

NOMBRE Y APELLIDO: MANUEL ARTURO ARGÜELLO

NÚMERO DE LEGAJO: VABG29304

FECHA DE ENTREGA: 06/02/2019

CARRERA: ABOGACÍA

TEMA: SINDICALIZACIÓN DE LAS FUERZAS POLICIALES

DEFENSA ORAL

Resumen

La sindicalización de policías siempre ha sido un tema controvertido. Ello dado que se cuestiona que el personal de las fuerzas de seguridad pueda ejercer su derecho a huelga, dado que se vería afectada la normal provisión del servicio. Sin embargo, esta prohibición atenta contra el ejercicio del mencionado derecho, así como también el derecho a conformarse en sindicatos.

Es por ello que el presente trabajo de investigación analizará la legislación en materia de sindicalización de policías, lo indicado por el Derecho Internacional en materia laboral y, finalmente, la legislación comparada sobre la temática. Ello, a los fines de analizar si es válido para las asociaciones policiales constituirse como sindicatos renunciando al derecho a huelga tras el fallo de la Corte Suprema de Justicia.

Palabras claves: sindicatos – derechos del trabajador – personal policial – servicios esenciales - huelga

Abstract

The unionization of police has always been a controversial issue. This is because it is questioned that the personnel of the security forces can exercise their right to strike, given that the normal provision of the service would be affected. However, this prohibition violates the exercise of said right as well as the right to conform to unions.

That is why the present research work will analyze the legislation on unionization of police officers, as indicated by international law in labour matters and, finally, comparative legislation on the subject. This, in order to analyze if it is valid for the police associations to constitute themselves as unions waiving the right to strike after the Supreme Court decision.

Keywords: unions – workers' rights – police personnel – essential services - strike

Índice

Introducción.....	6
Capítulo 1: Evolución de los Sindicatos	8
Introducción	8
1.1.Origen de los sindicatos	9
1.2.Surgimiento de los sindicatos de Argentina	11
1.2.1.Funciones.....	13
1.3.Modelo sindical en Argentina.....	15
1.3.1.Marco legal del derecho colectivo.....	17
Conclusión.....	20
Capítulo 2: Principios de Derecho Internacional sobre la sindicalización del personal policial.....	21
Introducción	21
2.1Principios generales del derecho internacional de la asociación sindical.....	22
2.2.Fundamentos a favor de la sindicalización de la policía en Argentina	25
2.3.Fundamentos en contra de la sindicalización de la policía en Argentina	26
2.4Derecho comparado (Caso particular de la policía)	27
2.4.1.España	29
2.4.2.Estados Unidos de América.....	30

2.4.3.Uruguay.....	31
2.4.4.Colombia	32
2.5.Proyectos de leyes existentes a propósito de la sindicalización de las fuerzas de seguridad.....	33
Conclusión.....	34
Capítulo 3: La huelga y los servicios esenciales.....	36
Introducción	36
3.1.Aspectos Generales de la Huelga	36
3.2.Las Huelgas y el Despido por Razón de Huelga.....	39
3.3.Derecho a Huelga y su influencia en los salarios.....	40
3.4.La huelga y los daños que esta puede llegar a causar	40
3.5Requisitos para que la Huelga goce de legitimidad	41
3.6.Límites de la huelga	43
3.7Servicios Generales o Mínimos y Servicios Públicos esenciales	43
3.8.Intereses que se ven Afectados en el Conflicto entre la Huelga y los Servicios Esenciales	47
3.9Limitaciones de la huelga en los servicios esenciales	49
Conclusión.....	50
Capítulo 4: Los sindicatos del personal policial en el Derecho Comparado	51
Introducción	51
4.1.La sindicalización de la policía en el derecho comparado.....	52
4.2.Límites a la sindicalización de la policía	57

Conclusión.....	62
Conclusiones finales.....	63
Bibliografía	66
Doctrina	66
Jurisprudencia	68
Legislación.....	68

Introducción

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que era inconstitucional que las fuerzas policiales se sindicalicen, en particular, en el caso de la policía bonaerense. Esto parece dirimir las disputas que existían en torno a la sindicalización de las fuerzas policiales. Sin embargo, en el mismo fallo hay otras opiniones disidentes que son atendibles y pueden matizar los alcances del fallo.

Cabe aquí mencionar que la OIT en el Convenio 151 estableció la libertad de sindicalizarse para la policía y las fuerzas armadas. A partir de lo cual resultaría importante preguntarse si no debería distinguirse entre el derecho a huelga y el derