse la aplicabilidad de la ley de Libertad Sindical a la labor policial, se reconocería directamente la autorización a la sindicalización policial.

ARTÍCULO 6 LEY 23551:

En este apartado la Ley de Asociaciones Sindicales intenta limitar la intromisión de la autoridad administrativa estatal en la vida sindical, impidiendo que imponga una sindicalización para determinadas categorías de trabajadores y prohibiendo la discriminación para con los mismos, con actos que se alejen de lo que establece la legislación vigente⁴⁴. Esta norma es una garantía fundamental del derecho sindical para la independencia de las organizaciones sindicales frente al Estado y los empleadores.

Se hace referencia a este artículo en el presente Trabajo de Investigación en virtud que el mismo fue tenido en cuenta en reiteradas oportunidades en las cuales la autoridad de aplicación intervino en el proceso de inscripción de las asociaciones sindicales de trabajadores, situación ésta que se reitera en los distintos intentos de inscripción realizado por sindicatos policiales, donde se han observado que el Ministerio de Trabajo rechaza por cuestiones formales estas inscripciones sin surgir de los requisitos intrínsecos para acceder a la misma una antijuridicidad de manera ostensible⁴⁵.

C. LEY 25.877, DECRETO 272/2006. REGLAMENTACIÓN DE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES.

Para dar comienzo al análisis de la presente ley es conveniente definir con anterioridad qué entiende nuestra doctrina por huelga. Posteriormente y antes de dar inicio, no debe dejarse de tener en cuenta que el servicio público que presta la policía de la Provincia de Buenos Aires se encuentra encuadrado dentro de los considerados esenciales; por lo que de otorgársele la sindicalización a esta Institución, le será aplicable con todo su alcance la ley en análisis.

Grisolia (2010) define a la huelga como un derecho constitucional que se le reconoce a los gremios. Su finalidad es presionar la voluntad del empleador, para ello el gremio que la efectúa abstiene a sus asociados de prestar tareas laborales en forma temporal y abandonando el lugar de tareas. La finalidad de la misma es lograr un

⁴⁴ Artículo 6 ley 23551 Libertad Sindical.

⁴⁵ Cámara Nacional de Apelaciones, Sala V, “Asociación Unión Personal Policial de Río Negro c/Ministerio del Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia 66.088, (2002).

beneficio para los trabajadores, que se puede ver materializado mediante la sanción de una nueva disposición o la reforma de una vigente, o bien el cumplimiento de una norma en vigor.

Este derecho es, sin duda, de raigambre constitucional al encontrarse consagrado en el Artículo 14 bis de la Carta Magna; siendo una de sus características su operatividad, ya que puede ser invocado y llevado a cabo sin necesidad de una ley que lo reglamente. Debido a ello es que no posee reglamentación, siendo su única excepción los considerados servicios públicos esenciales, en donde el ordenamiento jurídico solamente se limita a crear vías de diálogo entre las partes con la finalidad de solucionar los conflictos suscitados (Grisolia, 2010).

En la actualidad, y por distintas opiniones doctrinarias y posteriores reglamentaciones legislativas, este derecho de huelga es otorgado al gremio que posee personería gremial (Grisolia, 2010).

.Actualmente los reclamos laborales realizados por empleados que prestan servicios esenciales a la comunidad, y que derivan en huelgas, se encuentran reglamentados en la Ley 25.877 y su decreto reglamentario 272/2006.

La ley que reglamenta la huelga en los servicios públicos esenciales establece ⁴⁶que al suscitarse un conflicto laboral, y una de las partes decida la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades de servicios esenciales, debe garantizarse la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción.

Esta ley considera servicios esenciales los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo. También refiere la ley que en forma excepcional puede ser calificada una actividad como esencial, por una comisión independiente integrada según lo establece la reglamentación y previa apertura del procedimiento de conciliación, una actividad que cumpla con los siguientes supuestos:

- Cuando por la duración y extensión territorial de la interrupción de la actividad la ejecución de la medida pudiera poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población (lo que calificaría como tal el servicio de seguridad y orden público que presta la institución policial);
- Cuando se trate de un servicio público de importancia trascendental, conforme a los criterios de los organismos de control de la OIT. Prevé asimismo que el

⁴⁶ Artículo 24 ley 25877.

Poder Ejecutivo Nacional, con la intervención del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y previa consulta de empleadores y trabajadores, dicte la reglamentación de este artículo en un plazo de 90 días, conforme los principios de la OIT.

Es de destacar las recomendaciones efectuadas por parte de la OIT en lo referente a la calificación de esencial de un servicio, la cual debe ser realizada en forma excepcional por parte de los Estados partes.

Este artículo se encuentra reglamentado en el Decreto 272/2006 el cual reglamenta los conflictos colectivos de trabajo que pudieran originar la interrupción total o parcial de servicios esenciales.

Crea la Comisión de Garantía, la cual se encuentra encargada de calificar como esenciales una determinada actividad fuera de las que enumera taxativamente la Ley 25.877; brindando una visión innovadora al respecto excediendo las recomendaciones efectuadas por la OIT, ya que dicha calificación será efectuada por una comisión imparcial, ajena a la voluntad estatal (Grisolia, 2010).

En cuanto al procedimiento de conciliación de intereses⁴⁷, se establece que antes de recurrir a una medida de acción directa, las partes deben transitar el procedimiento de conciliación obligatoria previsto en la Ley 14.786, la cual ordena que antes de recurrir a una medida de acción directa, cualquiera de las partes debe previamente comunicarlo a la autoridad administrativa para formalizar los trámites de la instancia obligatoria de conciliación, Asimismo se establece que el Ministerio tiene la facultad de actuar de oficio, en caso de lo considere necesario en virtud de la dimensión del conflicto.

En caso de no arribarse a un acuerdo, y de adoptarse medidas de acción directa que afecten servicios públicos esenciales, las partes deberán acordar frente a la autoridad de aplicación los servicios mínimos que se mantendrán durante el conflicto, las modalidades de su ejecución y el personal que se asignará a la prestación de los mismos. Normalmente, los servicios de prestación mínima en caso de este tipo de conflictos, se encuentran preestablecidos en los Convenios Colectivos de Trabajo aplicables a la actividad. En caso de incumplimiento de este acuerdo por alguna de las partes del conflicto, la autoridad de aplicación se encuentra facultada, previa consulta con la Comisión de Garantías, para fijar los servicios mínimos indispensables para

⁴⁷ Artículo 7 Decreto Reglamentario 272/2006.

asegurar la prestación del servicio, procurando con su intervención resguardar tanto el derecho de huelga como los derechos de los usuarios afectados (Grisolia, 2010).

En su obra Grisolia (2010) detalla las sanciones aplicables a las partes en caso de incumplimiento del acuerdo de la prestación del servicio mínimo indispensable, son las siguientes:

- Para el caso en que el incumplidor sea una asociación sindical, será de aplicación la Ley 23551, la cual en su artículo 56° incisos 2° y 3°, faculta a la autoridad administrativa a petitionar, en sede judicial, la suspensión o cancelación de la personería gremial o la intervención de la asociación sindical.

- Si los incumplidores son empresas u organismos prestadores de los servicios esenciales, es de aplicación la Ley 25.212, la que califica de muy grave la violación de las resoluciones dictadas con motivo del procedimiento de conciliación obligatoria y arbitraje; estableciendo multas que van de los \$1000 a \$5000 por cada trabajador afectado, y agravantes en caso de reincidencia (clausura del establecimiento por diez días, inhabilitación por un año para ser proveedor o asegurador del Estado en todos sus estamentos, etc.). Asimismo es de aplicación la Ley 14.786 la que sanciona al empleador con el pago de la remuneración que le habrían correspondido a los trabajadores de no haberse adoptado la medida.

- En caso de incumplimiento de personas obligadas a la ejecución de servicios mínimos, el Artículo 8° párrafo 2do del Decreto 843/2000 le aplica como sanción las disposiciones legales, estatutarias o convencionales que resultan aplicables al caso. Asimismo la ley 14.786, aplicable también al caso en estudio, sanciona a los trabajadores incumplidores con la pérdida del derecho a percibir las remuneraciones correspondientes al período de cesación o reducción del trabajo si no cesaren después de la intimación de la autoridad de aplicación.

En lo que respecta al ámbito internacional, la OIT ha emitido distintas opiniones dirigidas a los países signatarios, en las cuales deja ver las recomendaciones efectuadas para delinear la forma de interpretar y reglamentar las huelgas en los considerados servicios públicos esenciales (Grisolia, 2010).

Así ha expresado que por servicios esenciales en sentido estricto se entiende aquéllos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población⁴⁸.

⁴⁸ Libertad Sindical y Negociación colectiva, párrafo 400.

Asimismo ha afirmado que en muchos países las normativas vigentes tienden a limitar o prohibir el ejercicio de la huelga en los servicios considerados esenciales, concepto que difiere entre las distintas legislaciones nacionales, haciéndose en algunas de ellas una simple enumeración limitativa bastante breve de esos servicios, en tanto que en otras una larga lista incorporada en la propia legislación. El peligro que se corre con una legislación que realice una enumeración extensiva de los servicios esenciales, es limitar el derecho de huelga⁴⁹.

Estimó que al tratarse de una excepción el limitar este principio general del derecho de huelga, caratular a un servicio como esencial debe efectuarse en forma restrictiva; debiendo considerarse servicios esenciales aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. Concluyó que es muy poco conveniente, e incluso imposible, pretender elaborar una lista completa y definitiva de los servicios que pueden considerarse como esenciales⁵⁰.

Con relación a los trabajadores de la administración pública, ha dicho el Comité de Expertos que su derecho de sindicación se encuentra aprobado mediante el Convenio N° 87 de la OIT; con la única restricción de analizar los efectos colaterales de una posible huelga, en función de la tarea desplegada, la cual puede llegar a ser restringida o prohibida de encontrarse la actividad dentro de la nómina de las consideradas esenciales⁵¹. Por otra parte afirmó que de reconocérsele este derecho a los empleados públicos, no implica que sea ilimitado y abarcativo para todos ellos. Existe una diferencia establecida por cada legislación en particular, en donde se realiza una diferencia para el reconocimiento de este derecho, basándose en criterios tales como el rango jerárquico o el nivel de responsabilidad de empleados de que se trate, la naturaleza de los servicios que prestan, las condiciones que deben respetarse para llevar a cabo acciones de huelga, e incluso se toma en cuenta la vía elegida por los interesados para solucionar los conflictos laborales que puedan surgir⁵².

Por último se destaca de las opiniones vertidas por el Comité de Libertad Sindical en relación a los trabajadores a los cuales se le prohíbe el derecho de huelga, aconsejando la creación de una vía de comunicación efectiva entre las partes, la cual deberá canalizar todas las controversias que surjan; siendo ésta vía primordialmente la

⁴⁹ Libertad Sindical y Negociación colectiva, párrafo 400.

⁵⁰ Libertad Sindical y Negociación Colectiva, pág 74/75, párr. 159.

⁵¹ Libertad Sindical y Negociación Colectiva, pág 73/74, párr. 157.

⁵² Libertad Sindical y Negociación Colectiva, p 73, párr. 157.

reclamada por los trabajadores policiales ya que en la actualidad no hay forma preestablecida para poder reclamar por controversias laborales ante las autoridades gubernamentales, y la que se debería crear por analogía, siguiendo el criterio expuesto por la OIT..

Ha dicho el Comité de Libertad Sindical que de restringirse o prohibirse el derecho de huelga a un tipo de trabajadores, este grupo debería contar con garantías compensatorias a la prohibición de este medio esencial de defensa de sus intereses económicos y profesionales. Como medios compensatorios cita a la conciliación y la mediación que, en caso de llegar a un punto muerto en las negociaciones, abriría paso a un procedimiento de arbitraje. Este debería contar con suficientes garantías de imparcialidad y rapidez que lo harían obligatorio y aplicación rápida y total para las partes⁵³”.

García (2014) entiende que una huelga llevada a cabo por personal policial, por las consecuencias que podría acarrear a la seguridad de las personas, llevaría a calificar esa actividad como servicio público esencial. Pese a ello, la actividad no se encuentra incluida dentro del listado taxativo de las actividades calificadas como servicios esenciales, detalladas en el Artículo 24 de la Ley de Ordenamiento Laboral.

En el supuesto de una prohibición o restricción por parte del Poder Legislativo al ejercicio del derecho de huelga por parte de los miembros de las fuerzas policiales, se debe tener presente que el Comité de Libertad Sindical ha previsto que cuando un país priva del derecho de huelga a sus funcionarios públicos o a trabajadores de servicios esenciales, al perder éstos uno de los medios fundamentales para hacer valer sus intereses, deberían disfrutar de una protección compensatoria, como podrían ser procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos, con participación de los interesados en todas las etapas, y con laudos de aplicabilidad rápida y completa (García, 2014).

Habiéndose realizado, en líneas generales, el análisis correspondiente a la ley aplicable a los conflictos en prestaciones de servicios esenciales, y la opinión al respecto producida por la OIT por intermedio de la Comisión de Expertos en Libertad Sindical, se aprecia que la misma es totalmente compatible en su aplicación con el servicio que presta la policía de la provincia de Buenos Aires.

⁵³ Libertad Sindical y Negociación Colectiva, p. 77, párr. 164.

CAPITULO III:

Convenios Internacionales ratificados por Argentina de jerarquía constitucional y supra legal.-

TEMATICA ABORDADA:

- A. Pactos y Convenios Internacionales ratificados por la República Argentina.
- B. Convenios formulados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Todos los Pactos que se desarrollan a continuación cuentan con jerarquía Constitucional, según lo establece el Artículo 75, inciso 22 CN. De allí su importancia legislativa para la justificación de sindicación policial.

A. PACTOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR LA REPÚBLICA ARGENTINA.

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE:

La misma fue adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de Bogotá –Colombia- el 02 de Mayo de 1948.

En los motivos expuestos en la Conferencia se deja ver las pautas a seguir por parte de los Estados firmantes, al establecer que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre. Es decir, los estados firmantes, entre ellos el nuestro, se comprometen a crear los medios necesarios para que los derechos reconocidos por la Declaración se encuentren tutelados y se conviertan en operativos, por el ordenamiento jurídico interno, permitiendo que sus habitantes puedan gozar de ellos.

Reconoce esta declaración a todas las personas habitantes de los Estados Firmantes, la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, sexo, idioma o credo⁵⁴; la facultad de ser sujeto activo de derechos y obligaciones y de gozar de todos los derechos civiles fundamentales⁵⁵; el derecho a reunirse pacíficamente, manifestarse públicamente, en ambos casos en defensa de sus intereses de cualquier índole⁵⁶; el derecho de asociarse para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de cualquier orden⁵⁷.

Esta declaración fue aprobada por nuestro país en Marzo de 1984 mediante la Ley 23054 del Congreso Nacional, haciéndolo sin reservas. Se entiende por reserva a cualquier tipo de salvedad, excepciones o aclaraciones introducidas al texto de un convenio internacional (Sagues, 1997).

Sin embargo, el caso en estudio es particular, ya que al ser ratificada por el Poder Ejecutivo, sí se efectuaron reservas. Esta ratificación fue efectuada el 14 de

⁵⁴ Artículo 2, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

⁵⁵ Artículo 17, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

⁵⁶ Artículo 21, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

⁵⁷ Artículo 22, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

Agosto de 1984 durante el período de presidencia del Doctor Raúl Alfonsín, ingresando el instrumento de ratificación a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos el 5 de Septiembre de 1984⁵⁸.

Este documento introduce una reserva y declaraciones interpretativas efectuadas por el Poder Ejecutivo argentino. La reserva se refiere al artículo 21 de la Declaración, por la cual la nación Argentina se exceptúa de quedar sujeta a revisión de un tribunal internacional por cuestiones inherentes a la política económica gubernamental, causas de utilidad pública e interés social, ni la interpretación del concepto de indemnización justa.

En cuanto a las declaraciones interpretativas, el Estado Argentino hace mención a la forma de interpretación de artículos que rezan sobre cuestiones tales como que la pena no puede trascender la persona del delincuente; la detención por deudas no comporta vedar al Estado la posibilidad de imponer penas y por último hace referencia al error judicial, el cual debe ser establecido por un Tribunal Nacional.

Como se observa, la reserva e interpretaciones efectuadas por nuestro Estado Nacional, no hace mención a los derechos destacados de la Declaración en estudio, por lo que los mismos son reconocidos a todas las personas que habitan este suelo, entre ellos, lógicamente, a los empleados policiales. Se destaca además la operatividad de estos tratados, los que no necesitan de una ley especial para que los reconocimientos efectuados puedan ser ejercidos por los habitantes.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

La misma fue adaptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A del 10 de Diciembre de 1948.

En su preámbulo esta declaración deja plasmado su espíritu normativo, al referir que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana⁵⁹.

Considera además que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie caratulados como ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y los que llevo al deseo de la humanidad de lograr un

⁵⁸ Instrumento de ratificación Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

⁵⁹ Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

mundo en donde se pueda disfrutar de la libertad de palabra y de la libertad de creencias⁶⁰.

Asimismo crea en los países el compromiso de respetar en forma integral los derechos en ella reconocidos, al referir que la Declaración es un ideal común al que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones promuevan el respeto a ellos, asegurando su reconocimiento y aplicación universal y efectivo.

Dentro de este marco de interpretación que debe darse a los derechos reconocidos en esta Declaración, se encuentra el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para toda clase de trabajador; del cual en este tratado no se le reconoce excepción alguna.

Es de destacar la importancia trascendental que le adjudica la Organización Internacional del Trabajo, por medio del Comité de Libertad Sindical, a los derechos reconocidos en la presente Declaración, ya que una violación a los fundamentales enunciados compromete el libre ejercicio de los derechos sindicales⁶¹.

Con relación al presente Trabajo de Investigación, se destaca el derecho que le reconoce a toda persona la Declaración en estudio, al trabajo. Admite la libertad de elección del mismo, y con referencia a la forma de desarrollo, destaca que debe ser efectuado en condiciones equitativas y satisfactorias para el trabajador, asegurándole protección contra el desempleo y una existencia conforme a la dignidad humana⁶². De estos derechos enunciados, dentro de la media en los cuales el Estado Argentino los reconoce a sus empleados, goza actualmente el empleado policial, haciéndose efectivos mediante las distintas reglamentaciones en vigencia.

Pero seguidamente⁶³ la Declaración Universal de Derechos Humanos realiza el reconocimiento a toda persona, sin distinción de tarea efectuada, de la facultad de fundar sindicatos o sindicarse para la defensa de sus intereses. Se aprecia claramente en estos dos párrafos expuestos, como el Poder Ejecutivo Provincial, a través de la reglamentación orgánica policial, ha hecho una interpretación dividida de un mismo artículo. Por un lado le reconoce a los policías todos los derechos que le corresponden a cualquier trabajador; pero le niega la herramienta fundamental de reclamo que estos

⁶⁰ Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

⁶¹ *La Libertad Sindical*, (2005), Quinta edición, pág. 13, párr. 30

⁶² Artículo 23 Incisos 1, 2 y 3 Resolución 217 A, ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos

⁶³ Artículo 23 Inciso 4 Resolución 217 A, ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos

poseen contra el sector patronal, siendo éste derecho de ayuda fundamental para negociar las condiciones laborales y así dignificar al trabajo.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS:

Este Pacto fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A del 16 de Diciembre de 1966; entrando en vigor el 23 de Marzo de 1976.

En su Preámbulo reconoce que los Derechos protegidos por las normas establecidas en el Pacto, son derivación directa de la dignidad humana; como también que no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Del mismo surge la necesidad que el Estado Argentino, al restringir el derecho de sindicación del personal policial, deba realizarlo de forma excepcional e indispensable para la seguridad y orden público, debiendo dársele un tratamiento mucho más profundo y justificativo a la temática que la sola negativa dispuesta por disposiciones reglamentarias de leyes de nivel provincial.

Por intermedio de este Pacto Internacional, los Estados firmantes se comprometieron a garantizar a sus habitantes el goce integral de todos los derechos civiles y políticos que en el mismo se reconocen⁶⁴.

Entre los derechos reconocidos, se encuentra el de asociarse en forma libre entre las personas, incluyendo entre ellas el de fundar sindicatos o afiliarse a ellos para la protección de sus intereses⁶⁵.

De restringir los Estados Partes este derecho de asociación, debe ser hecho con fundamento en sustentar una sociedad democrática, basándose en la defensa de los intereses de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o bien para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás. Por tal motivo este Pacto no impide la imposición de restricciones legales al ejercicio de sindicalización a las fuerzas armadas y de policía⁶⁶.

⁶⁴ Artículo 3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶⁵ Artículo 22 Inc. 1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶⁶ Artículo 22 Inc. 2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Si bien expresamente este Pacto autoriza a los Estados Firmantes a negar el derecho de asociación a los empleados policiales, en la práctica el Estado Provincial no ha dado cumplimiento a lo estipulado; ya que las restricciones legales surgen de un decreto reglamentario de una ley provincial, no así del correspondiente Poder Legislativo. La gravedad de esta situación se halla en que no se dio en ambas Cámaras el tratamiento y debate que la problemática merece, ya que para restringir este derecho primeramente se tendría que establecer si efectivamente su otorgamiento afectaría la seguridad pública y el orden público, y en ese caso analizar otras posibles vías de canalización de reclamos laborales.

Por último, el Pacto establece que la posibilidad de autorizar a los Estados partes a negar el derecho de asociación a las fuerzas armadas o de seguridad, no implica que si reconocieron anteriormente el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, puedan adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que puedan menoscabar esas garantías⁶⁷. Como se verá en el apartado correspondiente, nuestro país se halla adherido a este Convenio, y no realizó reserva alguna, por lo que se hacen aplicables sus normas a todo tipo de trabajador, entre ellos, el policial.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES:

Este Pacto fue adoptado y puesto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A del 16 de Diciembre de 1966; entrando en vigor el 3 de Enero de 1976.

En su preámbulo, con igual criterio que en el Pacto Internacional Civiles y Políticos, destaca que los derechos que reconoce en sus distintos artículos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana.

Compromete el presente Pacto a los Estados firmantes a adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, particularmente legislando, para lograr la efectividad de los derechos que reconoce⁶⁸. Asimismo los insta a garantizar el pleno ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos

⁶⁷ Artículo 22 Inciso 3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶⁸ Artículo 1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social⁶⁹.

Se aprecia al analizar esta parte del Pacto, la obligación del Estado Nacional de abocarse con mayor ímpetu a la solución del problema planteado en el presente trabajo de Investigación, sea legislando la forma de sindicación de los efectivos policiales o bien creando vías preestablecidas de diálogo entre los empleados de la Institución y el empleador, que para este caso es el propio Estado.

Queda en evidencia que nuestro país se encuentra en franco incumplimiento a lo normado en este artículo, ya que denota una falta de interés a solucionar la problemática planteada, no utilizando todos los medios disponibles para cumplir con la finalidad última de lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos por este Pacto.

En otro apartado del Pacto, se reconoce que el ejercicio de los derechos reconocidos por el mismo podrán ser sometidos a restricciones determinadas por ley, en la medida que estas sean compatible con la naturaleza de esos derechos y que su objeto sea promover el bienestar general en una sociedad democrática⁷⁰

La pregunta que surge del análisis del párrafo anterior es si es necesario e indispensable coartar la libertad de sindicación a los empleados policiales en miras de asegurar la seguridad y el bienestar general de una sociedad democrática. La respuesta a este interrogante habría que buscarla en el derecho comparado, donde en países considerados del primer mundo, tales como Estados Unidos o España, la sindicación policial se encuentra autorizada y la prestación de seguridad a la comunidad es altamente superior a la prestada a nuestra población en la actualidad.

La negativa de sindicación no puede ser la respuesta dada por el Gobierno provincial con fundamento en la seguridad pública. Dicho argumento es falaz, ya que no guarda ninguna relación lógica negar un derecho humano a un trabajador con la problemática de seguridad que se vive en la actualidad, donde influyen muchos factores además del servicio prestado por la policía. Pese a ello, este fue uno de los fundamentos primordiales dado por autoridades Administrativas y Judiciales para negar la asociación sindical policial; tema que será abordado en el capítulo pertinente.

Los firmantes del pacto se comprometen a reconocer a toda persona, el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para promover y proteger sus intereses

⁶⁹ Artículo 2 y 3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁷⁰ Artículo 4 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

económicos y sociales, no pudiendo imponer restricciones al ejercicio de este derecho salvo las necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; como también a garantizar el libre y democrático funcionamiento de las asociaciones sindicales, sujetas únicamente a los estatutos correspondientes⁷¹.

Pese a lo establecido en el párrafo anterior, el Pacto deja abierto a realizar restricciones legales al ejercicio del derecho de sindicación a los integrantes de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado⁷².

Finalmente, y como fuera analizado en el Pacto anterior, la posibilidad de negar el derecho de asociación a los empleados policiales, no implica que se autoriza a los Estados partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías⁷³. Como se dejara asentado con anterioridad, nuestro Estado Nacional adhirió y ratificó sin reservas este Convenio, con las consecuencias legislativas lógicas para el derecho de asociación policial.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL:

Esta Convención fue llevada a cabo en la ciudad de Nueva York el 13 de Julio de 1967, aprobada en nuestro país mediante la sanción de la Ley 17.722 de fecha 26 de Abril de 1968, publicada el 8 de Mayo de 1968, sin realizar nuestro país ningún tipo de reservas para esta Convención.

Este instrumento internacional establece el compromiso para los Estados firmantes, de prohibir y eliminar todo tipo de discriminación racial, garantizando a toda persona la igualdad ante la ley. Hace comprometer en forma particular a los Estados firmantes a reconocer el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse⁷⁴.

Respecto a esta normativa ha dicho el Comité de Libertad Sindical que debería reconocérseles a todos los trabajadores, sin distinción de la tarea u ocupación que realizan, el derecho de constituir libremente las organizaciones que estimen

⁷¹ Artículo 8 Inciso 1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁷² Artículo 8 Inciso 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁷³ Artículo 8 Inciso 3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

⁷⁴ Artículo 5 Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

convenientes y de afiliarse a las mismas⁷⁵; como también que de establecer el Estado un listado de profesiones a las cuales se le limitaría el derecho de asociación, se estaría en contradicción con el principio de que los trabajadores, sin distinciones, tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas⁷⁶.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA):

La misma fue llevada a cabo en la ciudad de San José de Costa Rica el 22 de Noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. Fue aprobada por nuestro país en el año 1984 mediante la Ley 23.054, sin establecerse en el documento de ratificación ningún tipo de reservas para esta Convención.

En este Tratado se hace referencia a la Libertad de Asociación, estableciéndose que todas las personas poseen este derecho, pudiendo ser su finalidad ideológica, religiosa, política, económica, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier índole⁷⁷. Únicamente se podrá restringir este derecho mediante ley fundamentada en el mantenimiento de una sociedad democrática, en aras de la seguridad nacional o el orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás⁷⁸; dejando abierta la posibilidad de interponer restricciones legales e incluso prohibir este derecho a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía⁷⁹.

Con respecto a la posibilidad de restricción o prohibición de sindicalización para los miembros de las fuerzas armadas o policiales, ha expresado en reiteradas oportunidades la Comisión de Libertad Sindical la forma en que debería dársele interpretación al mismo, manifestando que en forma restrictiva se debería excluir a sus miembros de la aplicación del Convenio número 87⁸⁰.

También se ha referido en forma genérica a los trabajadores del sector público estatal, de los que forman parte los policías provinciales, estableciendo que la normativa establecida en el Convenio número 87 debe ser de aplicabilidad a todos los trabajadores sin ninguna distinción y, por consiguiente, incluir en este grupo a los empleados del Estado, Entiende que no es equitativo el establecimiento de una distinción en materia

⁷⁵ *La Libertad Sindical*,(2005), Quinta edición, pág. 48, párr. 216

⁷⁶ *La Libertad Sindical*, (2005), Quinta edición, pág. 48-49, párr. 217.

⁷⁷ Artículo 16 Inciso 1 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica).

⁷⁸ Artículo 16 Inciso 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica).

⁷⁹ Artículo 16 Inciso 3 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica).

⁸⁰ *La Libertad Sindical*,(2005), Quinta edición, pág. 50, párr. 223.

sindical entre los trabajadores del sector privado y los agentes públicos, ya que ambos deben gozar de este derecho⁸¹”.

Ha dicho al respecto que los funcionarios públicos deben gozar del derecho de constituir organizaciones de su elección y afiliarse a las mismas, con la finalidad de la defensa y promoción de sus intereses, sin necesidad de autorización administrativa previa⁸²; y que debido a la importancia que presenta para los empleados estatales el derecho de constituir o registrar sindicatos, negarles el mismo resulta incompatible con el principio reconocido a todo trabajador, sin distinción, de constituir, sin necesidad de autorización previa, sindicatos⁸³”.

Por último, y referido a la misma temática del funcionario público en general, ha dicho la Comisión de Libertad Sindical que si se niega el derecho de sindicación al sector público, diferenciándolo del sector privado, trae como consecuencia que las asociaciones que los primeros creen, no gocen de las ventajas y privilegios de todos los sindicatos, implicando una discriminación con respecto a los trabajadores del sector público y sus organizaciones frente a los del sector privado y a sus organizaciones. Refiere que de plantearse tal cuestión, la misma presentaría una discriminación con respecto al artículo 2 del Convenio número 87, ya que establece que los trabajadores sin ninguna distinción tienen derecho a constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a ellas⁸⁴.

B CONVENIOS FORMULADOS EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OCTAGÉSIMA SEXTA REUNIÓN.

La misma fue desarrollada en la ciudad de Ginebra, en Junio de 1998, abordando la posición de la OIT respecto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que deberían ser consagrados por todos sus Estados miembros.

Esta Conferencia declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado convenios relativos a la libertad sindical, tienen un compromiso que se deriva de su pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad los derechos y principios fundamentales de los trabajadores que surgen de los distintos convenios;

⁸¹ *La Libertad Sindical*, (2005), Quinta edición, pág. 49, párr. 218.

⁸² *La Libertad Sindical*, (2005), Quinta edición, pág. 49, párr. 219

⁸³ *La Libertad Sindical*, (2005), Quinta edición, pág. 49, párr. 221

⁸⁴ *La Libertad Sindical*, (2005), Quinta edición, pág. 50, párr. 222

entre los que se encuentra la libertad de asociación y la libertad sindical, como también el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

CONVENIO N° 87: LIBERTAD SINDICAL Y PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN.

Este Convenio fue llevado a cabo en la ciudad de San Francisco el 17 de Junio de 1948, entrando en vigor el 4 de Julio de 1950 y ratificado por nuestro país el 29 de Diciembre de 1959 mediante la Ley 14.932, mediante la cual no se efectuó reserva alguna a su contenido.

Como primera medida manifiesta este Convenio que todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo se obligan a poner en práctica las disposiciones que en él se establecen⁸⁵.

Reconoce a todos los trabajadores y los empleadores, sin hacer referencia a distinciones y sin la necesidad de autorización previa, 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 mismas⁸⁶.

Con referencia al reconocimiento del derecho de asociación a los empleados de las fuerzas armadas y de seguridad, deja librado a la legislación nacional la aplicación del mismo a sus miembros⁸⁷. Aclara que la ratificación del Convenio no debe considerarse como menoscabo a leyes, sentencias, costumbres o acuerdos existentes que le concedan este derecho a las fuerzas armadas o de la policía⁸⁸.

Ha dicho el Comité de Libertad Sindical respecto a esta facultad legislativa que poseen los estados firmantes de poder limitar las garantías establecidas en el Convenio para los trabajadores, a los empleados de las fuerzas armadas o de policía, no debe llevar a considerar como contrario al mismo el que la legislación de un Estado limite o excluya los derechos sindicales de las fuerzas armadas o de la policía, cuestión ésta que ha sido dejada a la apreciación de los Estados Miembros de la OIT⁸⁹.

También se ha referido al mismo manifestando que se prevé el acceso al derecho de asociación, sin ninguna distinción, a todos los trabajadores y empleadores. En relación a las excepciones dispuestas para la aplicación de las disposiciones del

⁸⁵ Artículo 1 Convenio N° 87. Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación.

⁸⁶ Artículo 2 Convenio N° 87. Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación.

⁸⁷ Artículo 9 Inciso 1 Convenio N° 87. Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación.

⁸⁸ Artículo 9 Inciso 2 Convenio N° 87. Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación.

⁸⁹ *La Libertad Sindical*, (2005), Quinta edición, pág. 50, párr. 225.

Convenio a los miembros de las fuerzas armadas y de policía, el Comité ha recordado que debería darse una definición restrictiva de los miembros de las fuerzas armadas que pueden ser excluidos de su aplicación. Además, el Comité indicó que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que, debido a que el artículo se presenta como una excepción al principio general por el cual todo empleado tiene derecho a asociarse en miras de la defensa de sus intereses, en caso de duda los trabajadores deberían ser considerados como civiles y tener acceso a este derecho⁹⁰.

Se destaca lo expresado en el último párrafo citado, en lo que respecta a la forma de considerar al personal policial en caso de dudas sobre su facultad de sindicarse, ya que la interpretación que realiza el Comité de Libertad Sindical es que los mismos deberían ser considerados como civiles. Como se ha visto en el análisis de las leyes orgánicas policiales, y según surge de la normativa establecida en ella, la institución policial es una fuerza civil armada jerarquizada; por lo que sus miembros deben ser considerados civiles en toda circunstancia, más allá de la duda sobre la interpretación del derecho de sindicalización, ya que así lo establece su normativa vigente.

Atento a lo expuesto, nuestro gobierno provincial debería acatar lo recomendado por los miembros del Comité de Libertad Sindical de la OIT, y en consecuencia, reconocer el derecho de sindicación policial, ya que en el marco de circunstancias legales que se plantean, existe duda respecto del ejercicio legítimo de este derecho para los trabajadores policiales; duda que, según la recomendación citada, debe ser interpretada a favor del ejercicio legítimo del derecho de asociarse.

En otro apartado del Convenio se obliga a los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo y que adhirieron al mismo, a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación⁹¹.

Se aprecia al ahondar en el estudio del párrafo precedente que nuestro país se encuentra distante de dar cumplimiento a lo que en él se establece; ya que no ha tomado medidas necesarias y apropiadas para garantizar el derecho de sindicación a los efectivos policiales provinciales, solamente lo que ha hecho es negarles el derecho de

⁹⁰ *La Libertad Sindical*, (2005), Quinta edición, pág. 50-51, párr. 226

⁹¹ Artículo 11 Convenio N° 87. Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación.

asociación mediante la reglamentación de la ley orgánica, sin crear vías de diálogo entre las partes de la relación laboral.

CONVENIO N° 98: APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DE SINDICACIÓN Y DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Este Convenio fue llevado a cabo en la ciudad de Ginebra el día 8 de Junio de 1949, logrando su entrada en vigor el día 18 de Julio de 1951; siendo ratificado por nuestro país el 12 de Julio de 1956 mediante la Ley 11.594, efectuándose la misma sin reservas al respecto.

Este Convenio establece como primera medida que todos los trabajadores, no haciendo diferencias por las tareas llevadas a cabo, deben gozar una adecuada protección por parte de los Estados firmantes, a los fines de prevenir todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical⁹². Refiere que esa protección prestada por los Estados partes debe apuntar especialmente a evitar todo acto que tenga por objeto sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o deje de ser miembro, o bien despedirlo o perjudicarlo de cualquier forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales⁹³.

Realiza la salvedad de permitir a la legislación nacional de las Partes, determinar el alcance del Convenio a las fuerzas armadas y de policía⁹⁴; aclarando que la ratificación del Convenio no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, los cuales concedan a los miembros de la fuerza armada y de policía las garantías establecidas en el mismo⁹⁵.

Como se expuso en los párrafos anteriores, el Estado Argentino, a través en el caso en estudio del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, tiene la obligación de realizar tareas tendientes a evitar actos discriminatorios violatorios de la libertad sindical. Muy lejos se encuentra de realizar dicha tarea, ya que solamente se ha dedicado a reglamentar una ley orgánica, en donde expresamente se prohíbe la sindicalización policial y se prevén penas disciplinarias para quien efectúe actividades de asociación con miras a defender sus intereses laborales.

Si bien el dictamen del INADI 40/08 no tiene carácter vinculante, el cual será abordado para su estudio en el capítulo correspondiente, ya se encuentran antecedentes

⁹² Artículo 1 Inciso 1 Convenio N° 98 OIT.

⁹³ Artículo 1 Inciso 2 Convenio N° 98 OIT.

⁹⁴ Artículo 5 Inciso 1 Convenio N° 87 OIT.

⁹⁵ Artículo 5 Inciso 2 Convenio N° 87 OIT.

por Instituciones especializadas en la temática, que mermar este derecho a empleados policiales constituye un acto discriminatorio.

Tampoco se le ha dado la tratativa legislativa correspondiente en lo que respecta a la facultad que este Convenio, como tantos otros, le otorga al Estado Argentino para determinar su alcance a los miembros de las fuerzas armadas o policiales; por lo que debería garantizárseles este derecho. El no hacerlo no solamente viola en cumplimiento del Convenio en estudio, sino que también se halla en franca contradicción a lo que establece nuestra Constitución Nacional, la que determina que ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe⁹⁶.

CONVENIO 151 OIT SOBRE PROTECCIÓN DERECHO SINDICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Este Convenio trata sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. Fue celebrado en Ginebra el 7 de Junio de 1978, entrando en vigor el 25 de Febrero de 1981.

El mismo fue llevado a cabo con la finalidad de llenar un vacío legal, en virtud que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949 no es aplicable a cierta categorías de empleados públicos⁹⁷.

Otros de los fundamentos por los cuales fue realizado, además de lo expuesto anteriormente, eran la falta de reglamentación para una actividad de considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países, la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos; como también solucionar los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949, y las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos

⁹⁶ Artículo 19 Constitución Nacional.

⁹⁷ Preámbulo Convenio 151 OIT. Protección Derecho de Sindicación en la Administración Pública.

gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio⁹⁸.

El Convenio establece su rango de aplicabilidad a todas las personas empleadas de la administración pública, en la medida en que no le sean aplicables disposiciones más favorables pertenecientes a otros convenios internacionales de trabajo⁹⁹ que le sean aplicables. Deja abierta la posibilidad de legislar a los Estados partes, el alcance del Convenio a los empleados de alto nivel con poder decisorio o con obligaciones de naturaleza altamente confidencial, como a los miembros de las fuerzas armadas o de policía¹⁰⁰.

La posibilidad de legislar la limitación de las garantías establecidas en los distintos Convenios internacionales de los cuales nuestro país es parte, a los miembros de las fuerzas armadas y policiales, se reitera; como también la falta de tratativa legislativa al respecto.

Este Convenio realiza una definición de la expresión organización de empleados públicos, diciendo que es todo tipo de organización, sin importar su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de sus componentes¹⁰¹. Es de destacar que las organizaciones actuales que procuran defender los derechos de los empleados policiales bajo la forma de sindicatos, aunque no tengan reconocimiento estatal y por lo tanto no estén reguladas por éste, encuadran en el concepto que realiza el Convenio en lo referente a organizaciones de empleados públicos, ya que su finalidad es la defensa de intereses laborales.

Como consecuencia de encuadrar las organizaciones policiales que pujan por los derechos laborales de sus miembros, en el concepto vertido para la expresión organización de empleados públicos que efectúa el Convenio, se infiere de allí su aplicabilidad a los miembros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Se suma como fundamento a esta conclusión, que actualmente no le son aplicables al personal policial, disposiciones de Convenios internacionales, lo que conllevaría a aplicar el mismo.

⁹⁸ Preámbulo Convenio 151 OIT. Protección Derecho de Sindicación en la Administración Pública.

⁹⁹ Artículo 1 Inciso 1 Convenio 151 OIT. Protección Derecho de Sindicación en la Administración Pública.

¹⁰⁰ Artículo 1 Incisos 2 y 3 Convenio 151 OIT. Protección Derecho de Sindicación en la Administración Pública.

¹⁰¹ Artículo 3 Convenio 151 OIT. Protección Derecho de Sindicación en la Administración Pública.

En lo que respecta a los actos de discriminación antisindical, el Convenio tiende a asegurar la protección adecuada a todos los empleados públicos¹⁰²; especialmente contra todo acto que tenga por objeto sujetar el empleo del empleado público a la condición que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella; o bien despedirlo o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de esa organización¹⁰³.

Con respecto al párrafo que antecede, la Ley orgánica y el decreto reglamentario policial establece como requisito esencial al momento de ingreso a la fuerza policial, la aceptación del mismo, derivándose de ello la prohibición de pertenecer a una asociación o sindicalizarse; lo que se presenta contrario a lo que establece el Convenio en lo que refiere a aceptar al empleado público con la condición de no afiliación sindical.

Con relación a los perjuicios que se le pudiera aplicar al empleado por su afiliación a estas organizaciones, fueron varios los efectivos policiales sancionados administrativamente por el gobierno provincial por haber participado en organizaciones o intentado la creación de sindicato policial; temático que será ampliado en el apartado correspondiente.

Si bien este instrumento internacional contiene, respecto de los miembros de las fuerzas Armadas y de seguridad, un reenvío a la legislación nacional similar a los Convenios N° 87 y 98, marca un adelanto importante en lo que respecta al reconocimiento de los derechos de los funcionarios públicos, al exigir¹⁰⁴ que los Estados fomenten procedimientos de negociación, o cualquier otro método, que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de sus condiciones de trabajo (García, 2014).

Este Convenio legisla una posible solución de conflictos laborales, estableciendo la negociación entre las partes mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje. Dichos procedimientos deben ajustarse a cada condición de los Estados partes, y gozar de la confianza de los interesados¹⁰⁵. Según García (2014), los métodos de solución de conflictos que se podrían utilizar son la consulta a las organizaciones representativas del personal y la

¹⁰² Artículo 4 Convenio 151 OIT. Protección Derecho de Sindicación en la Administración Pública.

¹⁰³ Artículo 5 Convenio 151 OIT. Protección Derecho de Sindicación en la Administración Pública.

¹⁰⁴ Artículo 7 Convenio 151 OIT. Protección Derecho de Sindicación en la Administración Pública

¹⁰⁵ Artículo 8 Convenio 151 OIT. Protección Derecho de Sindicación en la Administración Pública.

habilitación de mecanismos para canalizar las reclamaciones de los representantes sindicales, a fin de que se logre un acuerdo a partir del diálogo institucional.

Por medio de esta solución planteada, el Convenio pone en cabeza del Estado la creación de vías de solución de conflictos entre las partes que sean de confianza de los interesados; vías inexistentes en la relación Estado Provincial- Institución Policial. Demuestra esta falta de comunicación la forma arbitraria en las cuales fueron y son “solucionados” los conflictos que se producen y se han producido a lo largo de la vida institucional de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Por último, y no sin menos importancia que los derechos anteriormente reconocidos y citados por este Convenio, se encuentra la facultad que se le otorga a los empleados públicos de gozar de los derechos civiles y políticos esenciales que le permitan ejercer la libertad sindical, reservándose dichos derechos a los casos donde las obligaciones que deriven de su condición y sus funciones, así no lo permitan¹⁰⁶.

Se vuelve a destacar con lo citado precedentemente, la falta que hace el tratamiento legislativo a esta problemática. Si la misma fuera llevada a cabo, y de aprobarse el derecho de sindicalización, es muy factible que a las jerarquías superiores se les siga prohibiendo, debido a su facultad decisoria dentro de la fuerza policial.

¹⁰⁶ Artículo 9 Convenio 151 OIT. Protección Derecho de Sindicación en la Administración Pública.

CAPITULO IV:

Análisis leyes orgánicas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.-

TEMATICA ABORDADA:

- A. Ley Provincial 536. Creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.
- B. Ley Provincial 4646. Estabilidad de la Ley de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.
- C. Leyes provinciales 5270, 8268, 8686, 9550, 9551, 13201, 13482, 13982.
Análisis. Prohibición de sindicalización en las distintas normativas vigentes.
- D. Conclusiones finales del capítulo

En el presente capítulo se efectuará un abordaje histórico de las distintas reglamentaciones orgánicas que rigieron a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, analizándose la prohibición a asociarse que pesó y pesa sobre los funcionarios públicos que desempeñaron y desempeñan sus tareas en esa repartición estatal. Para ello se estudiará cada ley orgánica en orden cronológico, desde la más antigua a la que actualmente se encuentra en vigencia.

A. LEY PROVINCIAL 536. CREACIÓN DE LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El primer cuerpo normativo que organizó a la Policía de la Provincia de Buenos Aires nace bajo el mandato del Gobernador General Martín Rodríguez, siendo un proyecto de ley propulsado por el Ministro de Gobierno Bernardino Rivadavia. El 24 de Diciembre de 1821 fue aprobado dicho proyecto y ese mismo día el gobierno provincial lo promulgó como Ley 536, la que cuenta con una extensión de catorce artículos (Richieri, 1981).

Se destaca que el contenido del mismo no presenta interés para el presente Trabajo de Investigación, ya que en la situación histórica en donde fue promulgada era impensada una asociación con tinte de sindicalización dentro de una fuerza policial.

Es de resaltar que la primer ley orgánica centraba su atención legislativa en regular la creación solamente de las cúpulas dirigenciales de la Policía, estableciendo los cargos de Jefe de Policía y de seis comisarios para la capital y ocho para la campaña y la retribución que los mismos percibirían por las tareas que desarrollarían¹⁰⁷; sin hacer mención de sus estratos inferiores. El Gobierno provincial a través del Gobernador, designaba las funciones y cargos en forma directa, con el plazo de actuación hasta la sanción de leyes reglamentarias de esas funciones¹⁰⁸.

B LEY PROVINCIAL 4646. ESTABILIDAD LABORAL EN LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Desde el momento de creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires hasta la sanción de esta Ley, ninguno de los reglamentos orgánicos que se fueron sucediendo en el tiempo le aseguraban estabilidad laboral a los efectivos policiales (Richieri, 1981).

¹⁰⁷ Artículo 10 y 11 Ley Provincial 536. Orgánica Policía Provincia de Buenos Aires.

¹⁰⁸ Artículo 12 Ley Provincial 536. Orgánica Policía Provincia de Buenos Aires.

Esta situación cambió cuando el 4 de Enero de 1938 el Poder Ejecutivo promulgó la Ley 4646, la cual aseguraba la estabilidad del personal policial sin distinción de jerarquías. Además creó el escalafón destinado a posibilitar la realización de una carrera administrativa-profesional dentro de la Institución Policial; con lo cual, sumado a la estabilidad, posibilitaba el reconocimiento a derechos fundamentales del empleado público (Richieri, 1981).

Esta ley tampoco presenta prohibiciones a la posibilidad de asociarse tanto política como gremialmente, lógicamente impensado para la época en que se encontraba en vigencia.

La misma cuenta con un total de 13 artículos, entre los cuales se destacan por presentar interés para el presente Trabajo, los que reglamentaban derechos adquiridos por sus empleados.

Establecía una división de funciones entre el personal policial, a quienes agrupaba en las secciones de Seguridad, Investigaciones, Judicial, Administrativo y Servicios especiales y técnicos¹⁰⁹.

Dejó en manos del Poder Ejecutivo el reglamentar las condiciones de ingreso a la fuerza policial, quien debía establecer las condiciones de idoneidad mínimas que debían reunir para el desempeño de cada categoría o clase en las distintas jerarquías policiales. Legislabo sobre la forma de promociones y ascensos, por medio de exámenes o de concursos¹¹⁰.

Por último, el derecho que dio origen al nombre con la cual se conoce la Ley Provincial y cumplimiento con la garantía que poseen los empleados estatales a la estabilidad laboral. Establecía que los empleados y personal obrero, de maestranza, de tropa y de servicio que, desde el día de su ingreso hubieren prestado o prestasen seis meses de servicio, por lo menos, no serían separados de sus puestos, sin que se justifique su inconducta o inhabilidad, mediante la instrucción del correspondiente sumario administrativos; reconociéndole el derecho a descargo antes de dictar sentencia definitiva¹¹¹.

¹⁰⁹ Artículo 2 Ley Provincial 4646. Estabilidad laboral.

¹¹⁰ Artículo 7 Ley Provincial 4646. Estabilidad laboral.

¹¹¹ Artículo 10 Ley Provincial 4646. Estabilidad laboral.

C. LEYES PROVINCIALES 5270, 8268, 9550, 9551, 13201, 13482, 13982. ANÁLISIS. PROHIBICIÓN DE SINDICALIZACIÓN EN LAS DISTINTAS NORMATIVAS VIGENTES

LEY 5270: Esta ley fue conocida bajo el nombre de “ley de estabilidad, escalafón y sueldo básico del personal policial”. Su promulgación se realizó el 22 de Septiembre de 1948 y su publicación el 04 de Octubre del mismo año (Richieri, 1981).

Se aprecia en su redacción una mayor complejidad legislativa, ya que a lo largo de sus 63 artículos intenta abarcar toda la faz organizativa de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. No se realizará un examen en ese sentido de la misma por escapar a la finalidad del presente Trabajo de Investigación.

Como es de suponer, en la época y contexto cultural en la que estuvo en vigencia, todavía no se pensaba la necesidad de regular la prohibición sindical para con los efectivos policiales, atento al régimen prácticamente militar imperante en la policía.

Esta ley fue derogada por la Ley 5734 con fecha de promulgación de esta última el 10 de Septiembre de 1953, la cual funcionó como Ley orgánica policial, perfeccionando aún más a la anterior en lo que respecta a su calidad legislativa. Tampoco posee prohibiciones a la facultad de asociación.

LEY 8268: La presente ley orgánica fue promulgada con fecha 24 de Octubre de 1974. No presenta prohibiciones para con el personal policial respecto al derecho de asociación en cualquiera de sus formas.

Se destaca en la misma la definición que efectúa sobre la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a quien conceptualiza como una institución civil armada que tiene a su cargo el mantenimiento del orden público y la colaboración en la obtención de la paz social. Le asignaba la tarea de auxiliar permanente de la Administración de Justicia, limitándole su espectro de actuación a lo estipulado en las leyes, decretos y reglamentos, con la finalidad de resguardar la vida, los bienes y los derechos de la población¹¹².

Juntamente con la ley 8268 fue dictada la ley 8269 la cual fue llamada Ley de Personal. Este cuerpo normativo, promulgado el 4 de Noviembre de 1974, establece entre otras cuestiones, los deberes de los funcionarios policiales, entre los que se

¹¹² Artículo 1 Ley 8268.

encuentra la prohibición a desempeñar funciones públicas electorales, ni participar en las actividades de los partidos políticos¹¹³.

DECRETO- LEY 8686: Promulgada el 28 de Diciembre de 1976, derogada posteriormente por la Ley 9551.

Esta ley, dictada bajo el golpe militar al gobierno nacional, trata de establecer las distintas funciones orgánicas de los componentes de la policía provincial.

A lo largo de sus artículos no establece prohibiciones al derecho de asociarse, impensado el mismo para la época histórica donde la misma fue dictada.

Sigue en la línea conceptual anteriormente establecida para conceptualizar a la fuerza policial, refiriendo que la misma es una Institución civil armada, con organización propia, otorgándole la función primordial de mantener el orden público y colaborar en la obtención de la paz social. Asimismo establecía el tamaño de la fuerza policial, relacionándolo directamente con las necesidades que imponía el cumplimiento de la misión asignada¹¹⁴.

LEY 9550: Esta ley, llamada Ley Orgánica del personal de la Policía de la provincia de Buenos aires, fue promulgada el 3 de Junio de 1980 y publicada el día 16 del mismo mes y año. Consta de 135 artículos, en los cuales organiza a la institución policial y sus componentes orgánicos.

Establecía prohibiciones para el personal policial en lo que respecta a la aceptación de funciones públicas electivas, y participación en actividades de partidos políticos¹¹⁵, exceptuándose al personal policial retirado¹¹⁶. Dicho incumplimiento hacia pasible una sanción administrativa –cesantía- para con los incumplidores. Se destaca que la cesantía es una de las penas más severas establecidas, que importa la separación de la Institución, con la pérdida del empleo y demás derechos inherentes al mismo¹¹⁷.

Como se aprecia, al momento que el derecho de asociación comenzaba a resurgir a finales del período de gobierno militar –por intermedio de los partidos políticos- , el Estado Provincial comenzó a limitar este derecho a los efectivos policiales.

¹¹³ Artículo 9 Ley 8269.

¹¹⁴ Artículo 1 Ley 8686.

¹¹⁵ Artículo 14 Ley 9550. Orgánica del personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

¹¹⁶ Artículo 58 Ley 9550. Orgánica del personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

¹¹⁷ Artículo 45 Ley 9550. Orgánica del personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

LEY 9551: Este decreto ley fue promulgado por la Junta Militar el 3 de junio de 1980, derogando la Ley 8686. Posteriormente fue derogado por la Ley 12155.

El mismo organiza la estructura policial, su jefatura y todo lo referente a la actuación del personal policial, como por ejemplo las cuestiones de jurisprudencia, detenciones, allanamientos, etc.

No presenta prohibiciones al objeto del presente trabajo de investigación; destacándose que en consonancia con las anteriores leyes orgánicas le otorga a la institución carácter de institución civil armada que tiene a su cargo el mantenimiento del orden público para la obtención de la paz social; como también supeditó la magnitud, composición y organización de la fuerza policial al cumplimiento del fin para el cual fue creado¹¹⁸.

LEY 12155: Ley provincial promulgada el 05 de Agosto de 1998, publicada el 11 de Agosto de 1998; deroga los decretos reglamentarios 9551/80 y modificatorias, leyes 11529, 11880 y 12056.

La principal característica de esta Ley es que divide a la institución policial en varias fuerzas descentralizadas, normando su funcionamiento y organización.

Mantiene para estas nuevas fuerzas policiales el carácter de instituciones civiles armadas profesionalizadas¹¹⁹; no presentando prohibiciones expresas al objeto de estudio del presente trabajo.

LEY 13201: Esta ley provincial fue promulgada el 7 de Junio del 2004 y publicada el día 5 de Julio del mismo año. Derogó los decretos leyes 9550/80 y 1675/80, y posteriormente fue derogada por la ley N° 13.982.

La misma es considerada importante en su papel de modernizadora de la organización policial, específicamente en materia de recursos humanos, introduciendo la unificación de escalafones y la reducción de sus grados, un nuevo sistema disciplinario y forma de desarrollo de la carrera policial.

No presenta en su texto prohibición expresa al derecho de asociarse o sindicalizarse; si haciéndolo su decreto reglamentario 3326/04, promulgado el 30 de Diciembre de 2004, más específicamente sancionando como falta leve la participación policial en reuniones de carácter político, tanto si el efectivo policial lo hace vistiendo el

¹¹⁸ Artículo 1 Ley 9551.

¹¹⁹ Artículo 3 Ley 12155.

uniforme reglamentario, como haciéndolo de civil sin previa autorización de sus superiores jerárquicos¹²⁰.

LEY 13482: Esta ley es conocida como de unificación de la organización de las policías de la Provincia de Buenos. La misma es una síntesis de la reforma de seguridad que se impulsó durante los años 2004 al 2007.

Esta norma jurídica condensa varias leyes, decretos y resoluciones ministeriales dictadas con el fin de implementar las reformas mencionadas con anterioridad. Implementa como novedad la supresión de la figura del jefe de policía, la descentralización y desconcentración de las distintas policías, y la introducción del principio de especialización policial.

No presenta prohibiciones respecto a la problemática de investigación, ya que en todo su tratado no regula el accionar de los efectivos policiales.

Sigue manteniendo, como sus leyes antecesoras, el carácter de institución civil armada, jerarquizada y de carácter profesional de las distintas policías actuantes en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

LEY 13982: En esta normativa, actualmente vigente, no se observan prohibiciones expresas a la autorización para asociarse o sindicalizarse, en cambio las mismas aparecen en su decreto reglamentario 1050/09. Es decir, que la negativa de sindicalización no es una decisión legislativa, sino que surge de la decisión del Poder Ejecutivo al reglamentarla.

Establece como incompatible con la función policial, el participar sus miembros en actividades políticas o gremiales. Legisla en el mismo artículo y por consiguiente equiparando la prohibición a la libre asociación, a la asistencia a lugares o reuniones que comprometan la dignidad o el decoro de la función policial¹²¹.

También sanciona como falta grave con competencia originaria de la Auditoría General de Asuntos Internos, dos actos relacionados directamente con la libertad de asociación: el hecho de hacer o transmitir por cualquier medio, entre iguales, superiores o subalternos; escritos, circulares, proclamaciones, publicaciones internas, o reclamos en contra de la Institución Policial o sus componentes o respecto de actos u órdenes de

¹²⁰ Artículo 112 Dec. Reg. 3326/04.

¹²¹ Artículo 42 Dec. Reg. 1050/09.

un superior, o relacionadas con condiciones o situaciones laborales¹²²; y acatar decisiones de asociaciones gremiales o profesionales contrarias a la prestación normal de los servicios que le correspondan a la misión de la Policía, sea ostensible o encubiertamente¹²³.

La Auditoría General de Asuntos Internos tiene competencia originaria en hechos que la Institución estima como de suma gravedad, aparejando sanciones administrativas de las más graves dentro del Derecho Administrativo, como son la cesantía y la exoneración.

Los hechos en los cuales entiende este órgano de control, abarcan desde el hecho de agredir física o psicológicamente a un particular¹²⁴, cometer actos u omisiones que impliquen en forma directa o indirecta cualquier modo de corrupción¹²⁵, haber sido condenado judicialmente a pena privativa de la libertad¹²⁶, detentar sustancias estupefacientes con cualquier finalidad¹²⁷, entre otros. Como se verá, son situaciones que de producirse presentan una gravedad muy evidente.

Es difícil intentar de comprender como el Poder Ejecutivo Provincial, mediante la reglamentación de una ley, equipara a la gravedad de los hechos enunciados en el párrafo anterior, la situación de asociarse con fines legítimos y en defensa de intereses propios, reconocidos en incontables tratados Internacionales de contenido laboral y con jerarquía Constitucional, como se viera en el capítulo correspondiente.

Teniendo en cuenta que los distintos tratados internacionales de jerarquía constitucional que nuestro Estado ratificó, otorgan a éste una facultad para restringir o negar el derecho de sindicalización a los miembros de las fuerzas de seguridad mediante ley formal (tal como lo establece el Art. 9.1 del Convenio N° 87 OIT, el Art. 16.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 23 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, entre otros) parecería que la reglamentación estaría haciendo uso de tal facultad estatal.

Pero al realizar un test de constitucionalidad a este artículo reglamentario en particular, el mismo no saldría airoso. Según Porta (2014) todo lo referido a derecho del trabajo y la seguridad social, por ser derecho de fondo, es competencia del Congreso de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 75 inciso 12 de la

¹²² Artículo 194 Dec. Reg. 1050/09.

¹²³ Artículo 205 Dec. Reg. 1050/09.

¹²⁴ Artículo 208 Inc a Dec. Reg. 1050/09.

¹²⁵ Artículo 205 Inc a Dec. Reg. 1050/09.

¹²⁶ Artículo 202 Inc c Dec. Reg. 1050/09-

¹²⁷ Artículo 202 Inc a Dec. Reg. 1050/09.

Constitución Nacional; encontrándose las autoridades provinciales obligadas a respetar éste ámbito de competencia (Art. 31 CN).

Con relación a esta área en cuestión, el Poder Legislativo Nacional ejerció sus facultades ya que dictó la Ley de Asociaciones Sindicales Nº 23.551 y el Ministerio de Trabajo de la Nación es su autoridad de aplicación¹²⁸. En este cuerpo normativo no se excluye en ningún momento de su ámbito de aplicación a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad, por lo que menos podría excluirlos una norma de carácter provincial o su decreto reglamentario (Porta, 2014).

El hecho de que la fuerza policial sea de carácter provincial y que los gobernadores de provincia ejerzan el poder de policía en su territorio, no habilita a las legislaturas provinciales a dictar normas que avancen en materia que no le es propia – Arts. 5, 31 y 75 Inc. 12 de la CN-. (Porta, 2014).

CONCLUSIONES FINALES DEL CAPÍTULO: Como conclusión final se arriba a que la prohibición a sindicalizarse se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico actual que rige organizativamente a los agentes públicos que se desempeñan como efectivos policiales, en la Ley 13982.

Se observa además que la fuerza policial desde sus inicios estuvo fuertemente ligada al régimen militar, incluso siendo dirigida en época de vigencia de gobiernos militares, por altos miembros de las distintas Fuerzas Armadas. Esta situación es la que implantó la idea generalizada dentro de la Institución, que la misma no podría ser sindicalizada, como también que sus componentes no podrían participar de ningún tipo de asociaciones, tanto gremiales como políticas.

Se destaca que la primera negativa a la autorización a asociarse surge expresamente en la Ley 9550 promulgada en el año 1980, como también que una ley contemporánea a la citada, como lo es la Ley 9551, le reconoce a la Institución policial el carácter de fuerza civil jerarquizada y profesionalizada, separándola desde ese entonces del régimen militar imperante en la misma.

Hasta la actualidad, y mediante los distintos reglamentos orgánicos que rigió a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, se trasladó la negativa a otorgar permiso a asociarse a sus miembros, pese a que con el advenimiento de la democracia y el

¹²⁸ Art. 56, Ley 23551.

reconocimiento expreso efectuado por las mismas leyes de la cualidad de civil de la Institución, la situación tendría que haber sido totalmente contraria.

La tendencia legislativa en los distintos reglamentos orgánicos policiales, es lograr que desde la fuerza policial se priorice el respeto por los derechos humanos, siendo este uno de los ejes de los fundamentos de las leyes 13201, 13482 y 13982; pero a su vez y en contrapartida, no se da tutela jurídica a uno de los derechos humanos fundamentales tal cual es el de asociarse con fines útiles y poder peticionar a las autoridades, derecho aún no reconocido a sus miembros.

CAPITULO V:

Opiniones doctrinarias.

TEMATICA ABORDADA:

- A. Opinión de Julio Armando Grisolia y Carlos Etala
- B. Opinión de René Ricardo Mirolo
- C. Opinión de Von Potobsky y Bartolomei de la Cruz
- D. Opinión doctrinaria de Mario Ackerman y Diego Tosca
- E. Opinión vertida por Guillermo Cabanellas
- F. Opinión del ministro de la CSJN Dr. Eugenio Zaffaroni
- G. Opinión de Osvaldo Maddaloni.
- H. Opinión de Elsa Porta.
- I. Opinión de Héctor Omar García

En el presente apartado se procederá a realizar un análisis de la más destacada opinión catedrática sobre la materia, de la cual se desprenderá la conclusión de la amplitud que se le asigna a la libertad sindical, haciéndose abarcativa incluso al personal policial en actividad.

A. OPINIÓN DE JULIO ARMANDO GRISOLIA Y CARLOS ETALA

Para Grisolia (2010) la libertad sindical resulta ser uno de los principios esenciales del trabajo que tiene su fundamento en distintos convenios de la OIT, en el Artículo 14 bis de la CN y en la Ley 23551.

Este autor define conceptualmente este término como un conjunto de derechos y garantías que actúan tanto a nivel individual como en el colectivo; como principio constitucional y legal. El mismo posee tres funciones básicas fundamentales, como son orientar al legislador para que al realizar su tarea no transgreda ni restrinja las garantías que de él emanan; de parámetro para la actuación jurisprudencial, ya que los jueces deben tenerlo en cuenta al momento de interpretar la norma y aplicarlo al caso en particular; y por último cumple con una función de integración, al operar como regulador en los casos no previstos en la legislación (Grisolia, 2010).

Este principio puede ser visto desde dos aspectos distintos, desde el punto de vista individual o desde el colectivo. La libertad individual se interpreta como la posibilidad que tiene todo trabajador de afiliarse a un sindicato o de no hacerlo, o bien desafiliarse. Diferente resulta ser el aspecto colectivo, ya que éste refleja la facultad de la asociación sindical de regir su funcionamiento en forma autónoma e independiente de la intervención del Estado y de los empleadores (Grisolia, 2010).

Teniendo en cuenta las tres funciones fundamentales que le reconoce Grisolia a la libertad sindical, se observa que las mismas no han sido tenido en cuenta por ninguno de los poderes estatales (Ejecutivo, Judicial y Legislativo) al momento de tratar la temática de investigación.

Si se aprecia la primera función orientadora para el legislador, y para el poder Ejecutivo en su posterior reglamentación; el derecho de sindicación ha sido cercenado para los trabajadores policiales sin base o sustento legal ni práctico firme que justifique tal determinación.

La función policial puede ser desarrollada con total normalidad pese a sindicalizarse a sus empleados, siempre que se la tome en cuenta como lo que es, un servicio público esencial. Si comparamos el resto de los servicios esenciales, se observa

que ellos se encuentran sindicalizados y funcionan en forma correcta, hallándose reguladas las cuestiones particulares referente a los conflictos laborales.

En lo que respecta a la función interpretadora jurisprudencial, las conclusiones a las cuales se han arribado al ahondar en el análisis de los reglamentos y leyes tanto a nivel administrativo por parte del Ministerio del Trabajo, como el posterior reclamo Judicial, siempre fueron contrarias a la admisión de la sindicación policial, a excepción del fallo pionero de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo – abordado para su estudio en el capítulo pertinente-.

Por último la función integradora tampoco fue tenida en cuenta, ya que como se verá en el apartado correspondiente, uno de los fundamentos para negar la sindicalización policial fue justamente la falta de regulación al respecto; con lo que queda expuesto que la libertad sindical no fue interpretada como regla para el caso, sino como excepción a otorgar la facultad para esta clase de trabajadores.

Otra definición que se puede aportar del concepto de libertad sindical es la realizada por Etala (2002), para quien resulta ser un conjunto de derechos, potestades, privilegios e inmunidades que otorgan a trabajadores y organizaciones voluntariamente constituidas por ellos, las distintas normas constitucionales, internacionales y legales que abordan la temática laboral; las cuales tienden a garantizar las acciones lícitas que éstos efectúen destinadas a la defensa de los intereses y al mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo.

B OPINION DE RENÉ RICARDO MIROLO

Para este autor la libertad sindical también presenta dos aristas. Una de ellas es la individual, a la que define como una facultad inherente a todos los trabajadores que implica el derecho a afiliarse, desafiliarse o no afiliarse a una entidad gremial. Con respecto a la otra arista, la misma es la colectiva, conceptualizándola como el derecho de poder constituir asociaciones o gremios con el único requisito de la simple inscripción (Mirolo, 2003).

Manifiesta el catedrático estudiado que el derecho individual deriva de una creación que nace del propio Estado, el cual intenta dar al trabajador una herramienta que impida, por medio de legislación acorde, la explotación del empleador. Es por ello que se otorga este derecho a la parte más débil en la relación laboral, ya que si no aunara sus fuerzas al momento de discutir sus derechos y condiciones de trabajo, le

sería imposible enfrentar con éxito al empleador. Una de sus principales funciones es la de equilibrar fuerzas entre empleado y empleador (Mirolo, 2003).

Este autor le asigna al derecho colectivo del trabajo una finalidad esencial: como lo es la de constituir un elemento de equilibrio, quedando afuera de la balanza jurídica, la fuerza económica de las empresas, lográndose así compensar las ventajas que poseen los empleadores debido a su mayor capacidad económica (Mirolo, 2003).

El derecho colectivo de trabajo es *inescindible* al derecho de trabajar, debiéndose considerar a ambos conceptos como una unidad armónica (Mirolo, 2003).

Así como en el derecho individual del trabajo es principio fundamental el de protección, traducido en las manifestaciones del *in dubio pro operario*; en el derecho colectivo tiene interés prioritario el de la libertad sindical, de manera tal que la garantía se logre mediante la libre elección y asociación con otros trabajadores para que pueda desarrollarse plenamente como *persona humana* (Mirolo, 2003).

Manifiesta el autor que seguimos en este apartado que la organización colectiva tiene su nacimiento en una consecuencia lógica de una *tendencia natural del hombre* a agruparse con sus semejantes para lograr objetivos comunes (Mirolo, 2003).

Refiere este doctrinario que tutelar la libertad sindical es una problemática de las más conflictiva dentro de la historia del derecho del trabajo. Existe una desigualdad económica entre empleador y empleado que no se puede negar, y que es de mucha ingerencia al momento de ajustar las condiciones de trabajo, la cual genera para la parte más débil la necesidad de agruparse, a los fines de compensar la desigualdad existente. De esta problemática deriva la importancia de la libertad de asociación (Mirolo, 2003).

La libertad sindical procura lograr el equilibrio de ambas partes en la relación laboral, asegurando así condiciones dignas y equitativas entre los factores esenciales que lo componen, como son el trabajo y capital (Mirolo, 2003).

Por último el autor hace referencia a que tanto el derecho individual como colectivo se encuentran tutelados en nuestro régimen jurídico interno por lo normado en el Artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional; encontrándose protegidos también a nivel internacional en los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (Mirolo, 2003).

Analizando lo enseñado por este autor, es innegable que se debe reconocer el derecho de sindicación al trabajador policial. Simplemente se puede afirmar esta conclusión en las tres premisas que se resaltaron en párrafos anteriores, como son la unión inescindible del derecho a trabajar al de asociación, la consecuencia que esta

posibilidad de asociación conlleva en toda persona para su desarrollo pleno, y la tendencia natural de todo ser humano a asociarse.

En conclusión, siguiendo los pensamientos expuestos por este doctrinario, la discusión sobre la sindicación policial pasaría al plano irrisorio de determinar si el trabajador policial es un ser humano con capacidad de derecho. No se puede negar este derecho humano fundamental, el planteamiento judicial y legislativo debería dirigirse en los carriles de regular el derecho de sindicación a la institución policial, no el de plantear su autorización o negativa a ejercerlo.

C. OPINIÓN DE VON POTOBISKY Y BARTOLOMEI DE LA CRUZ.

Estos dos autores citados realizaron un estudio pormenorizado de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde el punto de vista institucional como así también sobre los principios laborales que pregona, entre ellos el de libertad sindical y su consecuente derecho de sindicación.

Destacan que para la OIT el derecho de sindicación es uno de los derechos humanos fundamentales, resultando ser uno de los pilares en los que se sustenta esta organización. Le otorga a este derecho el carácter de corolario de la integración de los individuos a la sociedad por medio de organismos de intermediación de intereses sociales (Von Potobsky-De la Cruz, 2002).

Citan estos autores a la Parte XIII del Tratado de Versalles, también conocido como la Constitución de la OIT, en el cual se le otorga una importancia particular y urgente para ambas partes de la relación laboral, al derecho de sindicación. Se lo estima como uno de los medios capaces de mejorar las condiciones de trabajo y consecuentemente asegurar la paz. Posteriormente al dictarse la Declaración de Filadelfia de 1944 se vuelve a reafirmar su calidad de fundamental y vital para el progreso constante. (Von Potobsky-De la Cruz, 2002).

Los autores estudiados manifiestan que el derecho de asociación, en su sentido más amplio, posee reconocimiento normativo en los instrumentos internacionales más importantes, entre los que citan a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconocido en sus artículos 2º y 23; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1968, en su artículo 8º; la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950; la Carta Social Europea de 1961; la Carta de la Organización de Estados Americanos de 1948; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; la Carta

Internacional Americana de Garantías Sociales; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada en 1979 en San José de Costa Rica. (Von Potobsky-De la Cruz, 2002).

Estos dos autores opinan que la libertad sindical, en sus dos formas tanto individual como colectiva, no son posibles, si no se encuentran dentro de una sociedad que respete las libertades civiles y políticas y, especialmente, el derecho a la seguridad de la persona, la libertad de opinión y expresión, y la libertad de reunión (Von Potobsky-De la Cruz, 2002). Se induce de la opinión vertida la importancia que radica en el reconocimiento de la libertad sindical, ya que al cercenar la misma se están violando otros derechos fundamentales que guardan relación muy estrecha con ella.

Con relación al reconocimiento de este derecho por parte de los países partes de los distintos convenios formulados en el marco de la OIT, estos autores opinan que la adhesión al principio de la libertad sindical es general, observándose ratificaciones de países que provienen de Estados con regímenes políticos o situaciones socioeconómicas muy dispares. Pero hacen notar los autores seguidos que cuando se efectúa un análisis referente al cumplimiento efectivo del principio, se observa que dista con frecuencia del espíritu y de la letra de las normas respectivas, surgiendo estas conclusiones de los distintos informes efectuados por los órganos de control implementados por la OIT (Von Potobsky-De la Cruz, 2002).

Las mayores dificultades de cumplimiento de la normativa establecida con respecto a la libertad sindical se ha observado en los países socialistas con un sistema político monista o de partido único y en los países en vías de desarrollo (Von Potobsky-De la Cruz, 2002).

Aplicable a nuestro país resulta la opinión de estos autores cuando se refieren a los países en vías de desarrollo, al afirmar que el no reconocimiento de la libertad sindical se presenta porque en los mismos actúan gobiernos bajo regímenes autoritarios, que efectúan un excesivo control a través de las autoridades administrativas en la constitución y el funcionamiento de los sindicatos, o bien practican la discriminación a muchos trabajadores a negarles este derecho. Esta situación, destacan estos autores, se presenta en varios países de América Latina (Von Potobsky-De la Cruz, 2002).

.Como corolario a la temática abordada, los doctrinarios manifiestan que para la OIT, sus principios en materia de libertad sindical tienen validez universal, ya que forman parte de los derechos humanos fundamentales (Von Potobsky-De la Cruz,

2002), lo que lleva a pensar que nuestro Estado debe reconocer este derecho a todos los trabajadores, sin distinción de tareas.

D. OPINION DOCTRINARIA DE MARIO ACKERMAN Y DIEGO TOSCA.

Estos autores han dedicado en su obra un capítulo íntegro para tratar la temática de la definición conceptual de libertad sindical.

Manifiestan que son pocos los casos en los que se aporta un concepto de libertad sindical con vocación de generalidad y abstracción de todo marco jurídico, prevaleciendo una tendencia a omitir la definición para abordar directamente las regulaciones vigentes y los contenidos de la misma (Ackerman-Tosca, 2007).

Establecen en primera medida una diferenciación entre los autores que definen este concepto tomando como base una regulación nacional o internacional, de los que lo hacen en forma general, sin vinculación con algún tipo de regulación normativa (Ackerman-Tosca, 2007).

Es así que dentro del primer grupo destacan las definiciones vertidas por:

- Etala (2002), quien partiendo de la base del ordenamiento jurídico argentino, define la libertad sindical como el conjunto de normas nacionales e internacionales que establecen derechos, potestades, privilegios e inmunidades a los trabajadores y las organizaciones voluntariamente constituidas por ellos, mediante las cuales se logra garantizar las acciones lícitas destinadas a la defensa de sus intereses y al mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo.

- Avilés (1984) apoyado en preceptos constitucionales españoles lo define como un derecho fundamental inherente a los trabajadores, por la cual se logra agruparlos para participar en la organización de las relaciones productivas.

- Palomeque (1989) usando como base las normas constitucionales españolas, la describe como el derecho que tienen los trabajadores a constituir asociaciones bajo la forma de sindicatos y a afiliarse a alguno ya constituido. Abarca este concepto a la posibilidad jurídica que tienen los sindicatos ya constituidos al ejercicio libre de las funciones constitucionalmente atribuidas en defensa de los intereses de sus constituyentes.

Destacan los autores estudiados que las tres definiciones citadas, adolecen de la mención del sector de empleadores como titulares de este derecho, por lo que esa omisión obsta a que los conceptos puedan ser considerados generalizados, además de no

adecuarse a la amplitud personal que le da a esta facultad el Convenio N° 87 de la OIT (Ackerman-Tosca, 2007).

Siguiendo con el segundo grupo de tipos de definiciones, se cita en la obra a:

- López (1985) conceptualiza la libertad sindical como un conjunto de poderes individuales y colectivos, tanto en su aspecto positivo como negativo, que aseguran la independencia de sus respectivos titulares en relación a la Administración Pública, en referencia a la fundación, organización, administración y gobierno de la actividad externa (actividad sindical) de las asociaciones profesionales de trabajadores..

- Abellán (1981) caracteriza este concepto como el derecho que se le atribuye a todo ciudadano, trabajador o empresario, consistente en la posibilidad de crear sindicatos, asociarse a los existentes y pertenecer o no a ellos.

Siguiendo los autores con el análisis doctrinario de los distintos tipos conceptos referidos a la libertad sindical, destacan que si bien se observa un predominio dentro de la doctrina a la tendencia a calificar la libertad sindical como un derecho, un importante sector de ella la ubica dentro de los poderes (Ackerman-Tosca, 2007). En esta línea de pensamientos se ubican a De La Villa, García Becedas y García-Perrote (1983) quienes consideran que la libertad sindical no se presenta como un derecho sino como un interés, como un lugar de encuentro de poderes jurídicos distintos pero unitarios, todos ellos con la finalidad de lograr la defensa y promoción de los intereses sociopolíticos de la clase social subordinada constituida por los trabajadores.

Posteriormente a este estudio de los distintos conceptos vertidos anteriormente, estos doctrinarios subsanando las falencias que según su criterio existen en las definiciones anteriores –muchas de ellas de origen semántico más que jurídico– esbozando una definición de libertad sindical como un derecho subjetivo, individual y colectivo, tanto de los trabajadores como los empleadores, por el cual se le otorga la facultad de asociarse y desarrollar sin interferencias las actividades necesarias para lograr la promoción y defensa de sus intereses colectivos profesionales (Ackerman-Tosca, 2007).

Ackerman y Tosca (2007) realizan una clasificación de los distintos tipos de sindicatos basándose en características particulares de los mismos. Es de destacar esta clasificación ya que en ella se incluyen a los sindicatos policiales, por lo cual se intuye que estos autores le reconocen a este tipo de asociaciones el carácter de tal, pese a la falta de reconocimiento estatal.

Entre los distintos factores que sirven como parámetro para efectuar la clasificación, uno de ellos es el reconocimiento que se le da a las asociaciones sindicales en el sistema legal (Ackerman-Tosca, 2007). Es así, que siguiendo este criterio las clasifican en:

- Legales: son las que se encuentran vigentes en regimenes en que impera la libertad sindical, siendo por lo tanto organizaciones instaladas y reconocidas por el ordenamiento jurídico (Ackerman-Tosca, 2007).

- Clandestinos: este tipo de asociaciones nacieron en las etapas de prohibición y criminalización de la actividad gremial, características de los primeros esbozos de asociaciones obreras, momento en las cuales la adhesión a las mismas llevaba aparejado responsabilidades penales debido a que éstas eran consideradas asociaciones ilícitas. En etapas no muy lejanas en el tiempo se han dado estas situaciones en los casos en donde el Estado no le dio reconocimiento al principio de libertad sindical, tal como sucedió en dictaduras militares en varios países de América Latina; y que en la actualidad esta situación se da en actividades donde la libertad sindical se encuentra prohibida (Ackerman- Tosca, 2007). Esta situación se presenta en la policía provincial, pese a que esta Institución se halla funcionando en regímenes donde la libertad sindical está instaurada.

Otro de los criterios utilizados para clasificar a los distintos tipos de sindicatos es el que refiere a las facultades de representación que los mismos poseen. Manifiestan los autores que el modelo sindical argentino, de unicidad promocionada, le asigna facultades exclusivas a una sola organización sindical a la que considera más representativa (Ackerman-Tosca, 2007).

Distinguen bajo este criterio de diferenciación a:

- Sindicatos simplemente inscriptos: a este tipo de asociaciones el Estado les reconoce personería gremial o jurídica, distinta de la de sus integrantes y con el único requisito de la inscripción en un registro especial llevado por la autoridad de aplicación, la cual debe efectuar solamente un mero control formal de legalidad (Ackerman-Tosca, 2007).

- Sindicatos con personería gremial: en este caso el Estado le reconoce una serie de prerrogativas exclusivas, las cuales no le otorga a las asociaciones simplemente inscriptas. Entre estas prerrogativas exclusivas se encuentran el derecho a negociar colectivamente el convenio colectivo de trabajo con efecto erga omnes, exenciones

impositivas, retención en nómina obligatoria para el empleador de las cotizaciones sindicales, exclusividad en la postulación de sus afiliados como delegados de personal e integrantes de comisiones internas en los establecimientos y lugares de trabajo, estabilidad para el cumplimiento de sus funciones de delegados y representantes, derecho de huelga, derecho de administración de las obras sociales, participación en organismos nacionales de consulta, derecho de representación de los trabajadores en conflictos individuales y plurindividuales, facultades para constituir patrimonios de afectación con iguales derechos que las cooperativas y mutuales, entre otros (Ackerman-Tosca, 2007).

- **Sindicatos de hecho:** son organizaciones que no han logrado completar los requisitos que la Autoridad Administrativa establece para lograr el reconocimiento estatal de la personalidad jurídica diferenciada de la de sus integrantes. Este fenómeno genera una especie peculiar de asociación, producto de no haber cumplido adecuadamente los requisitos de legalidad vigentes o haber sido obstruido intencionalmente por la autoridad de aplicación con pretextos burocráticos-clientelísticos (Ackerman-Tosca, 2007).

En algunas situaciones se han tratado de evitar estos obstáculos, tal como sucede en la actualidad con las distintas organizaciones que pregonan por la lucha de los derechos de los trabajadores policiales. Estos sindicatos de hecho adoptan formas de asociaciones civiles o mutuales con inscripción como personas jurídicas para así lograr un reconocimiento estatal como persona ideal. Este tipo de forma era la adoptada originalmente en el período en el cual se encontraba vedada la posibilidad de formación de entes sindicales.

E. OPINIÓN VERTIDA POR GUILLERMO CABANELLAS

En referencia a la libertad sindical o de asociación profesional, Cabellanas (1968) expresa que la misma se encuentra inmersa dentro del derecho de asociación como una especie del mismo, debiendo ser reconocido por las autoridades estatales si las mismas poseen como finalidad última intenciones lícitas y pacíficas.

Entiende que la libertad sindical se presenta de dos maneras: un aspecto colectivo, consistente en una facultad legal de constituir asociaciones de una o más actividades con la finalidad de defender, organizar o mejorar el sector al cual representan; y otro aspecto individual, el que abarca al derecho, reconocido tanto a

empleados como empleadores, de afiliarse a una asociación profesional o abstenerse de pertenecer a una ya existente (Cabellanas, 1968).

Manifiesta que el derecho de asociación en un aspecto conceptual amplio se halla reconocido en todas las Constituciones, donde se tiende a tutelar los dos tipos de asociaciones que plantearon históricamente más controversias, es decir, los partidos políticos y los sindicatos (Cabellanas, 1968).

Afirma además que como base de la libertad de asociación está la de trabajo, que consiste en el derecho de exigir del Estado el reconocimiento de la facultad de elegir, aprender y ejercitar, sin coacciones, la profesión o industria que cada cual estime preferible. Ambas libertades tiene su génesis en la libertad individual (Cabellanas, 1968).

Este autor analizando los fundamentos del derecho de asociación, base para el derecho de sindicación, refiere que el mismo es innato al ser humano. La asociación en su aspecto amplio pertenece a la naturaleza del ser humano, ya que su vida se caracteriza por un definido espíritu de asociación. Todas las necesidades que al hombre se le presentan a lo largo de la vida, son canalizadas por algunos de los diversos tipos de asociación: la familia, la tribu, la iglesia, el municipio, el Estado, todas ellas constituyen especies diversas de este fenómeno asociativo. Es por ello que la sociedad aparece inseparable a la humanidad, motivo por el cual se le otorga reconocimiento y tutela jurídica tanto a nivel nacional como internacional (Cabellanas, 1968).

Al analizar los pensamientos vertidos por este autor, se arriba indudablemente a la conclusión que el derecho de sindicación o asociación debe ser restringido en forma excepcional, no justificable en el tema de estudio como se argumentará en el capítulo de derecho comparado; por lo que debe dársele su reconocimiento al personal policial, ya que al cercenar el mismo también se están vulnerando en alguna forma los derechos vinculados con éste, tal es el caso del derecho al trabajo y la libertad individual, impidiendo su pleno desarrollo y goce.

Finalizando el estudio efectuado sobre las opiniones de este autor, se destaca la diferenciación que realiza entre *libertad de asociación*, la cual resulta ser una facultad otorgada al individuo para poder reunirse con el fin de la protección de intereses comunes; *derecho de asociación*, consagración de la libertad individual para constituirse libremente; *derecho de sindicarse*, reconocimiento personal que la ley efectúa a cada individuo para poder afiliarse o no a una determinada asociación; y la *libertad de acción sindical*, siendo una facultad que poseen asociaciones de

profesionales para desarrollar la actividad necesaria para conseguir los fines para la cual fue constituida (Cabellanas, 1968).

F. OPINIÓN DEL MINISTRO DE LA CSJN Dr. EUGENIO ZAFFARONI

La opinión que se expondrá a continuación fue realizada por el Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Doctor. Eugenio Zaffaroni, en oportunidad que se le realizara una nota periodística en el *Diario La Nación*, el día 3 de enero de 2010.

En dicha oportunidad el Ministro de la CSJN fue consultado sobre la situación actual de la policía, a lo que el mismo respondió que actualmente el entrenamiento que posee la policía es totalmente precario. Manifestó que el ingreso a la Institución policial se hace al simple efecto de la búsqueda de una fuente laboral, sin tomar en cuenta la vocación necesaria que debe primar en cada efectivo policial para llevar a cabo la tarea que le encomienda la sociedad.

Refirió además la incomprensión del motivo por el cual a la fuerza policial se la coloca dentro de un marco de orden militarizado, cuando en realidad es una institución civil. Justificó la necesidad de la existencia de jerarquías dentro de la Institución, pero no así su militarización, ya que todos los entes administrativos cuentan con esta forma de organización, lo cual no implica que sean militarizados.

Estimó que debido a esta militarización a la cual es sometida la Policía, es que se le prohíbe su sindicalización o realización de peticiones colectivas, lo que no le permite discutir horizontalmente las condiciones de trabajo. Esto acarrea la falta de conciencia profesional.

Posteriormente le fue preguntado si el primer paso para lograr la mejora de las condiciones laborales y prestación del servicio de seguridad era la sindicalización policial, entendiéndolo el Doctor Eugenio Zaffaroni que es así absolutamente. Refirió que la falta de sindicalización somete al personal policial a un orden totalmente arbitrario, recibiendo instrucciones a las que se puede caratular de suicidas; tales como intervenir en hechos para los cuales no se halla capacitado profesionalmente. Aclaró que no poder discutir las condiciones laborales acarrea que las personas que se desempeñan en esta tarea no puedan proveer a la sociedad de un servicio de seguridad pública acorde.

Siguiendo con el hilo de la entrevista, le fue consultado si entendía que una de las formas de evitar la corrupción policial sería la sindicalización, respondiendo que así era; no solamente la solución para nuestro país, sino para el resto de las fuerzas

policiales mundiales. Caratuló como muy peligro no abordar la temática de la corrupción de las agencias policiales.

Culmina su entrevista al preguntársele al magistrado si sindicalizando la policía, la misma continuaría con el poder actual que ostenta; respondiendo que dicho poder, a su entender, puso en peligro el orden constitucional. La solución que propuso el Magistrado para eliminarlo es sindicalizar la fuerza policial.

Esta visión de la problemática de investigación es de suma importancia debido a lo calificado de la fuente de opinión. El punto de vista expuesto desvirtúa el fundamento de la prohibición sindical basada en la necesidad social de un servicio de seguridad calificado y constante, al cual recurrió tanto el Ministerio del Trabajo como el Poder Judicial en sus fallos negatorios del reconocimiento de personería gremial a los distintos sindicatos policiales argentinos.

Asimismo deja ver las falencias del sistema implementado hasta la fecha, en donde las condiciones de trabajo y de capacitación de los trabajadores policiales son deficientes para poder prestar un servicio de seguridad acorde al que los tiempos modernos reclaman.

G. OPINIÓN DE OSVALDO A. MADDALONI.

El doctrinario citado se ha referido a la libertad sindical aplicada a los miembros de la policía, al efectuar un análisis del fallo emitido por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala X, en autos: "Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Policía de Buenos Aires c. Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales.

Al analizar el voto efectuado por el Dr. Stortoni, reconoce como ciertas las dos premisas fundamentales que emite el Magistrado: la primera de ellas que los Estados ratificantes del Convenio 87 de la OIT no están obligados a aceptar la sindicalización de las fuerzas de seguridad; y el restante es la no aplicabilidad de la ley 23551 a estos trabajadores (Maddaloni, 2013).

Vio a la sentencia comentada como correcta vista desde la normativa actual. Pero destacó que los policías, si bien son funcionarios públicos integrantes del Estado, son trabajadores y como tal sujetos de preferente tutela por la normativa, más allá que sean normas laborales o administrativas (Maddaloni, 2013).

Entiende este doctrinario que no existe obstáculo alguno para que la Nación legisle sobre este derecho, debiendo establecer la forma de aplicar a estos trabajadores las garantías previstas en el Convenio N° 87 de la OIT referidas a la libertad sindical.

Destaca que el debate legislativo respecto a esta temática, debería ser abordado sin preconceptos, distinguiéndose entre Fuerza Armadas militarizadas y fuerzas civiles con portación de armas –policías, servicio penitenciario, etc.-; ya que las primeras se dedican a la seguridad exterior y se halla prohibida su sindicalización en prácticamente todas las legislaciones (Maddaloni, 2013).

Deja en manos de los legisladores el aportar una solución a la problemática, aportando como ideas la modificación de la ley de asociaciones sindicales o bien el dictado de una ley especial aplicable a los sindicatos de fuerzas policiales o penitenciarios (Maddaloni, 2013).

Hace mención en su ensayo a un informe efectuado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre “Seguridad ciudadana y Derechos Humanos”, en el cual se destaca lo relegado que se encuentra el ejercicio de la libertad sindical por parte de los funcionarios integrantes de las fuerzas policiales. En el mismo la Comisión hace hincapié de la necesidad de que la policía se sindicalice, estableciendo además que los Estados miembros deben garantizar al personal policial este derecho en procura de la defensa de sus intereses profesionales (Maddaloni, 2013).

Destaca el doctrinario citado las dos limitaciones que tendrían estos tipos de sindicatos, según el informe producido por la Comisión, los cuales son una restricción al derecho de huelga y la expresa prohibición de concurrir a los actos o reuniones que tengan por objeto la reivindicación de sus derechos profesionales haciendo uso de su uniforme reglamentario y portando armas (Maddaloni, 2013).

El autor seguido culmina su ensayo refiriendo que la temática estudiada requiere de una solución legislativa, porque aunque se admitiera la aplicabilidad de la ley 23551 al apreciarse la inexistencia de disposición alguna que prohíba a estos trabajadores este derecho; entiende que no es menos ciertos que debe legislar en forma particular para estos trabajadores debido a la tarea especial que desarrollan, ya sea modificando la actual ley de libertad sindical o bien desarrollar una nueva norma particular (Maddaloni, 2013).

H. OPINION DE ELSA PORTA.

La misma se ha referido a la libertad sindical, más puntualmente aplicada al caso de las fuerzas armadas, en ocasión que realizara un comentario al trascendente fallo que otorgó la personería gremial a una entidad constituida por trabajadores de ese rubro (Unión de Policías y Penitenciarios de Argentina Córdoba “7 de Agosto”-UPPAC).

Entiende que el otorgamiento de la personería gremial a un grupo de trabajadores de la seguridad pública es una decisión adecuada, ya que la Constitución Nacional reconoce a todos los habitantes el derecho a asociarse con fines útiles (Art. 14CN) y el Art. 14 bis enfáticamente garantiza a todos los trabajadores el derecho a una organización sindical libre y democrática, ya que emplea una fórmula amplia y comprensiva de cualquier tipo de trabajo al referirse al mismo diciendo “el trabajo en sus diversas formas” (Porta, 2014).

Hace mención de un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹²⁹, del cual resalta que los Estados Miembros deben tener presente que el principio de igualdad ante la ley, igual protección a la ley y no discriminación, deben regir el sistema de protección de los derechos laborales del personal de las fuerzas policiales. También destaca el carácter de imprescindible que le otorga la Comisión al tratamiento de la libertad sindical para los trabajadores de la seguridad pública, el cual deberá ser llevado a cabo por cada Estado Parte (Porta, 2014).

Concluye luego de analizar este informe, y a la luz del mismo, que los miembros de la fuerza de seguridad tiene derecho a ejercer las garantías que emanen de la libertad sindical, aun cuando en ciertos aspectos se deban imponer limitaciones o restricciones en atención a las funciones que cumplen (Porta, 2014).

En otro orden de cosas, entiende que la falta de ley interna que vede o restrinja el ejercicio de derechos sindicales al personal de las fuerzas penitenciarias o policiales no puede ser entendida como un impedimento para gozar de una garantía que constituye un derecho humano fundamental. Es necesaria una ley formal emanada por órgano competente que limite tal derecho. Esta situación es coherente con el principio de legalidad y reserva que surge del Art. 19 de la Constitución Nacional; entendiendo los métodos modernos de interpretación normativa, el rechazo en forma unánime, de integrar una laguna normativa como creación de normas prescriptivas de prohibiciones (Porta, 2014).

Las limitaciones y restricciones que se encuentran establecidas en varios instrumentos internacionales respecto del ejercicio del derecho a la libertad sindical no pueden ser entendidas sino de modo restringido y acotado. Debido a que los tratados y convenciones supeditan esta limitación a las disposiciones que establezca una ley

¹²⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe sobre “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, fecha 31/12/2009.

nacional, su ausencia no justifica la denegatoria del efectivo goce de esta garantía humana fundamental (Porta, 2014).

Refiriéndose a la libertad sindical, entiende que es un derecho que integra el núcleo de la regulación universal de los derechos humanos fundamentales, formando parte del orden público internacional llamado “ius cogens”, lo que implica que una norma que consagra la libertad sindical no admite acuerdo en contrario y sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter. La misma es un instrumento jurídico dirigido a hacer efectiva la protección y defensa de los derechos e intereses de los trabajadores, asociándose íntimamente al principio protectorio (Porta, 2014).

Entiende como sumamente beneficioso que los miembros de las fuerzas policiales y penitenciarias participen en una de las instituciones del derecho colectivo del trabajo, de carácter esencial en la vida democrática ya que en ella es necesario institucionalizar la participación de los distintos sectores sociales (Porta, 2014).

Es paradójico que haya sectores que miren con temor la sindicalización de los trabajadores que integran las fuerzas de seguridad. La principal función del sindicato en un Estado democrático de derecho es reforzar la posición negociadora del sector laboral, para que las relaciones de trabajo se lleven a cabo en forma armónica, sirviendo de vía de encauzamiento pacífico a los conflictos que surjan (Porta, 2014).

La sindicalización de los miembros de las fuerzas de seguridad supone la implementación de vías de diálogo y consenso, logrando un cambio cultural en los miembros de las fuerzas de seguridad, al hacerlos partícipes de la vida democrática; como también el fortalecimiento institucional de los organismos de seguridad para combatir el delito y desarrollar una moderna y eficaz política de seguridad (Porta, 2014).

I. OPINIÓN DE HÉCTOR OMAR GARCÍA.

Este catedrático se aboca al análisis de la temática de la libertad sindical aplicada a las fuerzas de seguridad estatal, al momento de proceder al estudio del fallo de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en autos “Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto –UPPAC- s/Ley de Asociaciones Sindicales”.

Entiende que dicho fallo pateó el tablero institucional de las relaciones colectivas, ya que constituye el primer pronunciamiento de la Justicia Nacional del

Trabajo en lo que respecta a ordenar la inscripción gremial a un sindicato integrado por miembros de fuerza de seguridad; hallándose esta temática saturada hasta el momento por rechazos administrativos y judiciales, sin haber despertado mayor interés en la doctrina. Presenta este fallo un dato adicional inquietante y polémico, ya que incorpora con personería gremial a una asociación representativa compuesta por personal uniformado de las fuerzas Armadas y de Gendarmería (García, 2014).

Divide su trabajo en distintas cuestiones a las cuales arriba en forma separada a los fines de dilucidarlas

Primeramente se pregunta si los miembros de las fuerzas militares y policiales son trabajadores. Comienza García (2014) analizando el Convenio N° 87 de la OIT, en su artículo 2° en el que reconoce a todos los trabajadores, sin distinción, el derecho de constituir asociaciones y pertenecer a las ya constituidas, dentro de lo que consideren convenientes.

Entiende que la problemática consiste en dilucidar si en función de que el propio Convenio N° 87 distingue a estos trabajadores al relativizar la vigencia –plena o restrictiva- de sus garantías a través de la legislación de cada país¹³⁰, pone en tela de juicio la naturaleza o carácter de trabajadores de los miembros del Ejército, Gendarmería y las fuerzas policiales a los fines del ejercicio del derecho de sindicalización (García, 2014).

Con relación al concepto de trabajador propiciado por nuestra legislación, el mismo resulta ser amplio, ya que predomina como elemento definidor la materialidad de la prestación en situación de dependencia y sumisión disciplinaria respecto de quien organiza y dirige la prestación, tanto en el ámbito que regula el contrato de trabajo como en el sector público (García, 2014); por lo que los miembros de las fuerzas de seguridad quedarían encuadrados dentro de este concepto.

El decreto reglamentario de la Ley 23551¹³¹ define al trabajador tomando como eje la prestación de tareas lícitas bajo dirección ajena. Pese a ello se han constituido asociaciones sindicales de cuentapropistas o prestadores autónomos-dependientes, pese a no estar comprendidos dentro del concepto de trabajador que establece la ley (García, 2014).

Afirma que no hay argumentos gravitantes como para excluir a la prestación de servicios en las Fuerzas Armadas y de policiales de la referencia al trabajo “en sus

¹³⁰ Art. 9 Convenio N° 87 OIT.

¹³¹ Art. 1° Dec. 467/98, reglamentario Ley 23551.

diversas formas” que efectúa nuestra Constitución Nacional¹³², como tampoco aprecia argumentación jurídica para discriminar a estos funcionario estatales, y negarles el acceso a organizarse libre y democráticamente mediante una organización sindical, derecho este también reconocido en nuestra Carta Magna¹³³ (García, 2014).

Pese a lo expuesto, García (2014) entiende también que si el Convenio N° 87 no considerase que militares y policías son trabajadores al efecto de la libertad sindical y el derecho de sindicalización, no tendría sentido la norma del mismo instrumento que deja a consideración de los Estados la posibilidad de recortar el alcance de las garantías que establece a estos funcionarios.

Para dilucidar si efectivamente estos funcionarios públicos son trabajadores, debe tenerse en cuenta las opiniones vertidas por los distintos órganos de control internacional. Así, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que no excluye a los profesionales de armas de la categoría de trabajadores en sentido amplio, sino que contrariamente postula una definición restrictiva de los efectivos que podrían ser privados de sus garantías sindicales (García, 2014).

Posteriormente y siguiendo en la línea descriptiva del trabajo estudiado, su autor analiza la subordinación jerárquica, la disciplina y las restricciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos inherentes al status militar.

Destaca que las limitaciones al goce de derechos civiles afecta en mayor medida al personal de las Fuerzas Armadas que al de la Policía, en los cuales se observa gran cantidad de países donde se encuentra reconocida la facultad de agremiación a sus miembros, entre ellos: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Costa de Marfil, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Malawi, Níger, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido, Senegal, Suecia, Túnez y Uruguay (García, 2014).

El status militar, idéntico en la práctica al policial, ha sido tradicionalmente concebido como un factor de limitación en el ejercicio de los derechos de ciudadanía en razón de la sola pertenencia a la institución armada. Los principios de ordenamiento policial y militar –como lo son la jerarquía y disciplina- imponen a sus cuadros el sometimiento a deberes tales como la obediencia exclusiva al mando, la no vinculación con voluntades colectivas y una total disposición para el servicio; dejando todas ellas en

¹³² Art. 14 bis CN.

¹³³ Art. 14 bis CN.

conjunto al descubierto una tangible incompatibilidad entre jerarquía y disciplina por un lado y libertad sindical en el otro (García, 2014).

Asimismo los ordenamientos jurídicos privan sistemáticamente a los miembros de los ejércitos y cuerpos policiales del goce de derechos civiles y políticos fundamentales de la ciudadanía, como son la participación en actividades proselitistas, el ejercicio colectivo de los derechos de petición y de reunión, y la libertad de expresión (García, 2014). Esta situación fue arribada para su estudio en lo pertinente a las leyes orgánicas policiales, constatándose esta situación que se reproduce para los miembros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

La sumisión jerárquica imperante en el Ejército y las fuerzas de seguridad, ha llevado a imponer restricciones a los derechos de asociación, sindicalización, manifestación petición, reunión y expresión, que cercenaron a sus miembros la posibilidad de intervenir activamente en la defensa de sus intereses profesionales. Estos impedimentos buscan su justificación en la exigencia de funcionalidad y eficiencia del servicio, a la necesidad de evitar el peligro de la politización de las fuerzas armadas y de seguridad, a la naturaleza esencial del servicio, y a la incompatibilidad entre el mantenimiento de la disciplina con cualquier tipo de actividad reivindicativa (García, 2014).

En contrapartida a lo expuesto en el párrafo anterior, en aquellos países en los cuales los aspectos normativos y económicos de las condiciones laborales de los miembros de las fuerzas de seguridad, han sido desarrollados en consenso con organismos de autotutela, no se ha producido ningún proceso de politización, Ocurrió lo contrario en aquellos procesos en donde los mecanismos de autotutela surgieron de manera clandestina, provocando como consecuencia directa una mayor lesión a la eficiencia y neutralidad de las Fuerzas que el procedimiento de organizar cauces legales (García, 2014). Esta situación se puede apreciar claramente citando como ejemplo a los cuestionamientos efectuados por estos funcionarios públicos, mediante acuartelamientos, que llevaron a una falta de prestación de servicio de seguridad por parte del Estado.

Acto seguido realiza un estudio de las garantías Constitucionales expresas e implícitas.

Entiende que si en el nivel legal no existe dispositivo que vede o limite la sindicalización de los miembros de las fuerzas de seguridad, debe prevalecer las garantías a la libertad de actuación previstas en el ordenamiento constitucional, más

precisamente en su artículo 19, el cual impide interpretar como prohibición la omisión de establecer restricciones expresas en la ley y cuya distorsión interpretativa por parte de magistrados y de la autoridad de aplicación, que parece orientarse hacia el desconocimiento del derecho, implica una contradicción al mencionado superior precepto (García, 2014).

Destaca además que el principio contenido en el Artículo 19 de la Constitución Nacional, se reproduce en el Artículo 30 de la CADH, ya que éste establece que las restricciones permitidas por el Artículo 16.3 del propio instrumento referido al goce y ejercicio que el mismo reconoce, no pueden ser aplicadas sino conforme lo establezcan las respectivas leyes de los Estados partes, con basamento en el interés general (García, 2014).

Afirmó que las supuestas “razones de interés general” no pueden utilizarse válidamente con el fin de impedir el ejercicio de la libertad de asociación sindical, ya que el Poder Legislativo, único titular de la competencia reglamentaria del ejercicio de derechos fundamentales¹³⁴, decidió no exteriorizarlas con anticipación. Pese a lo expuesto, muchas resoluciones administrativas y pronunciamientos emitidos en procesos judiciales, han violado estas garantías constitucionales establecidas en beneficio de la autonomía subjetiva, al desconocer el derecho de sindicalización a los miembros de las fuerzas de seguridad (García, 2014).

Entiende que si el Congreso Nacional no ejerció la facultad exclusiva de legislar la limitación al ejercicio de la libertad de asociación sindical a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad, y ello no puede ser catalogado como de “inconstitucionalidad por omisión”, no le está permitido a otro Poder estatal subrogarse en dicha facultad para menoscabar el ejercicio de un derecho fundamental (García, 2014).

Reafirma que ante la ausencia de restricciones expresas en la ley, no procede otra actitud que la de respetar la autonomía particular consagrada por el Artículo 19 de la CN y ajustarse a la regla de interpretación y aplicación favorable a la libertad sindical que se encuentra consagrada en el Artículo 8.2 del Convenio N° 87 (García, 2014).

Al referirse al Artículo 9.1 del Convenio N° 87, el que faculta a la legislación nacional a determinar hasta que punto se aplicará el instrumentos a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad, manifiesta que el mismo no se limita a otorgar una

¹³⁴ Art. 28 CN.

facultad legislativa a los Estados miembros, sino que ordena al legislador el establecimiento de un régimen en el cual, como principio, las garantías de libertad sindical deben estar vigentes para estos grupos de trabajadores, admitiéndose excepciones siempre que estas no impliquen un vaciamiento sustancial o privación del ejercicio de la libertad sindical (García, 2014).

Concluye el estudio de las garantías constitucionales manifestando que en la medida que las restricciones no sean impuestas por medio de una ley formal, los miembros de las fuerzas de seguridad deben considerarse alcanzados por las garantías que prevé el Convenio N° 87 (García, 2014).

Pese a ello, expresa que el reconocimiento del derecho de sindicación a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad, no implica la imposibilidad de imponer restricciones al contenido del principio de libertad sindical –negociación colectiva y huelga- teniendo en cuenta lo particular de la actividad laboral desarrollada y el contexto en el cual los mismos pueden ser desarrollados, como por ejemplo una situación de conflicto bélico, catástrofe, entre otros (García, 2014).

Como conclusión final, arriba a las siguientes:

- La ausencia de una ley que contemple el derecho de sindicalización para este grupo de funcionarios públicos no constituye un argumento válido para privarlos del derecho de asociarse sindicalmente, sino que por el contrario, efectuar esa prohibición implica violar las garantías que establece el Artículo 19 y 14 bis ambos de nuestra CN, y el Artículo 8.2 del Convenio N° 87 (García, 2014).

- La jerarquía y la disciplina imperantes en las fuerzas de seguridad, no es óbice, pese a las diferencias con la subordinación característica de las relaciones de empleo público y privado, para apartarlos de la condición de funcionarios públicos dependientes del Estado (García, 2014).

- Los efectivos de las fuerzas Armadas y de seguridad deben ser considerados trabajadores que se desempeñan en la actividad pública, a los efectos del goce de los aspectos orgánicos del derecho de sindicalización y amparados por la garantía al trabajo en sus diversas formas que pregona el Artículo 14 de la CN (García, 2014).

- El ejercicio del derecho de sindicalización por parte de las fuerzas de seguridad no va en contra de la necesidad y conveniencia del dictado de una ley que lo regule, en forma expresa y razonable; máxime teniendo en cuenta los acuartelamientos

que surgieron en los últimos tiempos y el fallo trascendental de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (García, 2014).

CAPITULO VI:

Jurisprudencia Nacional y provincial.

TEMATICA ABORDADA:

- A. Principales fallos de la CSJN referidos a la libertad sindical.
- B. Fallos de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.
- C. Opinión del INADI. Dictamen 40/08.

En el presente capítulo se intentará realizar un examen sobre la opinión jurisprudencial de los distintos casos llevados a los distintos tribunales a nivel nacional, como también la opinión vertida por el INADI en lo que respecta a la prohibición de sindicalización de la fuerza policial.

Debido a que el caso en estudio no ha llegado a los más altos estrados judiciales, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es arribada para su estudio en forma genérica, en lo que respecta a los derechos reconocidos por nuestra Constitución Nacional de sindicalización y libertad de asociación.

Con relación a los distintos fallos que han tenido tratamiento en las diferentes Cámara de Apelaciones del Trabajo, se estudiarán las que guardan íntima relación con los intentos de sindicalización de la fuerza policial de la provincia de Buenos Aires, y aquellos que por su trascendencia merecen ser destacados pese a no pertenecer a intentos efectuados dentro de la Institución policial objeto del presente Trabajo Final de Graduación –como lo es el caso del fallo de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, entre otros-.

A .PRINCIPALES FALLOS DE LA CSJN REFERIDOS A LA LIBERTAD SINDICAL.

- **CSJN, “OUTON Carlos José y otros s/Recurso de Amparo” Fallos 267:215, (1967):** En este caso tratado en nuestra Corte Suprema de Justicia, los accionistas eran trabajadores marítimos que interpusieron un amparo fundado en los derechos de trabajar y agremiarse libremente, en contra de un decreto que exigía como condición para inscribirse en la Bolsa de Trabajo Marítimo para Marinería y Maestranza la afiliación sindical a la asociación profesional con personería gremial reconocida.

La importancia del fallo radica en que la Corte Suprema declaró inconstitucional la norma reglamentaria mediante el recurso de amparo, apartándose con ello de la restricción impuesta por la ley de amparo que vedaba ese examen en el marco de las acciones interpuestas por esa vía procesal¹³⁵.

Ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación que al invocarse derechos humanos fundamentales, como lo es la libertad de asociación y el derecho al trabajo, no pueden cercenarse los mismos con argumentos en razones de forma. El

¹³⁵ CSJN, “OUTON Carlos José y otros s/Recurso de Amparo” Fallos 267:215, (1967)

derecho sustancial debe salvaguardarse, máxime si aparece consagrado en una ley positiva de más alta significación¹³⁶.

Estimó que no se puede violar un derecho humano fundamental con la premisa que el hecho fue cometido basado en un decreto del Poder Ejecutivo que daría al acto la presunción de legitimidad. Aclaró que tal presunción debe descartarse cuando la ilegitimidad del acto es palmaria por contravenir lo que estipula la Constitución Nacional y las leyes dictadas en su consecuencia¹³⁷.

Definió a la libertad de agremiación como el derecho de afiliarse o no a un sindicato cualquiera¹³⁸.

Destacó la importancia que le dan los distintos Tratados Internacionales en materia laboral al derecho de trabajo y a la libre agremiación de los trabajadores para la defensa de sus intereses, en donde se los califica de carácter fundamental e inescindible a la naturaleza humana¹³⁹.

Es de suma importancia los fragmentos del fallo citados en los párrafos anteriores, en donde se deja ver la interpretación que nuestra Corte Suprema de Justicia hace en relación a los derechos al trabajo y libre agremiación, a los que cataloga como fundamentales y propios de la naturaleza humana. Destaca además la tutela jurídica que tanto la legislación Nacional como Internacional, efectúan con los mismos.

Negar la sindicación a trabajadores es a su vez negarle un derecho humano fundamental; el cual acarrea como consecuencia la falta de una vía de reclamo lícita, y a su vez condiciones laborales alejadas de las ideales, como se expuso en el Capítulo I del presente Trabajo de Investigación.

- **CSJN, “Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Fallos 331:249, (2008):** El caso en cuestión fue llevado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), en virtud de sentirse agraviada por la impugnación a que hizo lugar la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales formulada por la Unión del Personal Civil de las Fuerzas Armadas (PECIFA), a la convocatoria a elecciones de delegados del personal efectuada por la Asociación de Trabajadores del

¹³⁶ CSJN, “OUTON Carlos José y otros s/Recurso de Amparo” Fallos 267:215, (1967)

¹³⁷ CSJN, “OUTON Carlos José y otros s/Recurso de Amparo” Fallos 267:215, (1967)

¹³⁸ CSJN, “OUTON Carlos José y otros s/Recurso de Amparo” Fallos 267:215, (1967)

¹³⁹ CSJN, “OUTON Carlos José y otros s/Recurso de Amparo” Fallos 267:215, (1967)

Estado (ATE) en el ámbito del Estado Mayor General del Ejército y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Dicha impugnación fue fundada en lo que establece la Ley 23551¹⁴⁰, en donde se dispone que para ser delegado del personal se requiere estar afiliado a la respectiva asociación sindical con personería gremial y ser elegido en comicios convocados por ésta; la única asociación profesional con aptitud para convocar, organizar y fiscalizar las elecciones de delegados era aquella cuya personería gremial abarcaba al personal del ámbito en cuestión, es decir, PECIFA.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió en este caso que el Artículo 41 inciso a de la ley 23551 viola el derecho a la libertad de asociación sindical amparado tanto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional como por las distintas normas internacionales que versan sobre la materia; reconociendo el derecho de ATE a intervenir en la celebración de los comicios de delegados del personal en el ámbito del Estado Mayor General del Ejército y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, pese a que en dicho ámbito de actividad no gozaba en éste de personería gremial¹⁴¹.

Lo relevante del caso es que la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce en forma amplia el derecho a la libertad sindical tanto individual y colectiva, reconocidos en el artículo 14 de la Constitución Nacional y de los pactos internacionales de jerarquía internacional según el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional¹⁴².

Ha entendido nuestra Corte Suprema de Justicia, en el fallo en estudio, que la libertad sindical u “organización sindical libre y democrática”, es un principio arquitectónico sostenido por la Constitución Nacional y los diversos tratados internacionales de jerarquía constitucional que versan sobre Derechos Humanos fundamentales, y fueran ratificados por nuestro país, como lo son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁴³, Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁴⁴, Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴⁵, Pacto

¹⁴⁰ Artículo 41 Ley 23551.

¹⁴¹ CSJN, “Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Fallos 331:249, (2008)

¹⁴² CSJN, “Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Fallos 331:249, (2008)

¹⁴³ Artículo 13 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

¹⁴⁴ Artículos 20 y 23 Inc. 4 Declaración Universal de Derechos Humanos

¹⁴⁵ Artículo 16 Convención Americana sobre Derechos Humanos

Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴⁶ y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴⁷.

Se reitera nuevamente en el caso en estudio, el reconocimiento amplio efectuado a la libertad sindical tanto a nivel individual como colectivo.

- **CSJN, “ROSSI Adriana María c/Estado Nacional- Armada Argentina”, Fallos 332:2715, (2009):** En el caso en examen la actora promovió juicio sumarísimo dirigido a que se dejara sin efecto la sanción disciplinaria y el posterior traslado que le aplicó la Dirección del “Hospital Naval Buenos Aires Cirujano Mayor Doctor Pedro Mallo”. La misma cumplía funciones en el citado nosocomio como presidenta de la Asociación de Profesionales de la Salud del Hospital Naval (PROSANA) entidad gremial de primer grado simplemente inscripta adherida a la Federación Médica Gremial de la Capital Federal (FEMECA), entidad sindical de segundo grado que cuenta con personería gremial.

Las autoridades del nosocomio se opusieron al accionar gremial de PROSANA y de FEMECA en su ámbito, argumentando que correspondía que en el mismo lo hiciera PECIFA (Unión del Personal Civil de las Fuerzas Armadas) ya que era la asociación sindical que contaba con personería jurídica.

Por tal motivo PROSANA decidió adoptar medidas de acción directas consistente en retención de tareas, motivo por el cual la empleadora sancionó a la actora. La misma se entendió agraviada, en virtud que su mandato se encontraba vigente en FEMECA al momento de ser sancionada, por lo que debería habersele aplicado las garantías sindicales previstas para los representantes gremiales establecidas en la Ley 23551¹⁴⁸.

La Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo confirmó lo resuelto en primera instancia, rechazando la demanda; al entender que no era posible que alcanzara a la actora la tutela establecida en la Ley de Asociaciones Sindicales, ya que PROSANA era una asociación simplemente inscripta y FEMECA, si bien tenía personería gremial, no podía representar a los trabajadores de actividad por ser una asociación de segundo grado, debiendo ceder esta iniciativa a las de primer grado de existir en la actividad, en este caso PECIFA. Todo ello dentro del marco legal que

¹⁴⁶ Artículo 22 Incisos 1 y 3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁴⁷ Artículo 8 Incisos 1 y 3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁴⁸ Artículos 48 y 52 Ley 23551.

establece la Ley de Asociaciones Sindicales¹⁴⁹, la que impide a las federaciones con personería gremial representar a los trabajadores de la actividad o categoría cuando actúa una asociación sindical de primer grado con personería gremial en esa zona o empresa; teniendo como consecuencia la inaplicabilidad de la tutela sindical para con la actora.

La causa llega a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante el recurso extraordinario, para que nuestro máximo tribunal analice la constitucionalidad de las interpretaciones efectuadas por los tribunales inferiores de los artículos 48 y 52 de la Ley 23551; por el cual la tutela sindical no alcanzaría a la actora en su calidad de representante de PROSANA por ser ésta una asociación simplemente inscripta sin personería gremial.

Al analizar el caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que la tutela sindical con rango constitucional no culmina en lo que establece el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, sino que abarca a los tratados internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional, y los numerosos convenios de la OIT, como lo son los números 87, 98 y 135. Concluyó que en todos ellos se vislumbra una protección especial contra todos los hechos de discriminación sindical dirigida a los trabajadores, trátase o no de representantes gremiales, y a la actividad sindical desarrollada por los representantes en el marco del establecimiento o empresa¹⁵⁰.

En relación al derecho a organizarse, reconocido a los trabajadores en el primer párrafo del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el máximo tribunal arribó a la conclusión que debe ser entendido como el derecho a establecer organizaciones sindicales que puedan llevar a cabo las acciones garantizadas en la segunda parte de dicha disposición tales como: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga¹⁵¹.

Como conclusión al caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que existió una violación a la libertad sindical, por lo que ordenó que sea de aplicación para con la actora la tutela sindical establecida en la ley de asociaciones sindicales¹⁵².

¹⁴⁹ Artículo 35 Ley 23551.

¹⁵⁰ CSJN, “ROSSI Adriana María c/Estado Nacional- Armada Argentina”, Fallos 332:2715, (2009)

¹⁵¹ CSJN, “ROSSI Adriana María c/Estado Nacional- Armada Argentina”, Fallos 332:2715, (2009)

¹⁵² CSJN, “ROSSI Adriana María c/Estado Nacional- Armada Argentina”, Fallos 332:2715, (2009)

Como en los casos anteriores, se destaca la interpretación amplia que hace de la libertad sindical el máximo tribunal nacional, aplicable a todos los trabajadores sin distinción.

- **CSJN, “Asociación Lucha de Identidad Travesti-Transexual c/Inspección General de Justicia”, Fallos 329:5266, (2006). CSJN, “Comunidad Homosexual Argentina c/Resolución Inspección General de Justicia s/personas jurídicas”, Fallos 314:1531, (1991). CSJN, “Dumon Eclio Alberto y otros c/Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos y Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos”, Fallos 323:1995, (2000):** Se cita los precedentes en virtud que en los mismos nuestro más alto Tribunal de Justicia se ha expedido con relación a la libertad de asociación, otorgándole un amplio reconocimiento y tutela normativa.

Es así que ha dicho con respecto al contorno mínimo que debe tener toda asociación útil para ser merecedora de tutela jurídica, que no parece discutible en un estado de derecho, la posibilidad que tienen los ciudadanos de fundar una persona jurídica con plena personería para actuar colectivamente en un ámbito de su interés. Destacó además que uno de los indicadores de la salud institucional de la democracia, es la forma en que se encuentra consagrada la libertad de asociación por la legislación nacional y llevada a cabo en la práctica por las autoridades¹⁵³.

Con relación a las asociaciones que pujan por ser reconocidas por el Estado Argentino y así representar a los trabajadores policiales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en otro de sus fallos reconoce que la libertad de asociación consagrada en la Constitución Nacional y Tratados Internacionales de igual carácter, puede sufrir restricciones previstas por ley, siempre que dichas restricciones sean necesarias en una sociedad democrática, en interés del orden público o en el marco de los principios de solidaridad social¹⁵⁴. Pero a su vez ha dicho que si bien no es un derecho absoluto y por lo tanto puede ser reglamentado, la reglamentación de su ejercicio no puede alterar su

¹⁵³ CSJN, “Asociación Lucha de Identidad Travesti-Transexual c/Inspección General de Justicia”, Fallos 329:5266, (2006).

¹⁵⁴ CSJN, “Dumón Eclio Alberto y otros c/Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos y Superior Gobierno de la provincia de Entre Ríos”, Fallos 323:1995, (2000).

contenido sustancialmente¹⁵⁵; debiendo someterse al más estricto examen cualquier restricción efectuada a este derecho fundamental¹⁵⁶.

Todo lo expuesto, sirve de argumentación a la solicitud de reconocimiento estatal realizada por los trabajadores policiales, en el marco de las distintas asociaciones por ellos fundadas.

B. FALLOS DE LA CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO.

- **CNAT, Sala V, Autos: "Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales", sentencia definitiva nro. 66.086:** Mediante esta sentencia se negó el derecho a inscripción al sindicato policial APROPOBA, con fecha 12 de Noviembre de 2002, por decisión unánime de los componentes de la Sala.

Ante esta decisión, la organización sindical presentó un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, considerando la Procuración General de la Nación que el mismo era inadmisibile¹⁵⁷, desestimándolo con fecha 16 de Septiembre del 2003, quedando en consecuencia la sentencia firme.

Los fundamentos que sirvieron como argumento para arribar a la sentencia, son los siguientes:

1. Se hizo referencia a los Convenios números 87, 98 y 151 de la OIT donde establecen la obligación para todo miembro de la organización de poner en práctica entre otras disposiciones el derecho de los trabajadores y empleadores de constituir sin ninguna distinción y sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas; pero aclaran que la legislación nacional debe determinar¹⁵⁸ hasta que punto se aplicará a las fuerzas armadas y a la policía las disposiciones de los Convenios¹⁵⁹.

¹⁵⁵ CSJN, "Comunidad Homosexual Argentina c/Resolución Inspección General de Justicia s/personas jurídicas", Fallo 314:1531, (1991), juez Carlos Fayt en disidencia..

¹⁵⁶ CSJN, "Comunidad Homosexual Argentina c/Resolución Inspección General de Justicia s/personas jurídicas", Fallo 314:1531, (1991), juez Enrique Santiago Petracchi en disidencia

¹⁵⁷ Artículo 280 Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

¹⁵⁸ Artículo 9 Convenio N° 87 OIT, Artículo 5 Convenio N° 98 OIT y Artículo 1 Inc. 3 Convenio N° 151 OIT

¹⁵⁹. CNAT, Sala V, Autos: "Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales ", sentencia definitiva nro. 66.086, (2002).

Al analizar las normas referidas, los miembros de la Sala arribaron a la conclusión que se ha dejado siempre al margen, considerándose las en forma diferencial, la situación de los efectivos policiales como los de las fuerzas armadas.

2. Citó doctrina predominante en la materia, destacando la opinión doctrinaria por medio de la cual se expresa que en nuestro país, según la práctica o costumbre, no se le reconocía el derecho a sindicalizarse a las fuerzas policiales; siempre en el marco de la facultad regulatoria otorgada por el Convenio 87 de la OIT a los Estados firmantes del mismo¹⁶⁰.

3. Citó a los artículos 22 y 28 de la Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre (IX Conferencia Internacional Americana); el Artículo 16° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Artículo 8° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Artículo 22° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶¹.

De ellos la Sala resalta que si bien todos reconocen el derecho de asociación y sindicalización a todas las personas de los Estados partes, los mismos prescriben en forma unánime, que dicho derecho podrá ser cercenado o limitado a los miembros de las fuerzas armadas y de policía; destacando que el Comité de Libertad Sindical de la OIT recomendó al Consejo de Administración que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas o policiales los derechos previstos en el mencionado convenio, no estando obligados los Estados firmantes a reconocer los derechos mencionados a estos trabajadores¹⁶².

4. La Sala desestimó que hubiera un hecho de discriminación al negarse la sindicación policial, como lo planteara oportunamente la actora, ya que consideró que no existió un tratamiento diferente ante las mismas situaciones. Arribó a la conclusión que no podría asignarse sin más un calificativo de discriminatoria a una omisión que halla fundamento en los numerosos instrumentos internacionales que apartan expresamente el caso de las fuerzas policiales, tratándose de excepciones que se

¹⁶⁰ CNAT, Sala V, Autos: "Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales", sentencia definitiva nro. 66.086, (2002).

¹⁶¹ CNAT, Sala V, Autos: "Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales", sentencia definitiva nro. 66.086, (2002).

¹⁶² CNAT, Sala V, Autos: "Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales", sentencia definitiva nro. 66.086, (2002).

encuentran específicamente previstas surgiendo de los diversos tratados de jerarquía constitucional celebrados al respecto¹⁶³.

5. Hizo mención al Artículo 2º de la Ley 235444, la que ratificó el Convenio 154 de la OIT, el cual nuestro país ratificó con la reserva de no hacer aplicable su contenido a los integrantes de las fuerzas armadas y de seguridad¹⁶⁴.

Haciendo una “interpretación amplia” de la voluntad del poder legislativo, concluye que ha sido la voluntad de éste el excluir a los efectivos policiales del derecho de sindicalizarse; ya que lo único legislado al respecto es la negativa expuesta supra y aplicable por analogía al caso en estudio, siendo atribución excluyente del mismo, según los distintos pactos internacionales de jerarquía constitucional, legislar respecto del reconocimiento de este derecho para esta clase de trabajadores¹⁶⁵.

6. Culmina sus fundamentos considerando que la vía judicial elegida por el sindicato policial APROPOBA para lograr el reconocimiento e inscripción gremial, no es la adecuada, ya que según su criterio, compete a los otros poderes del Estado la puesta en práctica de la normativa que en todo caso considere pertinente el reconocimiento del derecho cuestionado. Deja como facultad del Poder Legislativo la sanción de una Ley Nacional que reconozca el derecho a sindicación¹⁶⁶.

7. Arriba a la conclusión que la recurrente realiza una interpretación errónea del Artículo 19 de la CN, ya que por el sólo hecho de que la legislación aún no se haya formulado no es procedente concluir que ello implique derechamente la aceptación de aquellas prerrogativas al caso planteado¹⁶⁷.

Expuestos los argumentos, se destaca entre ellos el que refiere a la interpretación realizada al Artículo 19 de la CN.

Cuesta creer que un fallo Judicial arribe a la conclusión contraria al espíritu de esa norma, al decir que el derecho de sindicación no debe interpretarse como otorgado simplemente porque no se haya prohibido. Es una interpretación a “contrario sensu” de lo que establece expresamente el Artículo 19 de la CN, y de lo que surge de las distintas

¹⁶³ CNAT, Sala V, Autos: “Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, sentencia definitiva nro. 66.086, (2002).

¹⁶⁴ CNAT, Sala V, Autos: “Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, sentencia definitiva nro. 66.086, (2002).

¹⁶⁵ CNAT, Sala V, Autos: “Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, sentencia definitiva nro. 66.086, (2002).

¹⁶⁶ CNAT, Sala V, Autos: “Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, sentencia definitiva nro. 66.086, (2002).

¹⁶⁷ CNAT, Sala V, Autos: “Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, sentencia definitiva nro. 66.086, (2002).

interpretaciones doctrinarias y judiciales que al mismo se le han otorgado. Asimismo va en desmedro al principio progresista a favor del trabajador, consagrado en el Derecho Laboral.

- **Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, sentencia definitiva nro. 72667:** La sentencia que se procederá a analizar a continuación fue dictada el 22 de Octubre de 2010, negándose por medio de la misma el derecho de sindicación policial.

Sin embargo, se destaca el voto en disidencia del Doctor Oscar Zas, del cual se procederá a realizar un exhaustivo estudio de sus fundamentos para emitir su voto en tal sentido.

Inicialmente las actuaciones tienen su génesis en la resolución Número 169 del 10 de Marzo de 1998 emitida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, la cual rechazó el pedido de inscripción formulado por el Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA); con fundamento en las siguientes premisas: no dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 21° de la Ley 23551, ya que los afiliados que se acreditaron no se desempeñaban efectivamente en la actividad policial; la falta de legislación nacional respecto de la autorización para que se pueda efectuar la sindicalización policial, tal cual lo disponen el Convenio 87¹⁶⁸ y 151¹⁶⁹, ambos de la Organización Internacional del Trabajo; y por último la no aplicabilidad del artículo 5° inciso d de la Ley 23551 a las instituciones verticalistas como lo es la policial.

Ante esta decisión, SIPOBA interpuso el recurso previsto para el caso ante la autoridad administrativa, la cual rechaza la afiliación por cuestiones de hecho, ya que según su entender no se había cumplimentado el requisito de desempeñarse activamente en la entidad policial¹⁷⁰.

En esta resolución no se tomó posición respecto del derecho a sindicalizarse de los efectivos policiales, ya que la afiliación es negada con fundamento en cuestiones de forma.

Posteriormente se remiten las actuaciones a la autoridad de aplicación para que la recurrente subsane los inconvenientes planteados para su inscripción.

¹⁶⁸ Artículo 9 Convenio N° 87 OIT.

¹⁶⁹ Artículo 1 Inc. 3 Convenio 151 OIT.

¹⁷⁰ Artículo 21 Ley 23551.

Luego de varias presentaciones, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación¹⁷¹, rechaza nuevamente la inscripción gremial de SIPOBA fundándose en los siguientes argumentos: reitera la falta de regulación en la materia, facultad que otorga el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo; entiende que la tarea de seguridad que desarrollan los policías dentro de una institución verticalista, dificulta la constitución de un sindicato; y culmina sus argumentos manifestando la falta de cumplimiento de los requisitos formales que exige la Ley 23551¹⁷².

SIPOBA reconsidera esta resolución, siendo éste recurso rechazado por el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social de la Nación¹⁷³, con los siguientes argumentos:

1. No haber satisfecho los recaudos del Artículo 21° de la Ley citada. En referencia a este argumento, y en contrapartida con el mismo, nuestra Corte Suprema de Justicia ha entendido que el desenvolvimiento normal del procedimiento administrativo establecido en la Ley 23551 no puede convertirse en un instrumento susceptible de impedir u obstaculizar el ejercicio de la libertad sindical¹⁷⁴.

2. La jerarquización contradice el principio de democracia sindical que constituye el presupuesto esencial de la tutela de las asociaciones sindicales como sujetos colectivos del derecho de trabajo.

3. Las garantías de libertad y autonomía sindical consagrados en los artículos 5° y 6° de la Ley 23551, no pueden ser de aplicación a la Institución policial, ya que la fuerza policial no es independiente del Estado sino que lo representa y lo integra.

4. La Ley 14250 no prevé el derecho a la negociación colectiva para la policía: el Estado Nacional expresamente estableció que el mismo no sería aplicable a las fuerzas armadas y de seguridad.

5. Con respecto al Artículo 9° del Convenio 87 de la OIT., el Estado Nacional no ha dictado legislación alguna que recepte la posibilidad de sindicación de las fuerzas armadas o policiales.

¹⁷¹ Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social de la Nación, Resolución 500 (2002).

¹⁷² Artículos 19 y 21 Ley 23551.

¹⁷³ Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social de la Nación, Resolución 661 (2002).

¹⁷⁴ CSJN, “Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/Estado Nacional –Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/juicio sumarísimo”, Fallos 319:371, (1996).

Al negársele la inscripción y luego de una serie de actuaciones administrativas, SIPOBA interpuso y fundamentó el recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

Seguidamente se procederá a analizar el voto en disidencia del Doctor Oscar Zas, el cual realizó un estudio pormenorizado de la legislación nacional e internacional al respecto, arribando a la conclusión de que debe ser permitido el derecho a sindicalizarse del personal policial.

Se omite exponer los fundamentos de la mayoría ya que los mismos se remiten a los expuestos en el fallo que negara el derecho a sindicarse a APROPOBA, expuesto anteriormente.

Retomando al voto en disidencia del Doctor Oscar Zas, en el mismo se discriminó primeramente entre requisitos formales y sustanciales de la inscripción del sindicato policial SIPOBA.

Refiriéndose a los requisitos formales, el Doctor Oscar Zas entendió que SIPOBA cumplió todos los que le exigía los artículos 19° y 21° de la Ley 23551¹⁷⁵.

En relación al aspecto sustancial de la temática abordada, es donde se destaca el estudio pormenorizado que realizó el Magistrado respecto de la legislación nacional e internacional, como así también de recomendaciones efectuadas por distintos organismos internacionales a nuestro país y la región en materia de derechos laborales. Arriba a la conclusión del reconocimiento efectivo del derecho de sindicación y consecuentemente de la inscripción de SIPOBA, realizando una interpretación de los derechos humanos desde un punto de vista evolutivo a favor de su reconocimiento amplio, priorizando las normas más favorables al trabajador, e interpretando las normas no en sentido literal sino buscando el sentido dado por los legisladores al momento de sancionar las distintas normas.

Seguidamente se detallarán los argumentos esgrimidos para emitir su voto:

1. Comienza citando el Artículo 9° inciso 1° del Convenio 87 de la OIT, en relación a la facultad de legislación y determinación del alcance de dicho Convenio a las fuerzas armadas y de seguridad¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VII.

¹⁷⁶ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

Al respecto señala que el SIPOBA y la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP) plantearon oportunamente el caso ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, el cual como respuesta al planteamiento efectuado destacó que la Conferencia Internacional del Trabajo dejó la posibilidad a cada Estado Parte de establecer la medida en la cual daría aplicación del Convenio a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, refiriendo además que los Estados no están obligados a reconocer los derechos del Convenio a estos trabajadores¹⁷⁷.

Manifestó el Magistrado no coincidir con esta interpretación efectuada referente al Artículo 9° inciso 1° del Convenio 87 de la OIT. Entendió que la Corte Interamericana considera que no es a la luz de lo que en 1948 se estimó que era el valor y la significación de la Declaración Americana como la cuestión del status jurídico debe ser analizada, sino que es preciso determinarla en el momento actual¹⁷⁸.

Destacó que existe una evolución en el reconocimiento a los derechos humanos erga omnes; siendo numerosos los instrumentos jurídicos en los que se regulan los derechos laborales a nivel interno e internacional, debiéndose realizarse la interpretación de dichas regulaciones conforme al principio de la aplicación de la norma que mejor proteja al trabajador. Entendió que esta forma de interpretar es de suma importancia ya que no siempre existe armonía entre las distintas normas ni entre las normas y su aplicación, lo que podría causar un perjuicio a éste¹⁷⁹.

Posteriormente cita el principio “pro homine”¹⁸⁰, utilizando doctrina nacional, donde se lo define como un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, por el cual siempre se debe acudir a la norma más amplia o interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, y en forma inversa cuando lo que se trata de realizar son restricciones permanentes o temporarias a estos derechos (Pinto, 1997).

¹⁷⁷ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

¹⁷⁸ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

¹⁷⁹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

¹⁸⁰ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

Posteriormente explica la aplicabilidad que le dio a este principio nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante distintos fallos judiciales¹⁸¹, en los cuales la misma ha afirmado que este principio exige para los derechos humanos, que sean interpretados con la mayor amplitud que permita la norma, prohibiendo además toda exégesis restrictiva¹⁸²; máxime cuando se trata de un trabajador, ya que el mismo es sujeto de “preferente tutela constitucional”¹⁸³.

Concluye que los miembros de la policía son trabajadores en los términos definidos por el artículo 2º del Convenio 87 de la OIT, por lo que están incluidos en el ámbito subjetivo de protección del ordenamiento jurídico internacional y pueden invocar los derechos y garantías pertinentes frente al Estado Nacional, salvo que éste último expresamente establezca restricciones legales al respecto, por aplicación del artículo 9º inciso 1º del Convenio 87¹⁸⁴.

Asimismo culmina la interpretación de este artículo refiriendo que en materia laboral rige el principio de interpretación y aplicación de la norma más favorable al trabajador, independientemente si la norma es interna o internacional, o si la interpretación es postulada por un tribunal nacional o un tribunal internacional u organismo de igual jerarquía encargados de la interpretación y aplicación de la norma internacional pertinente. Si la interpretación del Artículo 9º inciso 1º suscitara alguna duda, cabría adoptar el criterio más favorable a los trabajadores.¹⁸⁵

2. Continuando con el análisis normativo efectuado por este Magistrado, el mismo hace referencia a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Trabajadores¹⁸⁶, donde se establece que un tratado debe interpretarse de buena fe

¹⁸¹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

¹⁸² CSJN, “Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas s/reincorporación”, Fallos: 330:1989, (2007).

¹⁸³ CSJN, “Vizzoti, Carlos Alberto c/AMSA S.A s/despido”, Fallos 327:3677, (2004). CSJN, “Aquino, Isaac c/Cargo Servicios Industriales S.A.”, Fallos 327: 3753, (2004). CSJN, “Pérez, Aníbal Raúl c/Disco S.A.”, Fallos 330:3758, (2009). CSJN, “Ascuá, Luís Ricardo c/SOMISA”, Fallos 331:1361, (2010).

¹⁸⁴ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

¹⁸⁵ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

¹⁸⁶ Artículo 31 Inc. 1 Convención de Viena sobre el Derecho de los Trabajadores.

conforme al sentido corriente que se le atribuya a sus términos, dentro de contexto y sin perder el objetivo y finalidad del mismo¹⁸⁷

Cita el caso llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos- Caso Ricardo Canese vs. Paraguay del 31 de Agosto de 2004- en el cual el tribunal expone su criterio hermenéutico sobre la forma de interpretación de las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos, las cuales deben hacerse siempre teniendo en cuenta el objeto y fin de la Convención Americana, siendo ellos el lograr una eficaz protección de la persona humana mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos; todo ello en el marco que la libertad sindical se considera un derecho humano fundamental¹⁸⁸.

3. Posteriormente cita dos artículos pertenecientes uno de ellos a la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y el restante a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; resaltando que con anterioridad a la aprobación del Convenio 87 de la OIT ya habían sido adoptados estos dos documentos internacionales en nuestra región¹⁸⁹.

En referencia a los dos artículos mencionados, cita al artículo 26° de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, en donde se dispone que todos los trabajadores sin distinción de sexo, raza, credo o ideas políticas, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, materializando este derecho mediante la conformación de asociaciones profesionales o sindicatos, que, a su vez, puedan federarse entre sí. Los mismos gozan de personería jurídica y protección estatal al ejercicio de sus derechos. Aclara la disposición que la suspensión y disolución no pueden imponerse sino en virtud de procedimiento judicial adecuado; como también que las condiciones de fondo y forma exigidas para su constitución y funcionamiento no pueden coartar la libertad de asociación. Posteriormente se refiere al Artículo 22° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en donde se encuentra expreso el reconocimiento a toda persona del derecho de asociarse para promover,

¹⁸⁷ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

¹⁸⁸ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

¹⁸⁹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden¹⁹⁰.

Arriba a la conclusión de que ambas normas no contemplan explícitamente la situación de los miembros de la policía respecto a los derechos sindicales, por lo que más allá de la validez de las restricciones legales que el Estado pueda imponer, ya que no se trata de derechos absolutos, lo relevante y decisivo es que los instrumentos internacionales citados descartan la interpretación restrictiva de estos derechos¹⁹¹.

4. Siguiendo con el análisis normativo, hace referencia al Artículo 16° inciso 3° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del cual entiende que es la más amplia restricción a los derechos sindicales policiales consagrada normativamente, ya que en su texto establece la posibilidad de imposiciones de restricciones y privaciones legales al derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía¹⁹².

El Magistrado recuerda que pese a que esta norma admite expresamente la posibilidad de que los estados Partes lleguen a excluir del ejercicio de los derechos sindicales a los miembros normativos, el mismo cuerpo normativo¹⁹³ establece que las restricciones permitidas por la Convención al goce y ejercicio de los derechos y libertades que reconoce, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes dictadas por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas¹⁹⁴.

De lo expresado concluye el Doctor Zas que de ello se deduce el principio de legalidad, que tiene a su vez como corolario la aceptación de la llamada reserva de ley, de acuerdo con la cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley. Manifiesta que si es exigida una ley con los requisitos formales y sustanciales precipitados para establecer restricciones a los derechos humanos previstos en la Convención, mucho más justificada resulta esa exigencia cuando se trata de la

¹⁹⁰Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

¹⁹¹Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando VIII

¹⁹² Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando IX.

¹⁹³ Artículo 30 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁹⁴ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando IX.

exclusión total del goce de los derechos, en este caso los derechos sindicales de los policías¹⁹⁵.

Posteriormente y redondeando la idea, el Magistrado cita otras Convenciones Internacionales donde, igual a la estudiada en este apartado, se establece la posibilidad de imponer restricciones a los derechos sindicales de los miembros de la policía, siempre a condición de que sean legales. Entiende por “legales” al que sigue el principio de legalidad, es decir, ley sancionada por el Congreso de la Nación y promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante los requisitos constitucionales¹⁹⁶.

5. Siguiendo la línea de análisis normativo efectuada, cita el Artículo 8° de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, el que establece que todos los trabajadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estime convenientes, así como de afiliarse a esas organizaciones, de conformidad con las legislaciones nacionales vigentes. Luego hace una breve referencia al origen de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, la cual fue adoptada por los Jefes de Estado de los países miembros del Mercosur el 10 de Diciembre de 1998 en Brasil, siendo la misma la proclamación solemne de los derechos sociales fundamentales reconocidos como tales en el Mercosur. Destaca que esta Declaración posee eficacia jurídica reconocida por nuestro más alto tribunal; como también que el Protocolo de San Salvador y la Declaración Sociolaboral del Mercosur habilitan a los Estados Partes a restringir con menor intensidad los derechos sindicales de los miembros de policía, en concordancia con la tendencia del régimen internacional actual de proteger más ampliamente los derechos humanos¹⁹⁷.

Culmina el análisis de esta normativa arribando a la conclusión que la mayor garantía para un derecho humano consagrada en un ordenamiento jurídico no sólo puede consistir en el reconocimiento de más facultades a la persona titular del mismo, sino también en la autorización a establecer menos límites sobre las mismas o en la

¹⁹⁵ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando IX.

¹⁹⁶ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando IX.

¹⁹⁷ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando IX.

redacción de un texto que lleve a interpretar con un criterio más estricto el alcance de las restricciones¹⁹⁸.

Expresa que los derechos humanos son exigibles, progresivos y expansivos, caracteres estos que imponen una actitud interpretativa consecuente y, por ende, la necesidad de considerar en cada caso, no sólo el sentido y alcances de las propias normas interpretadas, en su texto literal, sino también su potencialidad de crecimiento¹⁹⁹.

6. Destaca como relevante al planteo normativo vinculado con el caso en estudio, la ley 23.544²⁰⁰, que ratifica el Convenio 154 de la OIT. Por el mismo nuestro Estado Nacional realiza una reserva a este convenio sobre la fomentación de la negociación colectiva, por la cual no se lo aplica a los miembros de las fuerzas armadas y de policía. El Magistrado entiende que la decisión concretada a través de este artículo corrobora que la exclusión de los miembros de la policía del ámbito de aplicación de un régimen de protección de uno de los aspectos de la libertad sindical (en el caso: la negociación colectiva) requiere de una decisión expresa consagrada a través de una ley sancionada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante los requisitos constitucionales²⁰¹.

Resalta que esta conducta del Estado argentino no fue seguida en casos análogos referidos a la libertad sindical, como son los casos de la ley 14.932 que aprobó el Convenio número 87 de la OIT sin efectuar reserva alguna respecto de la situación de la policía; la Ley 23.054 que aprobó la Convención Americana de Derechos Humanos sin reservas; la Ley 23.313 de aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo, guardando en ambos casos absoluto silencio respecto de los derechos sindicales de la policía; la Ley 23.328 que ratifica el Convenio 151 sobre protección de

¹⁹⁸ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando IX.

¹⁹⁹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando IX.

²⁰⁰ Artículo 2 Ley 23544.

²⁰¹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando IX.

derechos de sindicación sin efectuar reserva; y por último la Ley 24.658 que aprobó el Protocolo de San Salvador sin efectuar tampoco reserva alguna²⁰².

Culmina el estudio de este articulado refutando lo establecido por el Tribunal inferior, diciendo que la única norma legal vigente en el sentido de prohibición de sindicalización policial es la del Artículo 16 inciso 3º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la que solamente se limita a excluir la aplicación de un régimen de negociación colectiva sin vedar el derecho de los policías a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección para la protección y promoción de sus intereses; por lo que no se puede negar el derecho a sindicación policial basado en la ausencia de norma legal que contemple esta facultad para estos trabajadores²⁰³.

7. Aborda la temática de los Derechos Humanos reconocidos por los distintos Tratados Internacionales ratificados por nuestro país, y de la calidad de autoejecución o autoaplicabilidad que poseen los mismos, así reconocido por la doctrina, con excepción de que contengan una estipulación expresa de ejecución por medio de leyes subsecuentes, que condicionen enteramente el cumplimiento de las obligaciones contraídas²⁰⁴.

Cita distintas opiniones y definiciones doctrinarias, destacándose la efectuada por Héctor Hugo Barbabelata, para quien no es razonable que los legisladores de instrumentos internacionales sobre derechos humanos no hayan tenido el propósito que los mismos sean operativos al momento de redactarlos, por lo que debe inferirse que los mismos gozan de autoejecución y autoaplicabilidad²⁰⁵.

El abordaje realizado por el Magistrado apunta a la autoejecutoriedad que tienen los distintos derechos sindicales reconocidos en este tipo de tratados, para todos los seres humanos, incluidos dentro de este último grupo al personal policial.

²⁰² Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando IX.

²⁰³ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando IX.

²⁰⁴ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando X.

²⁰⁵ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando X.

8. Otro de los párrafos realizados en su voto por el Doctor Oscar Zas, y de destacar para el presente trabajo de investigación, es el que se refiere a la forma de actuación de los jueces ante la ausencia de norma legal que contemple los derechos sindicales de los policías.

Afirma este camarista que tal situación no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales que se presumen vulnerados por los actores del presente caso. Manifiesta que con la sola comprobación de un gravamen a una garantía constitucional, los jueces deben restablecerla íntegramente, sin que pueda alegarse en contrario la inexistencia de una ley que la reglamente, ya que las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias²⁰⁶.

9. Por último el Doctor Oscar Zas hace referencia a un informe producido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos a través del estudio de peticiones, casos y medidas cautelares, la adopción de informes sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. Este informe fue llamado “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, emitido el 31 de Diciembre de 2009; del cual el Magistrado extrae las partes atinentes al caso en estudio.

Destaca de las opiniones vertidas en el estudio que los Estados Miembros se comprometieron a respetar el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, los cuales deben regir las normativas que protejan los derechos laborales del personal de las fuerzas policiales. Sobre las condiciones de trabajo de los policías de la región Latinoamericana, esta Convención ha dicho que las condiciones materiales en que trabajan no son buenas, y que otros aspectos son deplorables, entre los que destacaba los magros sueldos²⁰⁷.

También hizo referencia a lo enunciado en esta Convención en relación a los derechos del personal de las fuerzas policiales, en especial al ejercicio de la libertad sindical. La misma entendió que los Estados Miembros deben garantizar al profesional

²⁰⁶ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando XI.

²⁰⁷ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando XII.

que integra las fuerzas policiales el derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme lo regula el ordenamiento jurídico internacional. Manifestó que el ejercicio de este derecho por parte de los trabajadores policiales debe desarrollarse manteniendo una ponderación permanente en 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. Para lograr este equilibrio, la Convención deja abierta la posibilidad que la actividad sindical policial se someta a algunas limitaciones o restricciones que no se aplican a 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 democrática²⁰⁸.

Destacó otra opinión vertida respecto de la obligación de los Estados miembros en relación con los derechos de asociación y reunión en su vinculación con la seguridad ciudadana, donde debe tenerse en consideración a estos trabajadores, a quienes tradicionalmente se les ha vedado tal derecho. La mayoría de las normas que rigen la actividad de los cuerpos de seguridad prohíben la constitución de sindicatos y consideran como falta grave o gravísima cualquier forma de asociación con fines reivindicatorios profesionales. Pese a ello, se observa en los últimos años una reversión a esta tendencia, desarrollándose procesos de adecuación normativa y de regulación de prácticas de acción sindical con el objetivo de lograr un sistema de relaciones laborales racional y adecuado a las normas internacionales que rigen en la materia²⁰⁹

También resalta el Magistrado lo referido en la Convención al derecho de huelga de los miembros de las fuerzas armadas y policiales y el derecho a organizarse sindicalmente, entendiendo que ambos derechos no vulneran lo establecido en el artículo 9 del Convenio Internacional del Trabajo N° 87; el artículo 16 de la Convención Americana; o el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. La temática debería ser abordada a partir de una correcta armonización y ponderación de los diferentes derechos que se encuentren involucrados, utilizando los

²⁰⁸ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando XII.

²⁰⁹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando XII.

criterios de interpretación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y las elaboraciones efectuadas por organismos especializados²¹⁰

Resalta el Doctor Zas el enfoque dado por la Comisión a las condiciones en que se desarrollan las actividades laborales policiales y el respeto por los derechos humanos; donde se manifestó que frecuentemente los trabajadores de las fuerzas de seguridad se encuentran privados de la seguridad que otorga el respeto a sus derechos fundamentales, cumpliendo sus funciones sin las condiciones necesarias y la competencia para garantizar eficazmente la seguridad ciudadana. Resaltó la Comisión que los Estados Miembros tienen el deber de garantizar y proteger los derechos profesionales de los integrantes de sus fuerzas policiales, así como de proporcionarles la formación, infraestructura y equipamiento para que desarrollen en forma adecuada sus tareas²¹¹.

Destaca el jurista estudiado que entre las recomendaciones que el informe realiza a los Estados Miembros, se encuentra la de establecer con claridad los derechos laborales e incorporar la regulación del alcance de los derechos sindicales del personal policial, y garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales de los mismos. Entiende la Comisión que el ejercicio efectivo del derecho de huelga y algunas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, siempre enmarcado en lo que regulan las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en lo que respecta a la protección de los derechos humanos en el campo de la seguridad ciudadana²¹²

Manifiesta este Magistrado que la CSJN ha establecido que la opinión de la Comisión debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de aquella para conocer

²¹⁰ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando XII

²¹¹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando XII.

²¹² Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando XII.

en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana²¹³.

Entiende este camarista que para la solución de la problemática de sindicación policial, debería tenerse en cuenta la interpretación sostenida por la Comisión en el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos respecto de los estándares internacionales en materia de libertad sindical de los policías, sin perjuicio de las atribuciones del Congreso Nacional y del Poder Ejecutivo Nacional en el ámbito de sus competencias constitucionales para elaborar las normas que estime pertinentes, las que indefectiblemente deberán ajustarse a los principios de necesidad, finalidad legítima, proporcionalidad, razonabilidad y no discriminación, y serán susceptibles de control judicial posterior en cada caso en concreto²¹⁴.

La conclusión final del voto, como se adelantara en un principio, es a favor de la inscripción y reconocimiento del derecho de sindicación policial para con SIPOBA, otorgándole además todos los derechos sindicales con las restricciones establecidas en el artículo 2º de la Ley 23.544 en materia de negociación colectiva²¹⁵.

- **Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, L. XLVI, (2012):** Este dictamen es traído a estudio por ser consecuencia directa de la negativa a otorgar personería gremial en el auto mencionado, y por la conclusión a la cual arriba la Procuradora General de la Nación, la cual deja la puerta abierta a la interpretación posterior de nuestro más alto tribunal de justicia. Se encuentra ubicado su comentario posteriormente al fallo de la Cámara de Apelaciones del Trabajo, por cuestiones didácticas.

La Señora Procuradora General comienza el análisis en estudio realizando un resumen de los fundamentos que llevaron a la Cámara Nacional de Apelaciones del

²¹³ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando XIII.

²¹⁴ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando XIII.

²¹⁵ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 72667 (2010), juez Zas, en disidencia, considerando XIV.

Trabajo (sala V) a rechazar la inscripción gremial de SIPOBA (Sindicato Policial Buenos Aires)²¹⁶.

Posteriormente hizo mención a la actuación de la actora, quien interpuso recurso extraordinario federal, el cual le fue denegado y motivó la presentación directa en examen. Entre los fundamentos de la recurrente, destacó que la misma entendió vulnerado el principio de legalidad consagrado en el Art. 19 de la Constitución Nacional; entre otros derechos reconocidos en nuestra Carta Magna y los distintos tratados internacionales de igual jerarquía ratificados por nuestra nación²¹⁷.

Analizó la formalidad del recurso interpuesto, entendiéndolo admisible ya que se encontraba en tela de juicio la interpretación de la Constitución Nacional (Art. 14, 14 bis, 16 Y 19), así como de normas internacionales; advirtiendo además que la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que la apelante fundó en ellas²¹⁸.

Entendió que la controversia surge en determinar si las normas consagradas en nuestra Constitución Nacional (arts. 14, 14 bis, 16 Y 19) o en tratados internacionales (en particular, el Convenio de la Organización Mundial del Trabajo nro. 87) le otorgan un derecho al Sindicato Policial de Buenos Aires a inscribirse como asociación sindical y a gozar de los derechos que se le otorgan a estas entidades²¹⁹.

Al analizar el contexto normativo internacional, encontró como única limitación al derecho de sindicación para las fuerzas de seguridad, al establecido en el Art. 9 del Convenio N° 87 de la OIT, por el cual se faculta a la legislación nacional a determinar hasta donde se aplicarán sus garantías a los miembros de las fuerzas armadas y de policía. También destacó como relevante la interpretación efectuada por el Comité de Libertad Sindical con respecto a este artículo, por el cual se dejó a cada Estado parte la

²¹⁶ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 1.

²¹⁷ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 2

²¹⁸ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 3

²¹⁹ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 3

facultad de legislar al respecto, sin encontrarse obligados a reconocer el derecho a los miembros de las fuerzas de seguridad²²⁰.

.Citó la conclusión expuesta por el Comité de Libertad Sindical ante el reclamo llevado a cabo por la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios ante el rechazo de inscripción gremial por parte de las autoridades administrativas argentinas, mediante la cual concluyó que el Convenio N° 87 de la OIT no le otorga un derecho de carácter operativo a las fuerzas policiales a obtener un reconocimiento como asociación sindical ni a gozar los restantes derechos sindicales previstos en ese tratado; debido a que la norma expresamente delega en los Estados miembro de la OIT la implementación efectiva y la determinación del alcance de los derechos sindicales de los miembros de la policía. Tampoco existe un incumplimiento por parte del Estado Parte que no haya implementado la sindicalización de las fuerzas policiales²²¹.

Recordó que las normas internacionales que tratan específicamente los derechos sindicales resaltan expresamente las especiales características de la actividad y de las funciones realizadas por las fuerzas policiales, las que hacen que el ejercicio de este derecho por parte de estos trabajadores sea precedida de una adecuada armonización entre valores jurídicos elementales – como la seguridad nacional, el orden social y la paz interior – y los derechos y garantías de los restantes habitantes de cada Estado; tarea delegada a las legislaciones internas de cada Estado miembro²²².

Realiza una exposición de las normas internacionales que imperan en la materia arribando a dos conclusiones relevantes: la primera de ellas que el ejercicio de la actividad sindical por parte de miembros de las fuerzas policiales pueden comprometer valores jurídicos esenciales- como la seguridad nacional, el orden social y la paz interior -, así como los derechos y garantías de otros sujetos; lo que justificaría que se le aplicaran ciertas limitaciones. En segundo lugar concluyó que las normas internacionales no les otorgan un derecho de carácter operativo a los integrantes de las fuerzas

²²⁰ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 3

²²¹ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 3

²²² Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 3

policiales a ejercer los derechos sindicales y de asociación previstos en tales convenios; ya que delegan en los Estados miembro la armonización de los derechos sindicales con los restantes valores jurídicos y derechos en juego²²³.

Entendió, con igual fundamento expuesto al interpretar la normativa internacional de la materia, que en nuestro derecho interno tampoco resultan operativos para los trabajadores policiales los arts. 14 y 14 bis de la Constitución Nacional que consagran el derecho de asociación, así como el derecho a la organización sindical libre y democrática. Manifestó que es por ello la necesidad de una ley expresa que pondere y armonice este derecho con los restantes valores jurídicos en juego²²⁴.

Por los mismos argumentos anteriormente expuestos, la Procuradora General entendió que sirven de fundamentación para no aplicar a estos trabajadores la Ley 23551. Según su criterio, esa Ley tuvo en mira los derechos sindicales de los trabajadores en general, pero no previó la especial situación de los miembros policiales; citando como ejemplo la falta de previsión en la armonización de la convivencia entre la organización jerárquica vertical y la democracia sindical²²⁵.

Entendió que debido a los valores en juego, como la vigencia de los derechos y libertades de los restantes sujetos, implican el tratamiento diferenciado para el caso de los trabajadores de las fuerzas de seguridad, requiriendo la sanción de una ley particular que defina el alcance de los derechos sindicales de los integrantes de la policía²²⁶.

Concluyó que solo en el marco de un debate legislativo puede establecerse una ponderación que considere la totalidad de los intereses involucrados, y no meramente los emergentes en el contexto de un caso judicial concreto. También que esa tarea sólo

²²³ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 3

²²⁴ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 4

²²⁵ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 4

²²⁶ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 4

puede ser llevada a cabo por los poderes políticos, cuya inactividad no puede ser suplida por la actuación judicial en el acotado marco de una causa²²⁷.

Termina concluyendo que el caso en cuestión no se trata de un supuesto donde la omisión legislativa pueda ser suplida por los magistrados en cumplimiento de su misión de garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales. Recomienda que se promueva en el marco del Honorable Congreso de la Nación la deliberación pertinente sobre la implementación y el alcance de los derechos sindicales reclamados por los trabajadores policiales²²⁸.

Debido a que la Procuradora General de la Nación, Doctora Alejandra Gils Carbó, declaró procedente el recurso extraordinario interpuesto, la decisión final del caso queda en manos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la que se deberá expedir acerca de los distintos intereses en juego presentados en este caso en particular, todos ellos con reconocimiento constitucional.

• **Cámara Nacional del Trabajo, Sala VI, Expte. N° 11.053/05, Autos: "Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales", Sentencia 58.565:** El caso en análisis llega a la Cámara en virtud de habersele negado por resolución Ministerial la inscripción gremial a personal policial integrantes del Sindicato Único del Personal de Seguridad. en sede administrativa.

Con fecha 15 de Febrero de 2006 la Cámara adopta por mayoría la resolución de denegar la inscripción al sindicato policial, destacándose el voto en disidencia del Doctor Rodolfo Ernesto Capón Filas.

Dicho Magistrado centró su voto en la Teoría Sistemática del Derecho Social. Refirió además que el derecho del trabajo compensa las desigualdades reales entre trabajador y empleador mediante medidas igualatorias buscando resolver, aunque sea

²²⁷ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: "Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales", Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 4

²²⁸ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: "Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales", Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, LXLVI, considerando 4

parcialmente la cuestión social, el conflicto entre trabajadores y empleadores y la estructura correspondiente al sistema capitalista²²⁹.

Estimó el Doctor Capón Filas que los documentos de Derechos Humanos enumerados en la Constitución Nacional mediante el artículo 75° inciso 22°, al ser superiores a la ley, no podían ser prescindibles para dilucidar el presente caso. Asimismo debería tenerse en cuenta la Declaración Sociolaboral del Mercosur, por emanar del Tratado de Asunción, y en consecuencia poseer jerarquía superior a las leyes; ni tampoco podían prescindirse las declaraciones de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, por ser normas que obligan a todos los Estados Miembros de la OIT. Manifestó en su voto que los instrumentos indicados buscaban dignificar al trabajador como parte hipo- suficiente de la relación laboral²³⁰.

Entendió este camarista que en el caso en estudio se encontraban involucrados los distintos derechos humanos, entre ellos un orden social justo; la indiscriminación, tutelada por el Artículo 1° de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, en donde se ordena que el Estado Parte tenga una conducta activa ante un caso de discriminación; y por último la libertad sindical, reconocida en numerosos tratados internacionales como e la Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y por el Pacto de San José de Costa Rica²³¹.

Siguiendo con el análisis que realizó del caso, el Magistrado se refirió a la Teoría Sistemática del Derecho Social, la cual sostiene la igualdad entre empleo público y privado; por lo que estimó que para resolver el caso de sindicalización policial, se debía tener en cuenta:

1. La visión de la OIT, quien mediante el Convenio 87, artículo 2° prevé que los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción, gozan del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes. Si bien el mismo Convenio en el artículo 9° deja abierta la posibilidad de exceptuar su aplicación a los miembros de la policía, el Comité de Libertad Sindical recomendó que debería darse una definición

²²⁹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales (2006), Sentencia definitiva nro. 58565, juez Capón Filas, en disidencia, considerando 1

²³⁰ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales (2006), Sentencia definitiva nro. 58565, juez Capón Filas, en disidencia, considerando 7.

²³¹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales (2006), Sentencia definitiva nro. 58565, juez Capón Filas, en disidencia, considerando 8.

restrictiva de los miembros de las fuerzas armadas que pueden ser excluidos de la aplicación del Convenio; y que en caso de duda sobre si es aplicable o no a los trabajadores policiales, los mismos debían ser considerados como civiles²³².

También, y siempre dentro de la visión de la OIT de la problemática estudiada, hizo referencia al Convenio número 98, el cual en su artículo 1º reconoce a los trabajadores el derecho a gozar de una adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical. Menciona además que si bien el artículo 5º permite a la legislación determinar el alcance del Convenio a las fuerzas policiales, entiende el Magistrado que dicha referencia debe hacerse en el marco amplio de la indiscriminación, con lo cual la legislación podría limitar el derecho pero nunca desconocerlo o negarlo²³³.

2. Entiende el Magistrado que de negarse al sindicato policial la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, se estaría ante un caso de discriminación, contrario a lo que se establece en las distintas normativas internacionales sobre Derechos Humanos²³⁴.

3. Hace mención el camarista a la experiencia comparada, donde se observa que la sindicalización de las fuerzas armadas establecidas tanto en Israel, Alemania y Estados Unidos, en nada impide una adecuada situación militar; sucediendo lo mismo en países como Uruguay, Suecia, España y Bélgica. Por ello arriba a la conclusión que no es un problema académico la negación a la sindicación, sino meramente político; entendiendo que nada impide que en Argentina se avance hacia la sindicalización policial²³⁵.

En otro orden de cosas refiere el Doctor Capón Filas que cuando la república Argentina ratificó los Convenios 87 y 98 de la OIT lo hizo sin reservas, no existiendo al respecto exclusión de la libertad sindical para las fuerzas armadas y policiales.

²³² Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales (2006), Sentencia definitiva nro. 58565, juez Capón Filas, en disidencia, considerando 10.

²³³ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales (2006), Sentencia definitiva nro. 58565, juez Capón Filas, en disidencia, considerando 10.

²³⁴ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales (2006), Sentencia definitiva nro. 58565, juez Capón Filas, en disidencia, considerando 10.

²³⁵ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales (2006), Sentencia definitiva nro. 58565, juez Capón Filas, en disidencia, considerando 10.

Asimismo destacó que en la ley aplicable al caso, Ley 23551, no existe disposición alguna que impida a estos trabajadores sindicalizarse²³⁶.

Por todos los argumentos expuestos supra, el Magistrado entendió que debía votar resolviendo favorablemente el reclamo del sindicato policial y ordenar su inscripción gremial, dejar sin efecto la resolución ministerial cuestionada, y globalizar la solución remitiendo copia de la sentencia a la OIT y a la Secretaria del Mercosur²³⁷.

Votos negativos a la sindicalización policial:

Seguidamente se analizarán los argumentos vertidos en los dos votos negativos a la sindicalización policial, que determinaron el fallo en cuestión. Es de destacar que ambos se encuentran dentro de los mismos lineamientos de los votos negativos efectuados en los fallos anteriormente estudiado.

El Doctor Juan Carlos Fernández Madrid fundamentó su negativa a otorgar la sindicalización policial de la siguiente manera: la falta de legislación interna que regule la posibilidad de sindicación y de ejercicio de los demás derechos vinculados a ella por parte de las fuerzas de seguridad; el orden vertical que presenta la Institución, el cual según su criterio no puede asimilarse a los organismos regulados por la Ley 23.551, exceptuando por ello su aplicabilidad; lo establecido en los distintos Convenios de la OIT, quienes facultaron a cada Estado Parte la facultad de regular la aplicabilidad de los mismos a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad, no hallándose así obligados a reconocer estos derechos a los policías; y por último y en forma análoga recordó que la Sala V del Tribunal, en casos similares, se había pronunciado negando la inscripción gremial de los cuerpos de seguridad en los casos “Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires” (sentencia N° 66.086) y “Asociación Unión Personal Policial de Río Negro” (sentencia N° 66.088), ambos del 12 de Noviembre de 2002²³⁸.

En la misma línea de pensamientos se ubicó el voto del Doctor Néstor Miguel Rodríguez Brunengo. Sus argumentos para votar contra la sindicación fueron los siguientes:

²³⁶Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales (2006), Sentencia definitiva nro. 58565, juez Capón Filas, en disidencia, considerando 10.

²³⁷Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales (2006), Sentencia definitiva nro. 58565, juez Capón Filas, en disidencia, considerando 12

²³⁸Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 58565, (2006), juez Fernández Madrid, por su voto.

A. Realizó un estudio del Convenio número 87 de la OIT e interpretó que surge del mismo que está librado a la legislación de cada país determinar la medida en que puedan reconocerse los derechos de sindicalización a los miembros de las fuerzas armadas y de las policías, con la salvedad de que las exclusiones deberían ser definidas de manera restrictiva; de lo que infirió un límite lógico respecto del personal que porta armas y posee “estado policial”, sin abarcar a los empleados civiles de tales instituciones, que no deberían ser privados de tales derechos²³⁹.

En relación a este argumento que pretende realizar una línea divisoria a partir de la portación de armas y el uso del uniforme, se puede refutar recordando que en el sector privado preexisten desde hace tiempo trabajadores para los cuales las armas y el uniforme son elementos constitutivos de su prestación profesional, como ejemplo las custodias de caudales. Asimismo en otros países trabajadores privados se desempeñan en los servicios penitenciarios e incluso en servicios de inteligencia del Estado –como lo es en los EEUU y los países miembros de la Commonwealth- para lo cual deben utilizar en forma cotidiana uniforme, armamento y otros dispositivos de seguridad (García, 2014). Todos ello no les ha impedido la sindicalización y un normal desarrollo de su actividad profesional.

B. Estimó este Magistrado que la Ley 23.551 no es aplicable –sin más- a los agentes públicos cuyo “estado militar o policial” los sujeta a una estructura de carácter marcadamente jerárquico, estructurada sobre pilares de disciplina y un ejercicio en la cadena de mandos que no sería compatible con el planteo de conflictos colectivos o negociaciones convencionales que colocarían a dichas instituciones en un estado que podría demorar desiciones cuya urgencia sea vital para la seguridad de las personas y aún la supervivencia del Estado²⁴⁰.

Este tipo de interpretaciones de lagunas de derecho efectuada por este Magistrado, en lo que respecta a la no aplicabilidad de la Ley 23551 para los agentes de fuerzas armadas o de seguridad, es efectuado sin recurrir a normativas análogas que suplan los vacíos legales; atribuyéndose así facultades legislativas y violando la división de poderes que pregonan nuestra Carta Magna. Con relación a ello ha entendido nuestro Máximo Tribunal que el pronunciamiento judicial que desconoce o acuerda derechos no

²³⁹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales”, , Sentencia definitiva nro. 58565, (2006), juez Rodríguez Brunengo, por su voto.

²⁴⁰ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales”, , Sentencia definitiva nro. 58565, (2006), juez Rodríguez Brunengo, por su voto

debatidos por el órgano competente es incompatible con las garantías previstas en los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional²⁴¹. En la misma línea de pensamiento ha expresado que no es incumbencia de los jueces, al realizar su misión específica, sustituirse a los poderes del Estado en atribuciones que les son propias, siendo su función primordial mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las facultades de incumbencia de otras jurisdicciones o poderes²⁴².

C. Consideró además que la falta de normativa específica respecto a la autorización de sindicación policial por parte del Estado Argentino, obsta a la autorización de dicho derecho para esta clase de trabajadores²⁴³.

D. Por último, el Magistrado entendió que los actores deberían petitionar a los legisladores la proyección de una normativa que habilite los derechos programáticos que la Ley nacional y los Convenios de la OIT determinan²⁴⁴.

Se aprecia en el fallo en estudio, que la decisión adoptada por su mayoría, carecen de fundamento legislativo, o mejor dicho, presentan error de interpretación normativa.

Claramente en el punto B el Magistrado plantea un conflicto entre derechos, optando por preservar la seguridad pública al derecho de reunión. La doctrina nacional más destacada ha desarrollado dos teorías ante esta situación, ambas utilizadas en distintos fallos judiciales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como lo son la tesis negatoria y la tesis de conflictos entre intereses y valores (Sagues, 1997).

La primera de ellas niega la existencia del conflicto, entendiendo la Corte Suprema de Justicia de la Nación que los derechos fundados en cualquiera de las cláusulas de la Constitución Nacional gozan de igual jerarquía, y debe armonizarse su interpretación²⁴⁵. Una consecuencia que nace de esta tesis es que un derecho

²⁴¹ CSJN, “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Caja Nacional de Ahorro y Seguro c/N.C.R. Argentina SAIC”, Fallos 310:2709, (1987).

²⁴² CSJN, “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Caja Nacional de Ahorro y Seguro c/N.C.R. Argentina SAIC”, Fallos 310:2709, (1987).

²⁴³ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 58565, (2006), juez Rodríguez Brunengo, por su voto

²⁴⁴ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI, Autos: “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva nro. 58565, (2006), juez Rodríguez Brunengo, por su voto

²⁴⁵ CSJN, “Cuello, Héctor Luis s/decreto 6666/57”, Fallos 255:293, (1963). CSJN, “Dri, Antonio c/Nación Argentina (Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública) s/contencioso administrativo”, Fallos 264:94, (1966). CSJN, “Santoro, Arnoldo Vicente y otros c/Nación Argentina (Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública) s/demanda contenciosa”, Fallos 272:231, (1968). CSJN, “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Caja Nacional de Ahorro y Seguro c/N.C.R Argentina SAIC”, Fallos 310:2709, (1987).

constitucional no debe extinguir a otro, sino que ambos deben coexistir permitiendo así su ejercicio²⁴⁶.

La segunda teoría expuesta reconoce la existencia del conflicto de derechos. En tal sentido la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la existencia de derechos constitucionales a los que se puede relegar, siempre y cuando se trate de contenido patrimonial²⁴⁷; como también que siempre que sea forzosa la ponderación de valores jurídicos contrapuestos, la elección debe efectuarse para el que reviste mayor jerarquía, como son los de interés público²⁴⁸. Pese a ello, debe subsistir el derecho menor, como lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación al manifestar que de surgir dificultades interpretativas debe dársele preeminencia al que reviste carácter público, lo cual no significa que los derechos individuales deban ser desconocidos²⁴⁹.

Como se aprecia, las dos teorías receptadas por los distintos fallos judiciales otorgan solución al problema, por lo que no obstaría negar el derecho de asociación al trabajador policial en miras de preservar la seguridad pública.

Más allá de ello, y luego de analizar este apartado, se aprecia que el argumento es falaz, ya que no es verdad la existencia de conflicto de derechos en el caso puntual. La experiencia comparada demuestra que ambos derechos pueden coexistir y desarrollarse al mismo tiempo en una sociedad sin presentar problemática alguna.

En el apartado C de la fundamentación del Doctor Rodríguez Brunengo, se hace una interpretación “contrario sensu” del espíritu del Artículo 19 de nuestra Carta Magna, al entender que la falta de normativa aplicable obsta a la autorización del goce de un derecho o prohíbe una acción – en el caso sindicalizarse-.

En nuestro derecho se han distinguido tres tipos de acciones: *privadas internas*, comportamientos privados en sentido estricto que no trascienden al sujeto que los realiza; *privadas externas*, trascienden a su autor pero no interesan al orden ni la moral pública, ni perjudican a un tercero; y por último *acciones públicas*, son externas y con trascendencia del ejecutor, preocupando al bien común motivo por el cual son regulables por el Estado (Sagues, 1997).

²⁴⁶ CSJN, “Incidente sobre inconstitucionalidad del decreto-ley 6101/57 M.G.J. Larroca, Severo por su propio derecho en autos Scotti o Scotti Bruzone, Humberto Santiago o Humberto, sucesorio”, Fallos 259:403, (1964).

²⁴⁷ CSJN, “Pedro Toribio Guzmán c/Provincia de Entre Ríos”, Fallos 279:283, (1971).

²⁴⁸ CSJN, “Ultramar Petrolera Financiera, Inmobiliaria S.A. s/apelación”, Fallos 263:453, (1965).

²⁴⁹ CSJN, “Fernández Orquín, José María c/Ripoll Francisco s/fijación precio arrendamiento”, Fallos 264:416, (1966).

En tal sentido ha entendido nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, en concordancia con lo que establece el Artículo 19 de la Constitución Nacional, que solamente el legislador, por medio de una ley, posee la facultad de precisar qué tipo de conductas son privadas internas o externas, y cuáles son públicas²⁵⁰, y así posteriormente poder regularlas.

Todas las acciones privadas externas que no encuentren regulación, no pueden ser impedidas por un fallo judicial, ya que con ello se estaría violando el principio de división de poderes, reconocido en nuestra Carta Magna.

Otra situación que se hace difícil comprender es como arriba un Magistrado a la conclusión expuesta en el apartado D, ya que como entiende la más destacada doctrina y que fue reseñada en puntos anteriores en el presente Trabajo Final de Gradación, los derechos humanos reconocidos en los distintos tratados internacionales no necesitan de una normativa para ser operativos, ya que por sí solos gozan de autoejecución y de autoaplicabilidad.

Para resolver el punto e cuestión, no debería perderse nunca de vista lo que se está intentando regular para el caso en concreto: el reconocimiento a un ser humano del derecho a asociarse para defender sus intereses legítimos.

• **Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala X, autos: "Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Policía de Buenos Aires c. Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales", fecha 30/04/2013:** El caso en cuestión llega en apelación a la Cámara debido a que el Ministro de Trabajo de la Nación, por medio de la resolución N° 1183 del 26 de Diciembre de 2012, rechazó el pedido de inscripción gremial formulado por el Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires. La Cámara en esta instancia ratificó la resolución recurrida.

Uno de sus integrantes, el Doctor Daniel E. Stortini, en los considerandos de su voto entendió que la resolución tomada por el Ministerio del Trabajo fue la correcta. Hizo referencia en primera medida al "bloque de constitucionalidad federal" integrado por un conjunto de normas de carácter constitucional conformado por nuestra carta

²⁵⁰ CSJN, "Ponzetti de Balbín, Indalia c/Editorial Atlántida S.A. s/daños y perjuicios", Fallos 306:1892, (1984).

magna y los distintos tratados internacionales de igual jerarquía –Art. 75 Inc. 22 CN- a los cuales hizo referencia para fundamentar su decisión²⁵¹ .

Entendió al analizar los distintos tratados internacionales de derechos humanos, que surge de su texto una clara y notoria restricción a la sindicalización de los miembros de las fuerzas policiales. Citó la facultad de restricción para aplicar los tratados referidos a los miembros de las fuerzas armadas y policiales, dejada en manos de cada país ratificante de los tratados –Pacto de San José de Costa Rica, artículo 16 inciso 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 22; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 8 inciso 2-.²⁵²

Citó opiniones efectuadas por el Comité de Libertad Sindical, el cual al ser consultado por la libertad sindical aplicada a las fuerzas armadas y de policía, ha entendido que es una facultad de cada Estado Parte reconocer o no este derecho a estos trabajadores, no estado los Estados obligados a efectuar dicho reconocimiento²⁵³.

Arribó a la conclusión luego de analizar los distintos tratados internacionales de la materia, que no es admisible la sindicalización de la fuerza policial, ya que la misma está compuesta por funcionarios públicos que integran el propio Estado, a cual le deben seguridad, motivo por el cual no pueden asimilarse a los trabajadores regidos por la ley 23551. Debido a ello es que la legislación argentina no regula la sindicalización de la policía, no hallándose, según su criterio, en contradicción con los instrumentos internacionales de jerarquía constitucional²⁵⁴.

Termina su voto haciendo referencia al criterio sobre el particular que ya había manifestado la Cámara, al decir que las fuerzas armadas y policiales son parte integrante del Estado, lo representan, son miembros del mismo y depositarios exclusivos del monopolio de la fuerza pública y garantes de la seguridad interna,

²⁵¹ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala X, autos:”Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Policía de Buenos Aires c. Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, (2013), juez Stortini, por su voto.

²⁵² Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala X, autos:”Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Policía de Buenos Aires c. Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, (2013), juez Stortini, por su voto

²⁵³ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala X, autos:”Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Policía de Buenos Aires c. Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, (2013), juez Stortini, por su voto

²⁵⁴ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala X, autos:”Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Policía de Buenos Aires c. Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, (2013), juez Stortini, por su voto

prevaleciendo en ellos la existencia de una función estatal con una completa identificación con el poder público que le es conferido por el cargo que desarrollan²⁵⁵.

En igual sentido y apoyando el argumento anteriormente mencionado, emitió su voto el Doctor Enrique R. Brandolino; no votando el Doctor Gregorio Corach.

Se observa al realizar una lectura, una fundamentación similar a los distintos fallos en los cuales se ha denegado el derecho de sindicalización a los trabajadores policiales.

- **Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, fecha 18/12/2013:** Este fallo es el más innovador y trascendente en lo que respecta al reconocimiento al derecho de sindicalización policial, ya el mismo le fue reconocido por esta Cámara a la Unión de Policías y Penitenciarios de Argentina Córdoba "7 de Agosto" (UPPAC). La causa llega para ser analizada por la Cámara de Apelaciones con motivo del recurso interpuesto por la entidad sindical contra la resolución que denegó el pedido de inscripción gremial efectuada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Lo novedoso a nivel judicial de la sentencia en estudio en la contradicción que plantea con lo sostenido por la Procuradora General de la Nación Alejandra Gils Carbó al dictaminar ante la Corte Suprema, en Diciembre de 2012, en relación al recurso planteado por el Sindicato Policial de Buenos Aires, interpuesto contra de la sentencia de la Sala V de la misma Cámara del Trabajo que confirmó la resolución del Ministerio de Trabajo, rechazándose por medio de la misma el pedido de inscripción gremial formulado por el SIPOBA.

También plantea una discrepancia con una resolución efectuada por el Tribunal Superior de Córdoba en Abril del 2012, mediante la cual se rechazó la queja planteada contra el rechazo del amparo que inició Adriana Rearte, empleada en situación de retiro del Servicio Penitenciario, con la finalidad de lograr la autorización al personal del Servicio Penitenciario de Córdoba a ejercer su derecho a organizarse y formar un sindicato de empleados del Servicio Penitenciario, y a afiliarse al mismo.

²⁵⁵ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala X, autos: "Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Policía de Buenos Aires c. Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales", (2013), juez Stortini, por su voto

En el caso presentado como temática de estudio, la UPPAC solicitó la inscripción gremial como asociación sindical de primer grado con la finalidad de lograr la representación de los trabajadores activos y pasivos que se desempeñen bajo relación de dependencia en la Policía, el Servicio Penitenciario, las Fuerzas Armadas y la Gendarmería de Argentina, todos ellos con asiento en la Provincia de Córdoba. Tal petición fue rechazada mediante Res. 662 del veinticinco de Junio del 2007 suscripta por el Sr. Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Dr. Carlos A. Tomada. Contra dicha resolución, la entidad peticionaria dedujo recurso de reconsideración y jerárquico en subsidio. El recurso de reconsideración fue desestimado mediante resolución del Ministerio del Trabajo y el recurso jerárquico interpuesto en subsidio, fue desestimado mediante decreto presidencial.

En relación al fallo en cuestión, en primera medida se procederá a analizar el voto de la Doctora Graciela A. González, ya que el restante voto adhiere a los fundamentos por ella vertidos. Inicia su voto realizando un examen de los distintos fundamentos expuestos por la parte actora, en donde se exponen los agravios contra la resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación N° 662 del 25/6/07, mediante la cual se desestimó el pedido de inscripción gremial²⁵⁶.

Manifestó que la materia tratada en el caso en análisis, es decir, una actividad desarrollada por trabajadores vinculados directamente con una de las funciones que el Estado se reserva en forma exclusiva, como lo es la seguridad pública, debe ser tratada con extrema prudencia por cuanto los derechos que se reclaman a nivel gremial, deben encontrarse armonizados con la actividad de seguridad que llevan a cabo los afiliados al sindicato en cuestión²⁵⁷.

Destacó el reconocimiento que efectúa nuestra Constitución Nacional a los trabajadores de cualquier gremio o actividad en relación al derecho de formar asociaciones sindicales. También cita a los distintos tratados internacionales y Convenios de la OIT que tienen jerarquía constitucional; entendiéndose que la salvedad de aplicación a los miembros de las fuerzas armadas establecida en ellos, debe ser interpretada como limitativa del ámbito y modo de actuación del colectivo, pero no

²⁵⁶ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 1.

²⁵⁷ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 4

como justificativo de la negación o reconocimiento de un derecho garantizado a todos los trabajadores sin ninguna distinción²⁵⁸.

Hizo mención de la falta de regulación legislativa en la materia que prohíba expresamente la posibilidad de sindicalización de las fuerzas de seguridad y penitenciarias; reconociendo que la libertad sindical, más allá de ser un derecho humano fundamental, resulta ser un instrumento indispensable en la búsqueda de soluciones a conflictos laborales. Para el caso en particular, refirió que la sindicalización resulta ser una vía de diálogo esencial para la protección de las personas, al actuar como encauzadora de conflictos laborales, mejorando el diálogo entre las partes y pudiendo servir como interlocutora válida de manera preventiva, antes de que un posible conflicto se desarrolle²⁵⁹.

Destacó las experiencias válidas en el derecho comparado, en donde la sindicalización de las fuerzas armadas y de seguridad en nada impidieron una adecuada situación militar²⁶⁰.

Hizo mención a la falta de prohibición por parte de la normativa vigente al derecho constitucional de asociarse sindicalmente; siendo reconocido el mismo en nuestra propia Constitución Nacional y en numerosos Tratados Internacionales y Convenios Supranacionales que nuestro país ha declarado – en su Constitución Nacional – complementarios de ésta (Art. 75, inciso 22)²⁶¹.

Recuerda que la Convención Interamericana de Derechos Humanos manifestó lo imprescindible que resulta referirse al ejercicio de la libertad sindical por parte del personal policial, instando esta Convención a los Estados Miembros a garantizar a estos trabajadores el derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional, ya que los mismo se comprometieron al ratificar el Tratado a cumplimentar sus obligaciones asumidas con

²⁵⁸ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5.

²⁵⁹ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5

²⁶⁰ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5.

²⁶¹ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5

respecto a toda la población bajo su jurisdicción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos²⁶².

Entendió que de reconocérseles este derecho al personal policial, y en pos de lograr un equilibrio entre la actividad sindical y el servicio de seguridad que brindan, pueden ser sometidos a algunas restricciones o limitaciones que no rigen para otros trabajadores de la actividad pública o privada, propias de instituciones sometidas a reglas específicas de disciplina y jerarquía y a las necesidades de una sociedad democrática; pero destacó que esta forma de organización piramidal no justifica el negar el derecho de asociación gremial²⁶³.

Manifestó que sería de aplicación en lo que refiere al ejercicio del derecho de huelga, las restricciones que pesan sobre los denominados servicios públicos esenciales, contemplados en la Ley 25.877 y en el Decreto 272/06; entendiendo que de dicho marco normativo se desprende que a pesar de la delicada función que desarrolla la policía, no se justifica la negación de un derecho reconocido como fundamental por las normas que integran el bloque de constitucionalidad federal, en donde a lo sumo se aconseja su reglamentación²⁶⁴.

Recordó que los Estados tienen la obligación explícita de adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar el goce y ejercicio de los distintos derechos protegidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Debido a que el Poder Judicial es parte integrante del Estado, y ante la ausencia de legislación tendiente a delimitar el alcance de los derechos derivados de la libertad sindical en relación al personal de fuerzas policiales y penitenciarias, entendió que es una facultad del Poder Judicial adoptar las medidas que se estimen pertinentes a efectos de garantizar el goce de los derechos mínimos reconocidos en los tratados de jerarquía constitucional²⁶⁵.

²⁶² Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5

²⁶³ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5

²⁶⁴ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5

²⁶⁵ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5

Consideró que los efectivos de las fuerzas policiales y penitenciarios son trabajadores en los términos definidos por el Art. 2º del Convenio 87 de la OIT., por lo que se encuentran incluidos en el ámbito subjetivo de protección del ordenamiento jurídico internacional precitado y pueden, por tanto, invocar los derechos y garantías pertinentes frente al Estado Nacional, salvo que éste en forma expresa establezca restricciones legales al respecto, como lo faculta dicho Convenio²⁶⁶.

Manifestó que debido a que el Poder legislativo no estableció restricciones o prohibiciones a la sindicalización de las fuerzas de seguridad, y aplicándose al caso lo establecido en el Art. 19 de la Constitución Nacional, no debería desconocerse a los trabajadores del servicio policial y penitenciario, el derecho a agremiarse²⁶⁷.

Recordó que la única norma legal vigente, limitativa de los derechos derivados de la libertad sindical, es el Art. 2 de la ley 25344, pero que la misma se limita a excluir la aplicación del régimen de negociación colectiva sin vedar el derecho de los policías a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección para la protección y promoción de sus intereses. Basándose en el principio de legalidad impuesto en el Art. 19 CN, desestimó la decisión de la autoridad de aplicación que se fundamentaba en la ausencia de norma legal que contemple los derechos sindicales de los policías, ya que el mismo impone un razonamiento contrario²⁶⁸.

Destacó el carácter operativo que tienen los distintos tratados internacionales como nuestra Constitución Nacional. Recordó que la ausencia de norma legal que contemple los derechos sindicales de los policías no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales que se aducen vulnerados. Entendió que solamente basta la comprobación inmediata de un gravamen para que una garantía constitucional deba ser restablecida por los jueces en su integridad, sin que pueda alegarse en contrario la inexistencia de una ley que la reglamente; ya que las garantías individuales existen y

²⁶⁶ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5

²⁶⁷ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5

²⁶⁸ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5

protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias²⁶⁹.

Después del análisis normativo efectuado, la Magistrada arribó a la conclusión de que no existen impedimentos que obste al otorgamiento de la inscripción gremial solicitada, revocando la resolución apelada. Asimismo advirtió que en atención a los reparos vinculados a la índole de la actividad desarrollada, correspondería delimitar el alcance de la decisión, ya que aconsejó no entender la misma como una autorización judicial a la inclusión de la entidad en el régimen de negociación colectiva; como también que ante conflictos colectivos debe someterse a lo que disponga la autoridad administrativa, debiendo tener en consideración lo que establecen las distintas normas Internacionales aplicables al caso en relación al ejercicio del derecho de huelga y a la prohibición de portar armas y vestir el uniforme de la fuerza durante las manifestaciones de índole gremial²⁷⁰.

Asimismo entendió que el revocamiento de la decisión de la autoridad de aplicación, no obsta a las atribuciones que poseen el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional comprendidas en el ámbito de sus competencias constitucionales, quienes pueden elaborar las normas que estimen pertinentes al caso²⁷¹.

El Doctor Miguel Ángel Pirolo, con análogos fundamentos, votó en el mismo sentido, por lo que la Cámara arribó a la resolución de revocar el fallo negatorio a la inscripción gremial realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, reconociéndole la totalidad de derechos y facultades que poseen las asociaciones sindicales en la ley 23551; todo ello sin perjuicio de las limitaciones mencionadas en los párrafos precedentes²⁷².

²⁶⁹ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 5

²⁷⁰ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 6

²⁷¹ Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013), Doctora González, por su voto, considerando 7

²⁷² Cámara Nacional de Apelaciones, sala II, autos: "Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de Agosto s/ley de asociaciones sindicales", Sentencia definitiva 103.643, (2013).

El fallo descripto deja la puerta abierta al reconocimiento estatal de este derecho humano fundamental para los trabajadores del sector de la seguridad; reconocimiento éste que será plasmado en forma completa cuando el Poder Legislativo dicte una norma regulatoria en la materia.

C. OPINIÓN DEL INADI. DICTAMEN 40/08.

Seguidamente se analizará el dictamen efectuado por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, organismo que funciona dentro del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Dicho dictamen fue realizado con fecha 31 de Marzo del año 2008, a raíz de una denuncia realizada por el Señor Nicolás Alberto Massi contra el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

El caso planteado surge debido a que el denunciante solicita con fecha 13 de Agosto de 1997 ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, la inscripción de una asociación sindical denominada Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA), el cual actuaría en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires por tratarse de una asociación que nuclearia al personal policial bonaerense.

En su denuncia Massi refiere que dicha asociación tuvo su origen en una Asamblea celebrada el 4 de Abril de 1989, demorándose la presentación de la solicitud de inscripción debido a que varios de los integrantes de la comisión promotora recibieron amenazas, incluso al propio denunciante se lo cesanteó de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, institución a la que pertenecía.

Posteriormente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social rechaza el pedido de inscripción gremial, fundamentándose en los siguientes argumentos:

- La estructura orgánica policial, la que está efectuada sobre la base del ejercicio del mando y de la disciplina, impone la necesidad de contar con leyes especiales que se apliquen exclusivamente a su personal²⁷³.
- Los organismos de seguridad y defensa se encuentran al margen de la Ley de Asociaciones Sindicales, debido a que las negociaciones colectivas, las denuncias de prácticas desleales, el fuero sindical, etc., son impensables dentro de una Institución verticalista²⁷⁴.

²⁷³ Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Resolución N° 169/98.

²⁷⁴ Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Resolución N° 169/98

- El artículo 9° del Convenio N° 87 de la OIT y el artículo 1° inciso 3° del Convenio 151 de la OIT, otorgan la facultad a las legislaciones nacionales de determinar hasta que punto su normativa es aplicable a las Fuerzas Armadas y a la policía; destacando que la legislación Argentina vigente no ha dictado normas al respecto²⁷⁵.

El denunciante relata en su presentación los agravios presentados ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación por el rechazo producido, agregando copias de la apelación efectuada a la Cámara Nacional de Apelaciones, su fallo adverso conseguido en esa instancia, y su posterior reclamo por vía extraordinaria a la CSJN agregando allí su argumento esgrimido.

Analizado el caso en estudio, el INADI realizó el presente dictamen, aclarando como primera medida el ámbito de competencia de dicho organismo, expresando que produciría un dictamen no vinculante²⁷⁶.

Posteriormente procedió a realizar un examen exhaustivo de los distintos argumentos vertidos por ambas partes, denunciante y MTySS, arribando a las siguientes conclusiones:

- Consideró aplicables al caso en estudio los Tratados sobre Derechos Humanos suscriptos por la Argentina que prohíben la discriminación por ideología y opinión política o gremial, así como la propia Carta de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos que privilegian la cláusula antidiscriminatoria²⁷⁷.

- Refirió que la Constitución Nacional consagra el Derecho a la igualdad en sus artículos 16° y 75° incisos 22° y 23°; siendo precisamente el inciso 22° el que le otorga jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos allí enumerados, los cuales a su vez consagran el Principio de Igualdad y No Discriminación en más de una oportunidad²⁷⁸.

- Destacó el INADI que uno de los fundamentos más sólidos en los que se basa el proyecto de sindicalización policial es el hecho de que la constitución de los mismos, observando el derecho comparado, ha contribuido a una inserción mayor de las fuerzas policiales en las sociedades en las que sirven²⁷⁹.

²⁷⁵ Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Resolución N° 169/98

²⁷⁶ Informe 40 INADI (2008)

²⁷⁷ Informe 40 INADI (2008)

²⁷⁸ Informe 40 INADI (2008)

²⁷⁹ Informe 40 INADI (2008)

- Expresó que el MTySS en su carácter de autoridad de aplicación, determinó que las fuerzas policiales poseen una organización verticalista estructurada sobre la base del ejercicio de mando y la disciplina, lo cual dificulta la constitución de un sindicato. Ante esta argumentación, el INADI manifestó que es precisamente en este tipo de organizaciones verticalistas, donde se cometen las mayores injusticias y violaciones a los Derechos Humanos ante la falta de un sindicato que sirva de interlocutor válido²⁸⁰.

- Estimó el INADI que los canales democráticos que proporcionan la sindicalización, despejan toda duda acerca de un posible ejercicio del autoritarismo y la corrupción dentro de la Institución policial²⁸¹.

- Mencionó en otro orden de cosas que existen prejuicios relacionados al derecho de huelga en las fuerzas policiales que deben ser revisados a la luz del derecho comparado y de la legislación vigente, ya que existen normas que contemplan o encausan los conflictos de trabajo, teniendo en cuenta simultáneamente el interés laboral y las garantías mínimas de prestación de servicios indispensables²⁸².

- Hizo alusión al Convenio N° 87 de la OIT, afirmando que el mismo deja para la Legislación de cada país determinar “hasta que punto se aplicarán a las Fuerzas Armadas y policiales las garantías de la libertad sindical”. Sin embargo, analizando este artículo, el INADI arribó a la conclusión que el mismo no excluye a las Fuerzas Armadas y la policía del derecho de sindicalización, sino que deja a cada Estado la decisión de excluirlas, permitiendo ratificar el convenio sin tener que expresar al momento de hacerlo si se aplicara o no a las Fuerzas Armadas y policiales. Analizando también la legislación nacional, estimó que la Ley 23551 tampoco excluye a los empleados públicos en general ni a los policías en particular, muy por el contrario, observándose que la Constitución Nacional ampara al trabajo en todas sus formas y establece que “gozará de la protección de las leyes” (artículo 14 bis CN), de modo tal que en caso de duda la interpretación debe incluir a los efectivos policiales, no excluirlas²⁸³.

- Entendió el INADI que debido a que los derechos constitucionales son operativos y no pueden de dejar de reconocerse por una falta de reglamentación,

²⁸⁰ Informe 40 INADI (2008)

²⁸¹ Informe 40 INADI (2008)

²⁸² Informe 40 INADI (2008)

²⁸³ Informe 40 INADI (2008)

máxime teniendo en cuenta que la Ley 23551 no excluye a la policía, los mismos deberían ser reconocidos al personal policial²⁸⁴.

- Por último arribó a la conclusión de que la protección de la libertad sindical es un valor más amplio y más concreto al servicio del interés público que la interpretación restrictiva que se le da al Convenio N° 87 de la OIT por la cual se le niega al sindicato policial SIPOBA la inscripción gremial²⁸⁵.

Luego de citar todos los argumentos de las partes y analizar los mismos, el INADI arribó a la conclusión final 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 23.592²⁸⁶.

Si bien el dictamen analizado resulta no vinculante, el mismo debido a su contenido, a la forma justificar su fallo, y a la conclusión final que arriba, máxime del órgano del cual emana, resulta de suma importancia para la fundamentación de futuros intentos de sindicalización policial.

²⁸⁴ Informe 40 INADI (2008)

²⁸⁵ Informe 40 INADI (2008)

²⁸⁶ Informe 40 INADI (2008)

CAPITULO VII:

Esbozos organizacionales de sindicatos policiales.

TEMATICA ABORDADA:

- A. Estructura de la FASIPP. Composición. Estatuto.
- B. Estructura de APROPOBA. Composición. Carta orgánica.
- C. Conclusiones parciales del Capítulo

En el presente capítulo se abordará la forma en que hasta el momento se han organizado las distintas Instituciones que pujan por el reconocimiento Estatal para funcionar como Sindicatos.

Se apreciará que los mismos actualmente presentan una estructura orgánica similar a los de los sindicatos que cuentan con reconocimiento del Estado argentino, pese a su actuación clandestina. Es decir, se presentan organizados en sindicatos de primer y segundo grado, que además pertenecen a asociaciones sindicales de Latinoamérica.

También se analizará la reglamentación vigente que regula la vida de cada uno de las asociaciones policiales, estudiándose a sus autoridades, su conformación y forma de elección, la vida social, entre otras cuestiones atinentes a su organización y desarrollo.

A. ESTRUCTURA DE LA FASIPP. COMPOSICIÓN. ESTATUTO: La siguiente información fue obtenida mediante contacto en forma personal con el Presidente de la Asociación, Nicolás Alberto Massi.

ACTA DE CONSTITUCIÓN: La Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (en adelante FASIPP), fue constituida el día Lunes 03 de Diciembre del año 2001.

La reunión constitutiva fue realizada en la localidad de La Plata, a iniciativa del Sindicato Policial de Buenos Aires (SIPOBA), invocados sus constituyentes por el Secretario General del mismo Nicolás Alberto Massi.

Su finalidad fue, tal como consta en el acta labrada ese día, aunar esfuerzos en pos de lograr el reconocimiento por parte de los estados Nacional y Provincial respectivamente, del legítimo derecho del trabajador policial a constituir libremente su agremiación y lograr con ello el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida y un mejor servicio de seguridad pública para la comunidad²⁸⁷.

En el documento constitutivo se sostuvo que el ejercicio del derecho constitucional de agremiación contribuye con la remoción de los obstáculos que dificultan la realización plena como trabajadores a las personas que prestan servicio en la seguridad pública²⁸⁸.

²⁸⁷ Acta constitutiva FASIPP

²⁸⁸ Acta constitutiva FASIPP

Así también se afirmó que la Constitución Nacional, los Tratados y Convenios Internacionales, y la legislación nacional le otorgan al policía el derecho de asociarse en calidad de trabajadores; como así también se resaltó que el Estado Nacional no ha legislado limitación alguna al derecho constitucional de agremiación, siendo por ello plenamente operativo el principio establecido en el artículo 19 de la Carta Magna²⁸⁹

Posteriormente el acta constitutiva pasó a detallar la normativa que avalan y tutelan el derecho de sindicación, siendo similar a la argumentación expuesta en los anteriores capítulos del presente Trabajo de Investigación.

ESTATUTO. COMPOSICIÓN: El estatuto de la FASIPP delimita el ámbito de actuación de dicha organización, y establece los distintos órganos de gobierno y contralor con que la misma cuenta, estableciendo sus facultades y deberes.

Primeramente, y en relación al nombre y ámbito de actuación de la Federación, establece que su nombre será el de Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios, funcionando como un sindicato de segundo grado que agrupará a las asociaciones de primer grado constituidas para asumir la representación de los trabajadores de la seguridad pública en general, con prescindencia de la tarea o cargo que cumplan o desempeñen, sin distinciones de nacionalidad, sexo, credo político o religioso²⁹⁰. Delimita el ámbito de actuación de la Federación a todo el territorio nacional²⁹¹.

En cuanto a los objetivos de la FASIPP, refiere el Estatuto que el principal resulta ser el logro de todo cuanto conduzca al mejoramiento constante de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores de la seguridad²⁹².

Organiza asimismo el patrimonio de la Federación, el que está compuesto por las cotizaciones efectuadas por cada una de las asociaciones profesionales de trabajadores de la seguridad que la integren, determinados por el Congreso; los bienes adquiridos o que se adquieran en el futuro y/o sus frutos; las contribuciones, donaciones y legados no prohibidos; el producido de las actividades que desarrolla o en las que participa; cualquier aporte que resulte de disposiciones nacidas de actos convencionales, legales o administrativos²⁹³. Establece asimismo las prohibiciones para recibir subsidios o ayuda

²⁸⁹ Acta constitutiva FASIPP

²⁹⁰ Artículo 1 Estatuto FASIPP.

²⁹¹ Artículo 2 Estatuto FASIPP

²⁹² Artículo 3 Estatuto FASIPP

²⁹³ Artículo 16 Estatuto FASIPP

económica de empleadores o sus representantes; como tampoco puede recibir ayuda de organizaciones políticas nacionales, extranjeras, internacionales y/o transnacionales²⁹⁴.

Con respecto a su régimen de administración, la FASSIP cuenta con los elementos contables requeridos por las normativas vigentes, siendo supervisados por un Contador Público Nacional²⁹⁵.

La capacidad establecida para la Federación esta circunscripta a todos los actos que sean necesarios para alcanzar los fines que persigue, siendo los más destacados entre los que se establecen: intervenir en negociaciones persiguiendo la solución de diferendos y mejoras laborales; organizar y mantener servicios que persigan la adecuada ocupación de los trabajadores de la actividad que representan; constituir patrimonios de afectación para atender servicios de crédito, seguros, vivienda, proveeduría y otros que obren como medios para alcanzar los fines propuestos; asumir la representación de las asociaciones afiliadas; la adquisición o venta de bienes muebles (incluido acciones, títulos y valores) e inmueble o su afectación con derechos reales, contraer obligaciones de implicancia económica, siendo todo ello decisión del Consejo Directivo; entre otros²⁹⁶.

En cuanto a su estructura orgánica, la administración y gobierno es llevada a cabo por el Congreso Nacional, el Plenario Nacional y el Consejo Directivo; y los órganos de contralor son la Junta Fiscalizadora y el Tribunal de Ética Sindical²⁹⁷. Seguidamente se describirá simplídicamente cada uno de estos órganos:

- Congreso Nacional: es el organismo resolutivo supremo de la FASIPP²⁹⁸. Dentro de sus facultades se destacan: determinar el monto de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias; aprobar las Memorias y Balances; aprobar la unión o fusión con otras asociaciones; aprobar la adhesión a asociaciones de grado superior y disponer la desafiliación respecto de aquellas que se hubiere adherido; designar la Junta Electoral, al Consejo Directivo, la Junta Fiscalizadora y al Tribunal de Ética Sindical; juzgar la actuación del Consejo Directivo, de la Junta Fiscalizadora, del Plenario Nacional, del Tribunal de Ética Sindical y de los representantes de la FASIPP en los entes diferenciados; ejercer las funciones disciplinarias; reformar el estatuto; entre otros²⁹⁹.

²⁹⁴ Artículo 17 Estatuto FASIPP

²⁹⁵ Artículo 18 Estatuto FASIPP

²⁹⁶ Artículo 20 Estatuto FASIPP

²⁹⁷ Artículo 21 Estatuto FASIPP

²⁹⁸ Artículo 22 Estatuto FASIPP

²⁹⁹ Artículo 23 Estatuto FASIPP

Referente a la representación en el Congreso, la misma será efectuada por dos delegados titulares y un delegado suplente, designados por las asociaciones profesionales que integran la FASIPP³⁰⁰.

Las reuniones del Congreso Nacional se efectúan una vez por año en el caso de sesiones ordinarias, para considerar las Memorias y los Balances pertinentes³⁰¹. Para el caso de sesiones extraordinarias, el Estatuto establece las causales de las mismas: cuando el Concejo Directivo lo estime necesario; cuando un grupo de entidades integrantes con derecho a estar representadas en el Plenario Nacional configuren, por lo menos, el 60% del total de las que se encuentran en esas condiciones, y así se lo requiera al Consejo Directivo; cuando un grupo de asociaciones con derecho a estar representadas en el Congreso Nacional configure por lo menos el 20% del total de las que se encuentran en esas condiciones, y así se lo requiera al Consejo Directivo; y por último cuando el Plenario Nacional, por decisión del 60 % de asistentes al mismo, se lo solicite al Consejo Directivo³⁰².

En cuanto a la organización del Congreso Nacional, establece el Estatuto que primeramente el Secretario General preside al mismo durante la Sesión Preparatoria y hasta que quede constituido. Una vez reunido el Congreso se procede a la designación de una Comisión de Poderes, la que produce una opinión con referencia a la capacidad de los Delegados Congresales para actuar como tales. Pronunciado el Congreso Nacional con relación a esto, se procede a la designación de un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y cinco delegados congresales para integrar la Junta Electoral, la que tendrá a su cargo la fiscalización de todas las votaciones realizadas por el sistema de “Voto Secreto”³⁰³.

En relación al quórum que debe obtener para sesionar el Congreso Nacional, su carta orgánica establece que quedará constituido por la mitad más uno de los delegados congresales con derecho a voto. También hace mención a la situación de no reunirse dicha cantidad de congresales, estableciendo que deberá esperarse una hora, y si luego de vencido ese plazo y esperado media hora más con igual resultado, el quórum se logrará con los presentes, cualquiera fuere su número, siendo válidas todas las

³⁰⁰ Artículo 24 Estatuto FASIPP

³⁰¹ Artículo 26 Estatuto FASIPP

³⁰² Artículo 27 Estatuto FASIPP

³⁰³ Artículo 29 Estatuto FASIPP

resoluciones que se tomen con la presencia de la mitad más uno de la cantidad de delegados con que se hubiere constituido³⁰⁴.

- Consejo Directivo: El mismo cuenta con 26 miembros titulares y 10 vocales, los cuales se abocan a las siguientes funciones divididas en Secretarías: General, Adjunta, de Actas y Documentación, Tesorería, Organización, Encuadramiento Gremial, Gremial, Prensa y Difusión, Administración de Bienes, Cultura, Acción Social, Prevención y Asistencia Social, Turismo, de la Mujer, de la Juventud, Personas Adultas Mayores, Protocolo y Ceremonial, Recreación, Relaciones Internacionales, Derechos Humanos, Vivienda, Economía Social, Deportes, Capacitación, Culto, y Asuntos Legales³⁰⁵.

El mandato de los miembros del Consejo Directivo tiene una duración de cuatro años, pudiendo ser reelectos por un solo período, debiendo dejar pasar un nuevo período para poder ser reelegido nuevamente una sola vez más³⁰⁶.

Las reuniones ordinarias del Consejo Directivo son efectuadas una vez por mes, y las extraordinarias se realizan a requerimiento de por lo menos 5 miembros o cuando lo juzgue necesario el Secretario General³⁰⁷.

El quórum de este órgano está establecido en 9 de sus miembros; considerándose que las decisiones son regularmente adoptadas cuando la mayoría que la aprobó no es inferior a la mitad más uno de los miembros presentes³⁰⁸.

Entre los deberes y atribuciones de este órgano, se destacan: realizar todos los actos que sean necesarios para que la FASIPP cumpla con sus funciones, como así también todos los encomendados por el Estatuto; designar a los trabajadores que prestan servicios para la entidad, fijar sus remuneraciones y adoptar todas las medidas que le competen a la empleadora; dictar normas reglamentarias, redactar reglamentos por secretarías, que hacen al desenvolvimiento administrativo del ente; cumplir y hacer cumplir las disposiciones estatutarias; realizar toda clase de negocios jurídicos necesarios para el desenvolvimiento de la vida interna; designar a las personas que actúan representando a la FASIPP en organismos estatales, paraestatales o de carácter privado; entre otros³⁰⁹.

³⁰⁴ Artículo 30 Estatuto FASIPP

³⁰⁵ Artículo 34 Estatuto FASIPP

³⁰⁶ Artículo 35 Estatuto FASIPP

³⁰⁷ Artículo 36 Estatuto FASIPP

³⁰⁸ Artículo 37 Estatuto FASIPP

³⁰⁹ Artículo 38 Estatuto FASIPP

- Plenario Nacional: El mismo está integrado por quienes invisten el carácter de Secretario General de las asociaciones afiliadas³¹⁰.

En cuanto a sus reuniones ordinarias, son convocadas cada seis meses y las extraordinarias en cada oportunidad en que lo estime necesario el Consejo Directivo³¹¹.

Las funciones que le asigna el Estatuto son las siguientes: estudiar y aconsejar todas las medidas tendientes a asegurar el normal y progresista funcionamiento de los organismos directivos de la FASIPP; estudiar y aconsejar toda medida o disposición que esté encuadrada dentro de los límites establecidos en el Estatuto; y estudiar los problemas gremiales que emergen de la conducción sindical de la federación³¹².

- Junta Fiscalizadora: está integrada por tres miembros titulares y dos suplentes elegidos todos ellos bajo la modalidad de voto secreto³¹³; con una duración en su cargo de cuatro años, con posibilidad de ser reelectos³¹⁴.

Las deberes y atribuciones que le determina el Estatuto son: fiscalizar la administración, examinar cada 3 meses, como mínimo, la documentación; confeccionar un informe para ser sometido a consideración del Congreso, emitiendo opinión sobre el inventario y balance, como también sobre el cálculo de gastos y recursos; y convocar al Congreso cuando, sin razón justificada, el Consejo Directivo, no lo hiciera en tiempo propio para considerar el balance en la sesión ordinaria pertinente³¹⁵.

- Tribunal de Ética Sindical: Está integrado por cinco miembros titulares, con un plazo en su mandato igual al que se establece para la Junta Fiscalizadora, pudiendo ser reelectos³¹⁶; ejerciendo los mismos las funciones que le indican tanto el Estatuto como su reglamentación³¹⁷..

En la actualidad, esta organización sindical de segundo grado sin reconocimiento estatal, posee una totalidad de 25 entidades afiliadas, a saber: Asociación Profesional Policial Entre Ríos (APROPOLER); Asociación Profesional Policial Buenos Aires (APROPOBA); Asociación de Policías Heridos y Desamparados Buenos Aires (APOHEDE); APROPOL Santa Fe, Asociación de Policías Autoconvocados por un Salario Justo del Chaco; Asociación Profesional Policial Jujuy

³¹⁰ Artículo 66 Estatuto FASIPP

³¹¹ Artículo 67 Estatuto FASIPP

³¹² Artículo 70 Estatuto FASIPP

³¹³ Artículo 72 Estatuto FASIPP

³¹⁴ Artículo 73 Estatuto FASIPP

³¹⁵ Artículo 76 Estatuto FASIPP

³¹⁶ Artículo 77 Estatuto FASIPP

³¹⁷ Artículo 78 Estatuto FASIPP

(APROPOJUY); Asociación Unión de Personal Policial (ASUPPOL- Río Negro); Asociación del Personal Penitenciario Federal (APPEFE); Asociación Gremial Policial-Tucumán (AGREPO); Sindicato Policial Salta (SIPOL); Asociación Penitenciaria Policial Organizada (APPOLO); Asociación Civil Unión Policial (ACUPol- Misiones); Asociación Civil Círculo de Suboficiales y Agentes de Policías de la Pampa; Asociación de Subalternos Policiales (ASUBPOL Neuquén); Círculo Social, Cultural y Deportivo Policial de Jujuy; Círculo Policial Luterano (Santiago del Estero); Familiares y Policías Unidos Catamarca (FA.P.U.CAT.); Sindicato Policial Chubutense (SiPolCh); Sindicato Empleados Penitenciarios y Policiales (SEPPA- Córdoba); Sindicato Policial de Formosa (SIPOLFOR); Sindicato Policial de Mendoza (SPM); Sindicato Único Policial Tucumán (SUPOTUC); Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA); Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA); Sindicato Policial Chaco (SIPOLCH); y Sindicato Policial San Juan (SPSJ).

B. ESTRUCTURA DE APROPOBA. COMPOSICIÓN. CARTA ORGÁNICA.

La presente descripción fue realizada gracias al aporte de la Comisión Directiva de la Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires (A.PRO.PO.BA). Ésta se encuentra integrada con personal policial de todos los escalafones y agrupamientos establecidos por la reglamentación policial, incluyendo a los trabajadores policiales que se encuentren en situación activa, pasiva o pensionada.

Posee como ámbito de actuación todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

Su acto fundacional, llevado a cabo en la localidad de San Martín, provincia de Buenos Aires, el 20 de Octubre del 2001; establece como objetivo de esta Asociación el desarrollo de una actividad reivindicatoria y beneficiosa para los trabajadores policiales, su entorno familiar y la totalidad de la Sociedad.

En su Estatuto la Asociación propone como sus fines y objetivos constitutivos, el mejoramiento de las condiciones de trabajo de sus afiliados; la promoción de la profesionalización eficiente de cada trabajador asociado; respetar los reglamentos que regulan la organización y funcionamiento de la Institución Policial con derecho a participar en su elaboración y reforma; representar y defender los intereses de sus integrantes; entre otros³¹⁸.

³¹⁸ Preámbulo del Estatuto de APROPOBA

Este Estatuto realiza una limitación voluntaria de derechos, refiriendo que APROPOBA no puede ejercer los derechos gremiales de declarar y ejercer la huelga; como tampoco reclamar, negociar la creación o recibir aportes económicos a cargo del empleador, salvo las expresamente contempladas legislativamente³¹⁹.

En cuanto a su organización, los órganos que componen a la entidad son los siguientes:

- Asamblea: es el órgano superior de la entidad, encontrándose integrada por todos los afiliados en condiciones estatutarias de ejercer sus derechos, reuniéndose en sesiones ordinarias y extraordinarias³²⁰.

Las sesiones ordinarias se realizan anualmente, siendo convocada por la Comisión Directiva³²¹. En ella se analizan considerar, aprobar o modificar la memoria, balance general, inventario, cuenta de gastos y recursos e informes del órgano de fiscalización; debiéndose colocar con 30 días de antelación a la Asamblea, los instrumentos pertinentes a disposición de los afiliados³²².

En cambio la sesión extraordinaria es llevada a cabo cuando lo estima conveniente la Comisión Directiva, o bien cuando es requerida por escrito y con expresa indicación de los temas a tratar, por una cantidad de afiliados que debe oscilar entre el 10 al 15 % del total³²³. Resulta temática exclusiva de este tipo de sesiones: fijar criterios generales de actuación; aprobar y modificar los estatutos; aprobar la fusión con otras asociaciones, afiliación o desafiliación a asociaciones nacionales o internacionales; dar mandato a los delegados a congresos de asociaciones de grado superior y recibir el informe de su desempeño; elegir la Junta Electoral; disponer la disolución de la Asociación; resolver sobre la expulsión de los afiliados y la revocación de los mandatos a los miembros de la Comisión Directiva y Comisión Revisora de Cuentas y conocer, en grado de apelación, en las demás sanciones que aplique la Comisión Directiva; y fijar la cuota de afiliación y las contribuciones para sus afiliados³²⁴.

El quórum de la Asamblea está establecido en la mitad más uno de los socios. De no lograrse dicha presencia en la reunión, y transcurrido el lapso temporal de una hora, el quórum se logra con los afiliados que se encuentren presentes³²⁵.

³¹⁹ Preámbulo del Estatuto de APROPOBA

³²⁰ Art 12 Estatuto APROPOBA.

³²¹ Art 13 primer párrafo Estatuto APROPOBA

³²² Art 14 primer párrafo Estatuto APROPOBA

³²³ Art 13 primer párrafo Estatuto APROPOBA

³²⁴ Art 14 segundo párrafo Estatuto APROPOBA

³²⁵ Art 15 Estatuto APROPOBA

La forma de adoptar las decisiones en la Asamblea resulta estar dada por la aceptación de la moción de la mayoría simple de votos, realizando la votación por signos. Sin embargo, la misma Asamblea tiene la facultad de disponer que se efectúe votación nominal o secreta³²⁶.

En cuanto a la presidencia ejercida en la Asamblea, la misma estará a cargo del Secretario General y en caso de ausencia del mismo, la responsabilidad recaerá en el Secretario Adjunto³²⁷. Establece el Estatuto que en caso de empate, el Presidente de la Asamblea tendrá derecho a ejercer su voto³²⁸.

- Comisión Directiva: Se encuentra integrada por ocho miembros, con los siguientes cargos: Secretario General, Secretario Adjunto, Secretario de Organización, Secretario de Asuntos Laborales, Secretario de Finanzas y Administración, Secretario de Acción Social, Secretario de Capacitación y Cultura, y Secretario de Prensa y Difusión. También posee dos vocales titulares y dos vocales suplentes que sólo integrarán la Comisión Directiva en caso de licencia, renuncia, fallecimiento o separación del cargo de los titulares³²⁹.

El mandato de los miembros posee una duración de 4 años, con la posibilidad de ser reelectos³³⁰; y el mismo puede ser revocado por justa causa a consideración del voto de una Asamblea Extraordinaria convocada al efecto³³¹.

Realizan reuniones ordinarias una vez cada dos semanas³³², obteniendo el quórum para realizar las mismas con cinco miembros; adoptando sus resoluciones con la simple mayoría de votos de los presentes³³³.

Son funciones de este órgano social: ejercer la administración del sindicato; ejecutar las resoluciones de las asambleas, cumplir y hacer cumplir las normas legales y reglamentarias del Estatuto y los reglamentos internos; nombrar las comisiones auxiliares que considere necesarias para el mejor desenvolvimiento y organización; nombrar empleados y todo el personal necesario para el cumplimiento de la finalidad social, fijar sus sueldos, determinar sus obligaciones, aplicarles sanciones y despedirlos; presentar a la Asamblea General la memoria, balance general, inventario, cuenta de gastos y recursos e informe del órgano de fiscalización; convocar a Asambleas

³²⁶ Art 17 Estatuto APROPOBA

³²⁷ Art 22 Estatuto APROPOBA

³²⁸ Art 17 Estatuto APROPOBA

³²⁹ Art 29 Estatuto APROPOBA

³³⁰ Art 29 Estatuto APROPOBA

³³¹ Art 35 Estatuto APROPOBA

³³² Art 32 Estatuto APROPOBA

³³³ Art 33 Estatuto APROPOBA

Ordinarias y Extraordinarias; otorgar mandatos y poderes para ejecutar actos determinados y ejercitar su representación en sede administrativa y/o Judicial, a través de su Secretario General³³⁴.

- Comisión Revisora de Cuentas: la misma se encuentra integrada por tres miembros titulares y tres suplentes³³⁵; siendo su principal deber y atribución el de revisar una vez por mes, como mínimo, el movimiento de la caja de la Institución, debiendo contar todos los balances, para considerarse válidos, con la opinión de este órgano³³⁶.

- Junta Electoral: se halla compuesta por tres miembros titulares, de los cuales uno de ellos ejerce la presidencia, otro la secretaría y el restante ejerce como vocal. Posee además tres suplentes³³⁷.

Estos miembros son elegidos por Asamblea Extraordinaria convocada para tal fin, ejerciendo sus funciones hasta el momento de poner en posesión de los cargos a los miembros elegidos del Cuerpo Orgánico. Entre las funciones principales de este órgano social se encuentran la de confeccionar el padrón, decidir acerca de las tachas deducidas e incorporaciones solicitadas, organizar y fiscalizar los comicios, resolver impugnaciones y proclamar a los electos, entre otros³³⁸.

C. CONCLUSIONES PARCIALES DEL CAPÍTULO: Como queda expuesto luego del análisis efectuado en el presente capítulo, la estructura organizativa de los sindicatos policiales actualmente cuentan con todas las similitudes que poseen los sindicatos autorizados a funcionar.

Que el Estado Argentino desconozca la personería gremial a estas Instituciones es contrario a la situación social actual, ya que estas asociaciones se encuentran instaladas y en funcionamiento, por lo que negarles el reconocimiento y limitarlas a actuar en la clandestinidad es una decisión contraria a los principios democráticos vigentes en esta sociedad.

³³⁴ Artículos 37 y 38 Estatuto APROPOBA

³³⁵ Art 47 Estatuto APROPOBA

³³⁶ Art 49 Estatuto APROPOBA

³³⁷ Art 50 primer párrafo Estatuto APROPOBA

³³⁸ Art 50 segundo párrafo Estatuto APROPOBA

CAPITULO VIII:

Derecho comparado. Sindicalización de fuerzas policiales extranjeras.

TEMATICA ABORDADA:

- A. Breve reseña histórica de la sindicalización policial a nivel mundial.
- B. Situación actual de España.
- C. Situación actual en Uruguay.

A continuación se analizarán de sindicatos policiales extranjeros que cuentan con autorización estatal para su funcionamiento; en lo que respecta a su forma de funcionamiento orgánico como las vías de reclamo que poseen ante situaciones de disconformidad laboral. Se apreciará la similitud con las asociaciones argentinas que pujan por lograr la personería jurídica gremial.

A. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA SINDICALIZACIÓN A NIVEL MUNDIAL.

La experiencia internacional muestra la existencia de sindicatos policiales desde hace muchos años con resultados invariablemente positivos para la sociedad, el mejor cumplimiento de la función policial, prevención de la corrupción y bienestar de los empleados policiales.

Según un informe presentado por la FASIPP en el marco del V Congreso Internacional de la Confederación de Trabajadores Policiales y Penitenciarios de Latinoamérica (2011), la existencia de sindicatos policiales se remonta a principios del siglo XX, sin adentrarse en aspectos históricos que llevaría al momento de su creación aún más atrás en el tiempo, al momento mismo del nacimiento de los movimientos sindicales.

Expuso la FASSIPP que el primer sindicato policial formalmente constituido obtuvo reconocimiento oficial en 1912 y es la actual Unión de Trabajadores Policiales de Australia Occidental. A partir de ese momento la lucha de los trabajadores policiales consiguió el reconocimiento de sus sindicatos en la mayoría de los países occidentales, encontrándose ellos nucleados en el Consejo Europeo de Sindicatos de Policía (CESP), organización no gubernamental que funciona en el ámbito del Consejo de Europa.

En relación a esta asociación, el Consejo Europeo de Sindicatos de Policías, se halla compuesto por 16 organizaciones sindicales nacionales (dato válido al mes de Marzo de 1999). Es de destacar la afirmación realizada por esta Institución en un Congreso celebrado en la ciudad de Atenas en el año 1999, donde hizo alusión a que el derecho de los policías de constituir sindicatos para la defensa de sus intereses y la mejora del servicio público que representan, no debe presentar excepciones en un país que se declare democrático. Afirmó que los sindicatos en general y los de los policías en particular, son garantes del respeto de los principios que fundamentan un Estado de Derecho. Entendió que portal motivo, todo obstáculo que se coloque al sindicalismo,

toda negación de este derecho, hoy inalienable, constituye una flagrante demostración de vulnerar la democracia.

El Consejo Europeo de Sindicatos de Policía fija como objetivo esencial en su Estatuto la promoción de los derechos que estipula la Carta Social Europea y la de los policías europeos con la finalidad de armonizar sus estatutos, ingreso y formación; permitir el acceso de las mujeres a todos los niveles de responsabilidad; extender los logros sociales de los más favorecidos al conjunto de las policías de los Estados Europeos, como paridades salariales y otras ventajas económicas que se desprenden de la función policial; permitir a todos los policías tomar parte de la determinación y mejora de sus condiciones de trabajo; asegurar el derecho de asociación y el constituir sindicatos para los policías de todos los países de Europa³³⁹

En el informe efectuado por la FASIPP, se cita como ejemplo de lo arraigado que se encuentra este derecho sindical policial en la sociedad europea, se cita a Suecia, en donde existe una Federación de Policías que tiene un ordenamiento ajustado a los mismos principios democráticos que las demás federaciones laborales.

Refiere que esta Federación, analizando ya su organización interna, observa y cumple con su reglamento rigurosamente. Algunas de sus disposiciones son que el Directorio se nombra anualmente, por lo general en el mes de Abril, sus directores pueden ser reelegidos por una vez en forma continua y hasta tres veces en forma discontinua. El directorio se consagra a defender los derechos del policía y supervisar las disposiciones internas en casos de reclamación de algunos de sus miembros contra una medida incorrecta o que comprobadamente afecte a sus miembros; es convocado en todos los niveles de planificación para el personal, el presupuesto, el escalafón de ascensos y de estudios; la presencia de sus dirigentes es de observación y en su caso de sugerir medidas alternativas cuando lo consideren necesario.

Pero lo que más resalta la FASIPP en su informe, es el funcionamiento de este organismo, el cual más allá de cumplir con la tarea primordial de garantizar un tratamiento correcto en todos los aspectos que se relacionan con la vida del policía; no interviene en cuestiones disciplinarias. Tal es así, que es su criterio de actuación para sus afiliados, aún cuando se considere que se ha cometido alguna injusticia, primero cumplir las órdenes y luego discutir las.

³³⁹ Acta constitutiva del Consejo Europeo de Sindicatos de Policía.

B. SITUACIÓN ACTUAL DE ESPAÑA.

La información expuesta en el presente punto del Trabajo Final de Graduación, fue aportada por el Secretario de Relaciones Institucionales y Comunicación de la Confederación Española de Policía (CEP), Antonio Labrado Moyano.

En este país Europeo, tomado como caso emblemático debido a la gran diversidad de Asociaciones Sindicales creadas y en funcionamiento a la fecha, se realiza en cuanto al derecho de sindicalización, una gran distinción entre fuerzas militares y policiales.

A las primeras, dependientes del Ministerio de Defensa, les está vedado el derecho de sindicalización; mientras que a las segundas, dependientes del Ministerio del Interior, tanto el personal civil como policial perteneciente a la fuerza, tiene permitido el derecho en análisis, con restricciones a la libertad de huelga acordes a la actividad desarrollada.

Actualmente en este país en análisis, la nómina de sindicatos es muy extensa, citándose a modo de ejemplo los sindicatos nucleados en la Confederación Española de Policía. Ellos son el Sindicato Unificado de Policía, Asociación Nacional de Policía, Sindicato Profesional de Policía Uniformada, Unión Federal de Policía, Sindicato Policía Local de Valencia, Sindicato de la Policía Autónoma Vasca y Asociación Unificada de Guardias Civiles.

BREVE RESEÑA HISTÓRICA SINDICAL DE ESPAÑA: Siguiendo con el estudio del informe aportado por el Secretario de la CEP, el primer sindicato policial español en fundarse oficialmente, de entre las organizaciones que existen todavía en la actualidad, fue la Asociación Profesional de funcionarios del Cuerpo General de Policía (A.P.F.C.G.P), la cual celebró su primera Asamblea General Constituyente el 29 de Noviembre de 1977, siendo legalizada en Mayo de 1978 bajo el decreto 3624/77 del 16 de Diciembre, que regulaba la creación y funcionamiento de las futuras asociaciones que pudieran surgir dentro del campo sindical de los funcionarios civiles de la Dirección General de Seguridad. En el año 1981 pasó a llamarse Sindicato Profesional de Policía, actual nombre que lleva hoy en día.

Otro de los sindicatos decanos de esta actividad, es el Sindicato de Comisarios, cuyas primera elecciones fueron realizadas en el año 1987, teniendo hasta la actualidad y en forma ininterrumpidamente, la representación en el Consejo de Policía. Asimismo varios de sus fundadores estuvieron también en el origen de la Asociación Profesional

del Cuerpo General de Policía, posteriormente SPP; cuyo motivo de creación fue la problemática laboral poco considerada en los estrados superiores de las fuerzas policiales por las organizaciones sindicales del Cuerpo Superior de Policía. Su inscripción en el Registro Especial de Asociaciones de Funcionarios Civiles de la Dirección General de la Policía tuvo lugar el 10 de Mayo de 1982, celebrando su congreso constituyente entre los días 16 y 17 de Noviembre del mismo año. Esta organización volvió a integrarse dentro del SPP tras las elecciones al Consejo de Policía del año 2011.

Juntamente con las dos organizaciones mencionadas, se crearon las demás organizaciones sindicales policiales.

La Confederación Española de Policía, el sindicato más joven del panorama sindical del Cuerpo Nacional de Policía, se creó en el Congreso Constituyente en Noviembre de 2003, en Frangirola, como consecuencia de la unión del Sindicato Profesional de Policía Uniformada (SPPU) y la Asociación Nacional de Policía (ANP), como respuesta a la opinión generalizada de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, de que hubiera menos sindicatos para aunar criterios y fuerza sindical.

De estas dos organizaciones, el SPPU se inscribió oficialmente en el Registro de Asociaciones de la Policía el 03 de Enero de 1985, al que se unió posteriormente la Asociación de Sindicatos Independientes de la Policía.

Por su lado, la ANP se inscribió hacia Marzo del mismo año bajo el nombre de Asociación de Mandos de la Policía Uniformada, cambiando su nombre al año siguiente por el de Asociación Nacional de Policía Uniformada; volviendo a cambiar sus siglas en el año 2000 por Asociación Nacional de Policía llegando a la unificación con SPPU con esta denominación.

Otra de las fuerzas sindicales dentro de la Policía es el Sindicato Uniformado de Policía (SUP), del que sentaron sus bases cinco policías de Sevilla el día 28 de Febrero de 1978, siendo legalizado con su inscripción en el Registro de Asociaciones el 21 de Noviembre de 1984. Esta fue la primera sindicación para la mayoría de los funcionarios de la época y de los dirigentes que posteriormente crearon muchas de las demás organizaciones sindicales por sucesivas escisiones del mismo. En este sindicato se incluyeron posteriormente asociaciones como la Unión Sindical de Policía o la Plataforma Uniformada de Policía, provenientes del antiguo Cuerpo Superior de Policía, entre otros.

Por último, de entre los actuales sindicatos del Cuerpo Nacional de Policía Español, queda la Unión Federal de la Policía, que tuvo su congreso constituyente en Madrid entre los días 24 y 25 de Octubre de 1990, fundiendo en el mismo las organizaciones Sindicato Nacional de Policía, Sindicato General de Policía y una escisión del SUP a la que se llamó Sector Crítico. El 10 de Febrero de 1991 se les unió también la Fundación Democrática de Policía y el 26 de Junio del mismo año se les añadió el Sindicato Democrático de Policía, formando así la tercera fuerza policial en cantidad de afiliados.

Junto a estos sindicatos que han llegado hasta la actualidad, muchos otros han ido haciendo coaliciones o añadiéndose a otros mayores para lograr una mayor homogeneidad en cuanto a reivindicaciones.

Sin embargo, antes de la creación de estas organizaciones hubo movilizaciones de efectivos policiales en reclamo de condiciones dignas de trabajo, logrando con las mismas grandes éxitos en lo que respecta a lograr conciencia social para posteriormente acceder al reconocimiento estatal de la sindicación policial; como la que se llevó a cabo en Diciembre de 1976, reclamándose un sueldo digno y seguridad social.

Fruto de la misma 280 manifestantes pasaron por la prisión de Soria, habilitada como prisión militar, de los cuales cinco guardias civiles y nueve policías fueron juzgados por sedición y agresión a un superior, veintiséis guardias civiles sin puesto consolidado fueron expulsados del cuerpo y otros 90 guardias y 153 policías fueron arrestados y amonestados.

Pese a ello, muchos de los expulsados en aquellas movilizaciones, de la que salió el germen de la actividad sindical, se beneficiaron de la amnistía de 1977 gracias a la cual pudieron regresar a su puesto laboral.

Otras de las manifestaciones históricas llevada a cabo por efectivos policiales, debido a su magnitud, ya que fue la mayor manifestación del Cuerpo Nacional de Policía; ocurrió el 4 de Marzo de 2000, con una asistencia según algunas fuentes en torno a las 15.000 personas.

No puede dejar de mencionarse al citar la Historia sindical policial española a las primeras elecciones al Consejo de Policía celebradas en 1987, debido a la importancia de esta asociación. El mismo es un órgano de representación paritaria entre la Administración y los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, representados estos por las organizaciones sindicales, creado por la ley orgánica 2/86 sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Se destacan las siguientes de sus funciones:

- Mediación y conciliación en caso de conflicto colectivo
- La participación en el establecimiento y las condiciones de trabajo.
- La formulación de mociones y la evacuación de consultas en materias relativas al Estatuto profesional.
- La emisión de informes en los expedientes disciplinarios por faltas muy graves contra los miembros del Cuerpo Nacional de Policía y en todos aquellos que se instruyan a los representantes de los sindicatos.
- El informe previo de las disposiciones de carácter general que se pretendan dictar sobre las materias a que se refieren los apartados anteriores.
- Las demás que le atribuyan las leyes y disposiciones generales.

SINDICATOS ESPAÑOLES DE PRIMER GRADO. SIPLA:

Con la finalidad de analizar la composición, finalidad y estructura de uno de los tantos sindicatos policiales en funcionamiento hoy en día en España, se ha seleccionado al Sindicato Independiente de Policía local de Asturias (S.I.P.L.A.).

Dicha entidad tiene delimitado como ámbito de actuación y representación, en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias³⁴⁰.

En su estatuto esta asociación sindical se autodefine como de carácter representativo, de libre adhesión, democrática reivindicativa, apolítica, con personalidad política propia y plena capacidad de actuación para el cumplimiento de sus fines. Posee absoluta autonomía e independencia de las Administraciones Central, Autonómica y Local, partidos políticos, organizaciones religiosas y cualquier otra organización sindical³⁴¹.

Entre los fines establecidos estatutariamente, se observan: representar y defender los intereses profesionales, socioeconómicos, corporativos o individuales de sus afiliados; exponer a la Administración las iniciativas y sugerencias que puedan recoger las aspiraciones de sus miembros; actuar como órgano consultivo en la elaboración de las disposiciones y resoluciones que puedan afectar a sus afiliados y presentar a las Autoridades competentes las propuestas aprobadas por el Sindicato, organizando las acciones colectivas necesarias para llevar a buen término tales reivindicaciones; participar con voz y con voto en los órganos de las diferentes administraciones cuyas

³⁴⁰ Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁴¹ Art. 3 Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

resoluciones puedan incidir en los intereses de los afiliados al Sindicato; instar a las administraciones respectivas a la celebración de cursos que incidan en una mayor y mejor formación técnica, científica, cultural y social de sus representados; gestionar y asumir la defensa jurídica ante órganos administrativos y jurídicos de los derechos e intereses profesionales derivados de su profesión entre sus afiliados; entre otros³⁴².

Para ser afiliado a esta Institución, se requiere pertenecer a cualquiera de los Cuerpos de Policía al servicio de las Administraciones locales o de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en cualquiera de sus categorías, así como los auxiliares de los mismos, siempre que todos ellos ostenten la condición de funcionario³⁴³.

En lo que se refiere a la estructura organizativa de esta asociación, la misma se encuentra conformada por los siguientes órganos sociales:

- Asamblea General de Delegados: Es el órgano supremo de gobierno y representación del Sindicato, asumiendo la dirección, administración y desarrollo del mismo. Los acuerdos a que arriba este órgano son obligatorios para todos los afiliados, incluso a los ausentes, salvo que sean recurridos y anulados legalmente³⁴⁴.

Se encuentra integrada por un número de Delegados elegidos por las Asambleas locales de entre sus afiliados, proporcionales al número de miembros que las componen, concurriendo también a esta Asamblea el miembro elegido en la Comisión de Control y Fiscalización³⁴⁵.

Se reúnen en dos tipos de sesiones: ordinarias, celebradas una vez por año previa convocatoria a tal efecto por la Comisión Ejecutiva; y la extraordinaria, la cual se reúne siempre que así lo acuerde al menos 1/3 del Comité de Control y Fiscalización, la Comisión Ejecutiva ó 1/3 de los afiliados³⁴⁶.

Para ambos tipos de Asambleas, el quórum será alcanzado en la primera convocatoria cuando concurren la mitad más uno de los Delegados y en segunda convocatoria cualesquiera que sea el número de asistentes media hora después de la

³⁴² Art. 4 Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁴³ Art. 8 Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁴⁴ Art 11 primer párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁴⁵ Art. 11 segundo y tercer párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁴⁶ Art. 11 cuarto y quinto párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

señalada para la primera convocatoria, siendo precisa la asistencia al menos de 1/3 de los miembros de la Comisión Ejecutiva y del Comité de Control y Fiscalización³⁴⁷.

Los acuerdos se adoptarán por mayoría simple de los asistentes, excepto la disolución, disposición y enajenación de los bienes del Sindicato, en cuyo caso se requerirá la mayoría calificada de asistentes consistente en 2/3 de los afiliados y el voto favorable de al menos $\frac{3}{4}$ de los asistentes³⁴⁸.

Las funciones que le competen a la Asamblea General de Delegados son: aprobar y reformar el Estatuto a propuesta de la Comisión Ejecutiva; decidir en relación a los programas y planes de actuación y ratificar o revocar sus acuerdos; nombrar los componentes de la Comisión Ejecutiva; aprobar la memoria, presupuesto y liquidaciones de las cuentas anuales; decidir sobre la disolución del sindicato, y cualquier otra situación no establecida expresamente en el Estatuto y que pueda incidir en la actividad del sindicato³⁴⁹.

- Asamblea Local de Afiliados: es el órgano de plena soberanía que posee la Sección Sindical respectiva, en lo que refiere a la dirección, administración y desarrollo de la misma³⁵⁰.

Resulta ser una reunión de todos los afiliados pertenecientes a la misma sección sindical. Dicha reunión puede efectuarse con carácter ordinario una vez al año, previa convocatoria por la Comisión Ejecutiva de la correspondiente sección sindical; o bien con carácter extraordinario siempre que lo acuerde la Comisión Ejecutiva, la Comisión Ejecutiva de la sección Sindical o lo soliciten 1/3 de sus afiliados³⁵¹.

Ambos tipos de sesiones quedan válidamente constituidas en primera convocatoria cuando concurren la mitad más uno de los afiliados y en segunda convocatoria cualesquiera que sea el número de asistentes media hora después de la señalada para la primera convocatoria y en el mismo lugar, debiendo concurrir además la mitad más uno de los delegados³⁵².

³⁴⁷ Art. 11 sexto párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁴⁸ Art. 11 séptimo párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁴⁹ Art. 11 último párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁵⁰ Art. 12 primer párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁵¹ Art. 12 segundo y tercer párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁵² Art. 12 quinto párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

A los acuerdos se arribará por mayoría simple de los asistentes, excepto para los casos de elección de miembros que se envíen a la Asamblea General de Delegados y el miembro de la Comisión de Control y Fiscalización, en cuyos casos se requerirá de una mayoría especial consistente en voto favorable de las 2/3 partes de los asistentes en primera convocatoria y mayoría de los asistentes en segunda convocatoria, en caso de tener que realizarse. Los acuerdos así obtenidos obligarán a todos los afiliados, incluso a los ausentes³⁵³.

Son funciones de la Asamblea Local: elegir los delegados de la Sección Sindical para la Asamblea General de Delegados y conocer y sancionar anualmente la gestión de los mismos; elegir a los representantes de S.I.P.L.A en las respectivas Juntas de personal, mesas de negociación y demás órganos de sus respectivas secciones sindicales; y cualquier otra situación que pueda incidir en la actividad de la Sección Sindical³⁵⁴.

- Comisión Ejecutiva Autónoma: se encuentra compuesta por un Secretario General, un Vicesecretario General, un Secretario de Actas, un Secretario de Administración y Finanzas, un Secretario de Organización, un secretario de Organización, un Secretario de Coordinación, un Secretario de Información, un Secretario de Formación. Estos cargos son elegidos por la Asamblea General de Delegados y tienen una duración de tres años, pudiendo ser reelegidos³⁵⁵.

Funciona como el órgano de Dirección, Gobierno y Administración del Sindicato en cumplimiento y ejecución de las normas contenidas en el Estatuto, de las disposiciones legales vigentes y de los Acuerdos de la Asamblea General³⁵⁶.

Sesionan con carácter ordinario una vez al mes, y con carácter extraordinario cuando lo convoque el Secretario General o lo soliciten 1/3 de sus miembros. Para obtener quórum en primera convocatoria deberán estar presentes la mitad más uno de sus miembros, y en segunda convocatoria bastará con cualquier cantidad de asistentes, media hora después de la señalada para la primera³⁵⁷.

³⁵³ Art. 12 sexto y séptimo párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁵⁴ Art. 12 último párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁵⁵ Art. 13 primer y cuarto párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁵⁶ Art. 13 párrafo quinto, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁵⁷ Art. 13 párrafo sexto, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

Son funciones de la Comisión Ejecutiva: conocer y aprobar las solicitudes de ingresos y bajas de afiliados; proponer a la Asamblea General los programas de actuación y gestión corporativa, realizar y dirigir los ya aprobados, dando cuenta de su cumplimiento; otorgar plenos poderes a su Secretario General para ejercer la dirección y gestión del Sindicato, e interponer todas aquellas medidas legales que redunden en la consecución de los objetivos fijados por el Estatuto; presentar a la Asamblea General de Delegados el informe de rendición de cuentas del presupuesto anual; proponer a la Asamblea la modificación total o parcial del Estatuto y reglamentos internos si los hubiere; dar cuenta trimestralmente al Comité de Control y Fiscalización de la gestión realizada y estado de cuentas; entre otros³⁵⁸.

- Comité de Control y Fiscalización: Se encuentra integrado por un número de miembros igual al de las seccionales sindicales, designando uno a cada Asamblea Local y nombrados por la Asamblea Local de Afiliados por un período de un año³⁵⁹.

Entre sus funciones principales se destaca la de fiscalizar la gestión económica financiera y sindical con una periodicidad trimestral; y la asistencia a la Asamblea General de Delegados como Delegado de su Sección Sindical³⁶⁰.

- Secciones Sindicales: es la estructura básica de organización del Sindicato. Funcionan en cada entidad local con cuerpo de Policía propio³⁶¹. Son sus órganos de Gobierno:

A. La Asamblea General de Afiliados.

B. Comisión Ejecutiva Local: funciona como órgano colegiado de dirección de S.I.P.L.A a nivel local, gozando de plena autonomía para la gestión de sus propios intereses. Se encuentra integrada por un Secretario General Local, un Secretario de Actas y Administración Local, y un Secretario de organización, información y Coordinación Local³⁶².

³⁵⁸ Art. 13 último párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁵⁹ Art. 14 primer párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁶⁰ Art. 14 segundo párrafo, Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁶¹ Art. 23 Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

³⁶² Art. 25 Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Recuperado el 07/07/2013 de www.siplasturias.es

B. SITUACIÓN ACTUAL EN URUGUAY.

Actualmente el derecho de sindicación a las fuerzas de seguridad estatal es reconocido en este país hermano.

Es de aplicabilidad a los efectivos policiales la ley 17.940, que regula la Libertad Sindical. La misma establece todo tipo de nulidad de los actos discriminatorios tendientes a menoscabar la libertad sindical de los trabajadores en relación con su empleo o con el acceso al mismo. Hace referencia especial a cualquier acción u omisión que tenga por objeto 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; el despido de 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. Hace extensivo estas garantías a los trabajadores que efectúen actuaciones tendientes a la constitución de organizaciones sindicales, dentro o fuera de los lugares de trabajo³⁶³.

ORGANIZACIÓN SINDICAL.

La estructura sindical uruguaya está compuesta por asociaciones de tal tipo de primer y segundo grado.

Como asociación de segundo grado se destaca la FENASIP (Federación Nacional de Sindicatos Policiales), cuya creación fue realizada el 17 de Agosto del 2009; estando la misma integrada por sindicatos policiales de primer grado que nuclean a trabajadores policiales de la Policía Nacional, manteniendo cada uno de ellos su independencia³⁶⁴.

Entre los objetivos de esta organización figuran como primordial la defensa incondicional y permanente de los trabajadores de la seguridad pública³⁶⁵.

Comparativamente con nuestro país, esta Asociación es similar a la FASIPP en cuanto estructura, objetivos y finalidad.

Entre los Sindicatos de Primer grado, seguidamente se procederá a estudiar, a título de ejemplo, al Sindicato de Policías del Uruguay, apreciándose que su estructura, finalidades y objetivos, guardan relación con las asociaciones Argentinas de Primer grado.

³⁶³ Art. 1 Ley 17940

³⁶⁴ Acta constitutiva de FENASIP. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁶⁵ Acta constitutiva de FENASIP. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

Siguiendo su Estatuto, el Sindicato de Policías del Uruguay resulta ser una asociación civil creada el 17 de Octubre del año 2006, siendo sus objetivos primordiales la defensa y tutela de la integridad de los intereses generales, colectivos e individuales de sus integrantes, en su calidad de trabajadores policiales, con respecto a las libertades públicas, gremiales; así como las reivindicaciones económicas, laborales, y sociales con las cuales lograr el bienestar de los afiliados y familiares; la defensa del derecho de agremiación y el derecho de huelga, teniendo siempre presente la investidura y la misión específica de la Policía, y que su servicio es considerado esencial, instrumentando las distintas movilizaciones estableciendo un servicio mínimo de atención de emergencia a los requerimientos de los ciudadanos, sin que ello coarte los mecanismos de lucha de los trabajadores policiales en busca de sus reivindicaciones³⁶⁶

En cuanto a su estructura orgánica, este Sindicato se encuentra conformado por los siguientes órganos:

- Asamblea General o Asamblea Nacional de Delegados: es el órgano soberano de la Institución, siendo la máxima autoridad de la organización a nivel nacional. La misma se encuentra integrada por todos los delegados del país, representando cada uno de ellos a 100 afiliados cotizantes o fracción superior al 50% de los mismos; y presidida por el Comité Ejecutivo Nacional³⁶⁷.

Puede ser convocada en forma ordinaria o extraordinaria, siendo el cometido de ambas sesiones deliberar y resolver sobre todos los temas de interés general que tengan relación con la orientación, dirección y conducción del gremio³⁶⁸.

La Asamblea General Ordinaria se reúne anualmente dentro de los sesenta días anteriores al cierre del ejercicio económico, tratando la memoria anual y el balance presentado por la Comisión Directiva, así como todo otro asunto que la misma hubiere incluido en la orden del día; y designa la Comisión Electoral al momento de realizarse elecciones³⁶⁹. La misma puede sesionar válidamente cualquiera sea el número de

³⁶⁶ Art. 2 Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁶⁷ Art. 13, primer párrafo, Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁶⁸ Art. 13 segundo párrafo, Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁶⁹ Art. 14 primera parte, Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

asociados hábiles para integrarla con plenos derechos que se encuentre presente a la hora de la citación; y adopta sus decisiones por mayoría simple de votos presentes³⁷⁰.

La Asamblea General Extraordinaria se reúne en cualquier momento por decisión de la Comisión Directiva, por iniciativa de la Comisión Fiscal o de la Comisión Electoral o a pedido del 10% de los asociados hábiles para integrarla³⁷¹. Sesiona en forma válida en primera convocatoria con la presencia de la mitad más uno de los socios hábiles con derecho a voto y en segunda convocatoria podrá sesionar una hora más tarde con la cantidad que concurren; adoptando sus decisiones al igual que las Ordinarias, por mayoría simple de votos presentes³⁷².

Ambos tipos de Asambleas son presididas por el Presidente de la Comisión Directiva, y en ausencia de éste, por la persona designada por la propia Asamblea³⁷³.

Para la destitución de miembros de la Comisión Directiva, la reforma del Estatuto y la disolución de la entidad, se encuentra establecido que deberá realizarse mediante convocatoria a Asamblea Extraordinaria, adoptándose la decisión con mayoría especial consistente en los 3/5 de votos presentes. Para este tipo de Asambleas, el quórum se alcanza en primera convocatoria con la mitad más uno de los socios habilitados al voto; en segunda convocatoria, a celebrarse por lo menos 10 días después, con el 20% de los asociados habilitados para integrarla y en tercera convocatoria, celebrada no antes de los 5 días siguientes, con los que concurren³⁷⁴.

- Comisión Directiva: se encuentra compuesta por 13 miembros titulares mayores de edad, que duran en sus cargos 3 años, pudiendo ser reelectos hasta por dos períodos más. Se mantienen en el desempeño de sus funciones, al vencimiento del mandato, hasta la toma de posesión de los nuevos miembros electos³⁷⁵.

³⁷⁰ Art. 15 Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁷¹ Art. 14 segunda parte, Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁷² Art. 15 Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁷³ Art. 15 última parte, Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁷⁴ Art. 17 Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁷⁵ Art. 18 Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

Posee las más amplias facultades de dirección, administración y disposición, pudiendo llevar a cabo todos los actos jurídicos y adoptar todas las decisiones tendientes al cumplimiento de los fines sociales y de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General³⁷⁶.

Sus sesiones son realizadas al menos una vez por mes, alcanzando el quórum con la mayoría de sus miembros, adoptando sus decisiones por mayoría simple. En caso de existir empate en la toma de decisiones, el Presidente tendrá doble voto, pero en ningún caso se podrá decidir si no votan afirmativamente por lo menos 3/5 de sus miembros³⁷⁷.

- **Comisión Fiscal:** Se encuentra compuesta por cuatro miembros titulares e igual cantidad de suplentes, los cuales desempeñan sus funciones por un período de 3 años, pudiendo ser reelectos por dos períodos más³⁷⁸.

Esta Comisión posee como facultades la posibilidad de solicitar a la Comisión Directiva la convocatoria de Asamblea Extraordinaria o convocarla directamente en caso de que aquélla no lo hiciera o no pudiere hacerlo; fiscalizar los fondos sociales y sus inversiones en cualquier momento; inspeccionar los registros contables y otros aspectos del funcionamiento de la institución; verifica el balance anual, al que aprueba u observa fundadamente antes de su consideración por la Asamblea General; asesorar a la Comisión Directiva cuando ésta se lo requiere; cumplir con cualquier otra función de inspección o de control que entienda conveniente o le sea encomendada por la Asamblea General³⁷⁹.

- **Comisión Electoral:** Está integrada por 3 miembros titulares e igual número de suplentes, mayores de edad, siendo los mismos elegidos por la Asamblea General Ordinaria³⁸⁰.

³⁷⁶ Art. 21 Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁷⁷ Art. 22 Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁷⁸ Art. 23 Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁷⁹ Art. 24 Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁸⁰ Art. 25 primera parte, Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

Tiene a su cargo todo lo relativo al acto eleccionario, así como la realización del escrutinio, determinación de sus resultados y de los candidatos triunfantes; y posee como facultades la de llamar a Asamblea Extraordinaria en caso de irregularidades graves en la elección³⁸¹.

Esta Comisión cesa en sus funciones una vez que los nuevos integrantes de la Comisión Directiva y Comisión Fiscal hayan entrado en posesión de sus cargos³⁸².

En cuanto al acto eleccionario para los miembros de la Comisión Directiva y Fiscal, el mismo es efectuado cada 3 años, dentro de los 30 días siguientes a la celebración de la Asamblea General correspondiente. El voto resulta secreto y se emite a través de listas que son registradas ante la Comisión Electoral. Los cargos son distribuidos por el sistema de representación proporcional³⁸³.

³⁸¹ Art. 25 segunda parte, Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁸² Art. 25 última parte, Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

³⁸³ Art. 26 Estatuto Sindicato Policías del Uruguay. Recuperado el 07/07/2013 de www.admin@sindicatopolicial.com.uy

VI- CONCLUSIONES FINALES:

Como se adelantara desde un principio, y a lo largo de todo el presente Trabajo de Investigación, el derecho de sindicación debería ser reconocido por el Estado Argentino a todos los trabajadores que se desempeñan en su suelo, incluidos dentro de este último grupo a los trabajadores que realizan sus tareas como miembros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Si hipotéticamente no tuviéramos en cuenta la normativa vigente, la cual avala lo expuesto en el párrafo anterior, el derecho de asociación como vía o canal de comunicación entre el empleador y sus empleados, también debería ser reconocido por resultar fundamental. Por medio del mismo se evitan abusos en las condiciones laborales de los trabajadores, siendo un medio ideal de reclamo y herramienta fundamental con la que cuenta la parte más débil de la relación laboral para petitionar.

Hasta se podría afirmar que la existencia de esta vía de reclamo resulta ser muy práctica a la hora de desenmarañar conflictos laborales: se puede citar como ejemplo de ello a la situación ocurrida en el año 2012, en donde trabajadores pertenecientes a la Gendarmería Nacional, iniciaron un reclamo al estado por un inconveniente laboral consistente en un adeudamiento de haberes. La situación se prolongó más allá del primer reclamo, debido a que solucionado el mismo, se anexaron como motivos de reclamo las condiciones laborales en que estos trabajadores prestaban sus servicios; las cuales no se hubieran planteado de haber existido una vía de comunicación adecuada que solucionara esos inconvenientes en el momento oportuno. En consecuencia, el conflicto se prolongó más tiempo del que hubiera correspondido por la temática planteada primariamente.

Analizando las distintas conclusiones a las que se arribó en el presente Trabajo de Investigación, en el Capítulo I se demostró y estableció que los efectivos policiales, por la tarea que desarrollan, resultan encuadrados dentro del concepto de funcionario o empleado público indistintamente considerado; y que la relación de empleo que los rige se halla incluida dentro del concepto de contrato administrativo del tipo empleo público, siendo su actividad un servicio público esencial.

Asimismo se analizó en este primer apartado las condiciones laborales en la que desempeñan sus funciones los trabajadores policiales, planteándose distintos abusos cometidos por parte del Estado Provincial; arribándose a la conclusión de que una de las posibilidades de solución de estos conflictos sería la creación de la vía de reclamo por

medio de la asociación sindical policial, no apreciándose otra solución a futuro en forma inmediata de estos conflictos.

Ya en los Capítulos II y III se procedió a analizar toda la normativa vigente respecto a la libertad de asociación y agremiación, no encontrándose a los largo del riguroso análisis efectuado, prohibición expresa a la sindicación policial. Solamente existe en la misma la posibilidad que el Estado Argentino reglamente, e incluso prohíba, mediante ley efectuada por el Congreso tal facultad; siempre fundamentándose en razones de seguridad estatal esenciales. Esta posibilidad de reglamentación se encuentra expresamente enunciada en los distintos Tratados de carácter Internacional ratificados por la Argentina, no así en nuestra Constitución Nacional que nada dice al respecto.

Se destaca que pese a la atribución de reglamentar este derecho, el Estado Argentino nada hizo al respecto.

En el Capítulo IV se procedió al estudio de las distintas normativas que reglamentaron a la Policía provincial y la que lo reglamenta en la actualidad.

Se arribó a la conclusión en este punto que la prohibición a sindicalizarse se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico actual que rige organizativamente a los agentes públicos que se desempeñan como efectivos policiales, en la Ley 13982.

Asimismo se estimó que la Institución Policial posee carácter de fuerza civil jerarquizada y profesionalizada, separándose del régimen militar que imperó en la misma por mucho tiempo.

Esta conceptualización de fuerza civil es de suma importancia al analizar el derecho comparado, en donde por ejemplo España, se le otorga el derecho a sindicalizarse a los efectivos policiales, no así a los miembros de las Fuerzas Armadas pertenecientes al Ministerio de Guerra.

Así también este concepto toma relevancia al analizar las distintas recomendaciones efectuadas por los miembros de la OIT que se desempeñan en la Comisión de Expertos en Libertad Sindical³⁸⁴, los cuales consultados respecto de otorgar el derecho de sindicación a los efectivos policiales, aconsejaron que la limitación a ejercer el mismo debe ser efectuada en forma restrictiva, y en caso de duda de otorgarlo o no, se deberá tomar a los efectivos de las fuerzas de seguridad como si fueran civiles. Se destaca que en todo momento, los empleados policiales son civiles, no están incluidos dentro de un régimen militar.

³⁸⁴ *La Libertad Sindical*, (2005), Quinta edición, pág. 50-51, párr. 226

En el Capítulo V se abordó las distintas opiniones doctrinarias respecto al tema de investigación.

Es de resaltar que arriban los distintos doctrinarios analizados a la conclusión que la asociación de las personas, es un fenómeno humano y facultad inherente a su persona, por lo que no se debería negar a los trabajadores policiales sin una fundamentación y tratamiento legislativo adecuado; ya que en la actualidad la negativa parte de distintos fallos administrativos y Judiciales, y no del Poder legislativo, único competente para poder realizarlo. Respecto de esta situación, ha entendido Ruiz y Gambacorta (2013) que el Estado en ciertos casos, como por ejemplo a los periodistas y encargados de renta, impulsó desde el marco normativo el reconocimiento de sus derechos sindicales; como también que la intervención Estatal mediante acción normativa se hace imprescindible en casos donde es la única forma de quebrar la inercia estática de la libertad sindical, como es en el caso de la actividad de las fuerzas de seguridad.

En el capítulo VI se abordaron los distintos fallos jurisprudenciales relativos a la libertad de asociación, destacándose que si bien nuestra CSJN no trató en forma específica la sindicación policial, su interpretación en los distintos casos que llegaron a su consideración fueron la de tutelar en forma amplia la libertad de asociación, y en consecuencia, la de agremiación.

Se destacó en los fallos de la Cámara Nacional de Apelaciones, los votos de los Doctores Oscar Zas y Capón Filas; quienes en distintos casos llevados a consideración en las Cámaras en las que se desempeñan, arribaron a la conclusión de que debe ser reconocido este derecho a los trabajadores policiales, con interpretaciones y análisis en conjunto de las distintas normativas nacionales y Tratados Internacionales de jerarquía constitucional, que merecen ser resaltadas por su claridad conceptual.

En contrapartida, se analizaron los votos mayoritarios, los que demuestran en su fundamento un tratamiento muy superficial por parte de los Magistrados de la temática analizada; con poca argumentación jurídica, en cuanto a su calidad y cantidad, para arribar al voto, máxime teniendo en cuenta el derecho que se cercenó con el mismo. Se destaca en forma de ejemplo la interpretación realizada en lo que respecta al Artículo 19 de la Constitución Nacional, en donde se plantea que la no reglamentación del derecho de sindicación policial, es fundamento suficiente para no otorgarle a estos trabajadores la posibilidad de ejercer este derecho; contrario al espíritu y al texto de la norma constitucional.

Este tipo de interpretación de la norma constitucional, más allá de las consecuencias disvaliosas que puede acarrear para la seguridad jurídica del país; da lugar a plantear dudas sobre el conocimiento del derecho positivo de los Magistrados actuantes. O bien, que los fallos de las Cámaras Nacionales de Apelación analizados no fueron emitidos con la independencia necesaria de poderes de la que debe gozar el sistema Judicial, sino más bien influenciados por decisiones políticas contrarias a otorgar este derecho a los trabajadores policiales.

Por último, y en el marco de la temática de estudio en cuestión, se analizó el fallo de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, el cual revolucionó la temática en estudio, al autorizar la inscripción gremial de una entidad constituida por miembros de Fuerzas Armadas y de seguridad. Este fallo, pionero en su tipo, deja abierta la posibilidad del reconocimiento estatal para estas agremiaciones, como también coloca presión en el Poder Legislativo para que emita una ley que regule la práctica de este derecho humano fundamental por parte de estos trabajadores.

En los capítulos VII y VIII se analizaron las distintas estructuras sindicales clandestinas que funcionan en la actualidad en nuestro país, y las estructuras sindicales reconocidas en el derecho comparado.

Luego de un análisis comparativo de las mismas se observa la similitud de ambos sistemas sindicales, faltando en nuestro país únicamente la decisión estatal de otorgar el derecho de sindicación a los policías, derecho éste que se viene ejerciendo en forma disimulada u oculta en la actualidad.

Se destaca además que las asociaciones civiles con fines sindicales que actualmente pujan por representar y defender los derechos de los trabajadores policiales, son los que dieron inicio a los distintos reclamos administrativos y judiciales analizados anteriormente; como así también han presentado distintos proyectos de ley- entre ellos ¹ el proyecto presentado por la FASIPP, el 28 de Septiembre de 2010; y el proyecto de sindicalización de la Policía Federal Argentina, presentado por Patricia Bulrrich el 10 de Mayo de 2012- para ser tratados, en los que se solicita se garantice la sindicación policial, no obteniendo respuesta favorable hasta la fecha.

En el plano internacional, el funcionamiento de los distintos sindicatos con reconocimiento estatal no afectó el servicio de seguridad prestado a la sociedad.

El tratamiento dado por las distintas legislaturas a esta temática, demuestran que debido a las características de servicio esencial que presenta la seguridad brindada, acarrea limitaciones al ejercicio del derecho sindical en algunos aspectos relativos a la

huelga, pero que dichas limitaciones no obstan al correcto funcionamiento de la vía de comunicación creada entre el Estado y sus empleados.

El derecho comparado también nos demuestra que el fundamento de no sindicalizar a la fuerza policial en virtud de la seguridad pública que prestan estos trabajadores, es falaz. Queda a la vista al apreciar a estos países que el servicio de seguridad que los mismos brindan a sus ciudadanos es sumamente más eficaz que el prestado a los ciudadanos argentinos, no presentándose relación ni impedimento alguno entre el mismo y la sindicación de sus prestadores.

Por último, y dando respuesta a la pregunta planteada como problemática de investigación del presente Trabajo, en lo que respecta a si es constitucional la prohibición de fundar sindicatos, asociarse y manifestarse que actualmente se encuentra vigente en el decreto reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la conclusión a la que se arriba es la inconstitucionalidad de tal normativa, por todos los argumentos expuestos con anterioridad.

Para culminar el presente Trabajo de Investigación, se citará una de las frases de los fundamentos expuestos por el Diputado Jorge Assef en su proyecto de ley presentado ante la Cámara de Diputados de la Nación:

”El sindicalismo policial permitirá tener una policía democratizada, humanizada y profesionalizada, al servicio del pueblo, que es su patrón natural y al que se debe por su labor esencial de prevención del delito y persecución de los que violan la ley, y no para reprimir conflictos sociales que deben ser solucionados por los canales político institucionales, evitando enfrentar trabajadores con trabajadores... El establecimiento del derecho a asociarse sindicalmente mejoraría la institución en general simplemente por la mejora de las condiciones laborales del personal policial y penitenciario, quienes de una vez por todas accederían a algo tan básico como es que le sean reconocidos sus derechos humanos laborales, incluyendo la libertad sindical y la negociación colectiva. Los derechos laborales también son derechos humanos”.

VII- BIBLIOGRAFÍA:

- ◆ Ackerman M.- Tosca D. (2007), *Tratado del Derecho del Trabajo*, Tomo VII, Buenos Aires, Editorial Rubinzal- Culzoni
- ◆ Andersen M. (2002). *La Policía: pasado, presente y propuestas para el futuro*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.-
- ◆ Cabanellas G. (1968), *Compendio de Derecho laboral*, Tomo II, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Omega
- ◆ Colby, B. (1996), *Cognitive anthropology*, Nueva York, Editorial Henry Holt.
- ◆ Comisión de Expertos en Libertad Sindical, OIT, (2005), *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*, 5º edición
- ◆ Creswell, J. (2005), *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative Research*, (2º edición), Upper Saddle River, Editorial Pearson Education Inc.
- ◆ Danhke, G. (1989), *Investigación y comunicación*, México, Editorial McGraw-Hill.
- ◆ De La Villa G., García Becedas G. y García-Perrote E., (1983), *Instituciones del Derecho del Trabajo*, Madrid, editorial Ceura.
- ◆ Dromi, R. (1997), *Derecho Administrativo*, (6º edición actualizada), Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina
- ◆ Etala, C. (2002). *Derecho colectivo del trabajo*. Buenos Aires, Editorial Astrea.
- ◆ Fanjul A., (2006), *Libertad sindical y prevención de prácticas antisindicales*, Buenos Aires, Editorial Rubinzal-Culzoni, RDL, Derecho Colectivo.
- ◆ García, H. (2014), *Sindicalización en las Fuerzas Armadas y de seguridad*, AR/DOC/265/2014, La Ley
- ◆ Gelli, M. (2011), *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, (4º edición), Buenos Aires, Editorial La Ley.
- ◆ Gordillo A., (2003), *Tratado de Derecho Administrativo*, (8ª edición), Tomo I, parte general, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- ◆ Grisolia, J. (2010). *Manual de Derecho Laboral* (6º edición ampliada y actualizada), Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.

- ◆ Ildarraz- Zarza Mensaque- Viale (2001) *Derecho Constitucional y Administrativo*. Córdoba, Ediciones Eudocor.
- ◆ Informe de la FASIPP (2005), *Situación nacional en cuanto a la violación de la libertad sindical, acciones desarrolladas y propuestas*, desarrollado en oportunidad del V Congreso Internacional de la Confederación de Trabajadores Policiales y Penitenciarios de Latinoamérica.
- ◆ López, J. (1985), *Aspectos de la libertad sindical*, L.T. XX-673.
- ◆ Maddaloni, O (2013), *Sindicato de Policías y penitenciarios de la policía de Buenos Aires*, AR/DOC/3327/2013, La Ley.
- ◆ Mertens, D. (2005), *Research and evaluation in Education and Psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods*, (2° edición), Thousand Oaks, Editorial Sage.
- ◆ Mirolo, R. (2003). *Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Tomo I y II. Córdoba, Editorial Advocatus.
- ◆ Monacelli G., (1961), *Elementos de Derecho Administrativo y Legislación Fiscal y Aduanera*, (9° edición actualizada), Buenos Aires, Editorial El Ateneo.
- ◆ Ojeda A., (1984), *Derecho Sindical*, (2° edición), Madrid, Editorial Tecnos.
- ◆ Palomeque López M. (1989), *Derecho Sindical Español*, (3° edición), Madrid, editorial Tecnos.
- ◆ Pinto, M. (1997), Conf. *El principio “pro homine”. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos en La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editorial Editores del Puerto.
- ◆ Porta, E. (2014), *Sindicalización de Policías y Penitenciarios*, AR/DOC/342/2014, La Ley
- ◆ Richeri, O. (1981). *Síntesis Histórica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Editorial Universidad.
- ◆ Ruiz, A y Gambacorta. M (2013), *Los niveles de la libertad sindical*, AR/DOC/85/2013, La Ley.
- ◆ Sagués, N. (1997). *Elementos de Derecho Constitucional*, (2° edición actualizada y ampliada), Tomo II, Buenos Aires, Editorial Astrea.

- ◆ .Sampieri, R. - Collado, C.- Baptista Lucio, P. (2008). *Metodología de la Investigación*, (4º Edición). México, Editorial Ultra.
- ◆ .Strega, E., (2001), *Asociaciones Sindicales: Ley 23551 comentada y anotada*, (2º edición), Buenos Aires, Editorial La Ley.
- ◆ Teddlie, C. – Tashakkori, A., (2003), *Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*, Thousand Oaks, Editorial Sage.
- ◆ Todd, Z. – Nerlich, B.- McKeown, S. (2004), *Mixing methods in Psychology*, Hove, Editorial Psychology Press.
- ◆ Tribuzio, J. (2004), *El rol del sindicato en el proceso laboral*, DT, 2004-B, 1640.
- ◆ Vázquez V. (1981), *El sindicato en el Derecho Argentino*, Buenos Aires, Editorial Astrea.
- ◆ Von Potobsky- Bartolomei de la Cruz, (2002), *La Organización Internacional del Trabajo*, Buenos Aires, Editorial Astrea.
- ◆ Wiliams, M. – Unrau, Y. – Grinnell, R. (2005), *Social work: Research and evolution. Quantitative and qualitative approaches*, (7º edición), Nueva York, Editorial Oxford University Press.

JURISPRUDENCIA:

- ◆ C.S.J.N., “Aquino, Isaac c/Cargo Servicios Industriales S.A.”, Fallos 327:3753, (2004).
- ◆ C.S.J.N., “Ascuá Luis Ricardo c/SOMISA c/Cobro de pesos”, Fallos 333:1361, (2010).
- ◆ C.S.J.N., “Asociación Lucha de Identidad Travesti-Transexual c/Inspección General de Justicia”, Fallos 329:5266, (2006).
- ◆ C.S.J.N., “Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Fallos: 331:2499, (2008).
- ◆ C.S.J.N., “Aranda, Oscar Eugenio y Cuello, Ángel Leonardo c/Capitanía de Puertos del Litoral Fluvial”, Fallos 315:2804, (1992).
- ◆ C.S.J.N., “Comunidad Homosexual Argentina c/Resolución Inspección General de Justicia s/personas jurídicas”, Fallos 314:1531, (1991).
- ◆ C.S.J.N., “Cuello, Héctor Luis s/Decreto 6666/57”, Fallos 255:293, (1963).

- ◆ C.S.J.N., “Dri Antonio c/Nación Argentina (Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública) s/Contencioso Administrativo”, Fallos 264:94, (1966).
- ◆ C.S.J.N., “Dumon Eclio Alberto y otros c/Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos y Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos”, Fallos 323:1995, (2000).
- ◆ C.S.J.N., “Fernández Orquín, José María c/Ripoll Francisco s/fijación precio arrendamiento”, Fallos 264:416, (1966).
- ◆ C.S.J.N., “Incidente sobre inconstitucionalidad del decreto-ley 6101/57 M.G.J”. Larroca, Severo por su propio derecho en autos:”Scotti o Scotti Bruzone, Humberto Santiago o Humberto, sucesorio”, Fallos 259:403, (1964).
- ◆ C.S.J.N., “Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas s/Reincorporación”, Fallos 330:1989, (2007).
- ◆ C.S.J.N., “Martínez, José Agustín s/robo calificado s/causa N° 32.154”, Fallos 312:826, (1989).
- ◆ C.S.J.N., “Miranda R. y otros s/recurso de amparo”, Fallos 257:30, (1963).
- ◆ C.S.J.N., “Nuevo Banco Italiano c/Municipalidad de la Capital s/repetición de pago”, Fallos 200:428, (1944).
- ◆ C.S.J.N., “Outon Carlos José y otros s/Recurso de amparo”, Fallos 267:215, (1957).
- ◆ C.S.J.N., “Pedro Toribio Guzmán c/Provincia de Entre Ríos”, Fallos 279:283, (1971).
- ◆ C.S.J.N., “Pérez, Aníbal Raúl c/Disco S.A.”, fallos 330:3758, (2009).
- ◆ C.S.J.N., “Ponzetti de Balbín, Indalia c/Editorial Atlántida S.A. s/daños y perjuicios”, Fallos 306:1892, (1984).
- ◆ C.S.J.N., “Provincia de Buenos Aires c/John Lord Colin Campbell”, Fallos 300:984, (1978).
- ◆ C.S.J.N., “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Caja Nacional de Ahorro y Seguro c/N.C.R Argentina SAIC”
- ◆ C.S.J.N., “Ribas, Riego y otros s/usurpación y desobediencia”, Fallos 258:267, (1964),
- ◆ C.S.J.N., "Rossi, Adriana María c/Estado Nacional - Armada Argentina", Fallos 332:2715, (2009).

- ◆ C.S.J.N., “Santoro, Arnaldo Vicente y otros c/Nación Argentina (Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública) s/demanda contenciosa”, Fallos 272:231, (1968).
- ◆ C.S.J.N., “Sotelo, Máxima Genovesa Sánchez de c/Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal s/pensión”, Fallos 312:615, (1989).
- ◆ C.S.J.N., “Ultramar Petrolera Financiera, Inmobiliaria S.A. s/Apelación”, Fallos 263:453, (1965).
- ◆ C.S.J.N., “Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/Estado Nacional –Ministerio de Trabajo y Seguridad Social s/juicio sumarísimo”, Fallos 319:371, (1996).
- ◆ C.S.J.N., “Vizzotti, Carlos Alberto c/AMSA S.A. s/despido”. Fallos 327:3677, (2004).
- ◆ Dictamen de la Procuradora General de la Nación en autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 72667, S.C.S. N° 909, L. XLVI, (2012)
- ◆ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala II, autos: “Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de agosto s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva N° 103.643, (2013).
- ◆ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, autos: “Asociación Unión Personal Policial de Río Negro c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N° 66.088, (2002).
- ◆ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, expte. 8017/98, Sentencia N° 72.667, (2010).
- ◆ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala X, Autos: “Asociación Profesional de Santa Fe c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, expediente 28958/02, Sentencia N° 11.541, (2003).
- ◆ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, sala X, autos: “Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Policía de Buenos Aires c. Ministerio del Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, (2013).

LEGISLACION:

- ◆ Constitución Nacional.

- ◆ Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Tratado de Paz de Versalles, parte XIII (Ley 11.722).
- ◆ Convenio 87-1948 OIT (Ley 14.932).
- ◆ Convenio 98-1949 OIT (Decreto Ley 11.594/56).
- ◆ Convenio 151-1978 OIT (Ley 23.328):
- ◆ Convenio 154-1981 OIT (Ley 23.544)
- ◆ Constitución OIT.
- ◆ Convenio 11-1958 OIT Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación).
- ◆ Resolución 2240 OIT.
- ◆ O.E.A. Reforma de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. 3era Conferencia Interamericana Extraordinaria. Buenos Aires. 1967: Artículo 43.
- ◆ Declaración de Principios Sociales de América (Decreto 6945/45).
- ◆ O.E.A. Carta Interamericana de Garantías Sociales. Resolución XXIX. Novena Conferencia Interamericana, Bogotá, 1948. Derechos de Asociación. Artículo 26.
- ◆ O.N.U. Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas, Resolución 217^a. 1948. Artículo 23 Inc. 4.
- ◆ O.E.A. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. IX Conferencia de la Organización de Estados Americanos. 1948. Artículo 26.
- ◆ O.N.U. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200. 1966 (Ley 23.313): Artículo 8.
- ◆ O.N.U. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General Naciones Unidas, resolución 2200. 1966 (Ley 23.313): Artículo 22 Inc. 1.
- ◆ Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. 1967. New York (Ley 17.722): Artículo 5.
- ◆ O.E.A. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). 1969 (Ley 23.054): Artículo 16.
- ◆ Ley 23.551 Asociaciones Sindicales.
- ◆ Reglamentación Ley 23551. Decreto 467/88: Artículo 1.
- ◆ Ley 25.870 Solución Conflictos de Trabajo

- ◆ Ley 23.546 Negociación Colectiva.
- ◆ Ley 14250 Convenciones Colectivas: Artículo 1.
- ◆ Leyes provinciales 536, 4646, 5270, 8268, 9550, 9551, 13201, 13482 y 13982 (dec. Reglamentario 1050/09) referentes a la Organización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.
 - ◆ Dictamen 40/08 INADI.
 - ◆ Estatuto FASSIP.
 - ◆ Estatuto APROPOBA.
 - ◆ Estatuto del SIPLA (Sindicato Independiente de Policía Local de Asturias). Fuente: www.siplasturias.es.
 - ◆ Estatuto de la FENASIP (Federación Nacional de Sindicatos Policiales). Fuente: www.admin@sindicatopolicial.com.uy.
 - ◆ Proyecto de Ley presentado por FASIPP con fecha 28/09/2010.
 - ◆ Proyecto de Sindicalización de la Policía Federal Argentina, presentado por Patricia Bullrich el 10/05/12.
 - ◆ Proyecto de Ley presentado por el Diputado Nacional Jorge Assef referente sindicalización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

OTRAS FUENTES:

- ◆ LOPEZ Justo, *Aspectos de la libertad Sindical*, LT XX-673.
- ◆ TRIBURZIO José, *El rol del sindicato en el proceso laboral*, DT, 2004-B, 1640.
- ◆ Recorte periodístico diario “La Nación”, 03/01/2010, entrevista al Ministro de la C.S.J.N Dr. Eugenio Zaffaroni.
- ◆ Informe producido en el marco del V Congreso Internacional de la Confederación de Trabajadores Policiales y Penitenciarios de Latinoamérica, Agosto de 2011.
- ◆ Informe referente Historia de la Sindicalización policial en España, realizado por Antonio Labrado Moyano, Secretario de Relaciones Institucionales y Comunicación de la Confederación Española de Policía (CEP).

**AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR
TESIS DE POSGRADO O GRADO
A LA UNIVERIDAD SIGLO 21**

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	ENRIQUEZ, JORGE CEFERINO
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	24.924.713
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	Libertad Sindical. Formación del Sindicato policial en la provincia de Buenos Aires.
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	Marila_eze@yahoo.com
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
Datos de edición: <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de toda la Tesis (Marcar SI/NO) ^[1]	SI
Publicación parcial (informar que capítulos se publicarán)	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha:

Firma

Aclaración

Esta Secretaría/Departamento de Posgrado de la Unidad Académica: _____
_____ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada
en esta dependencia.

Firma

Aclaración

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.

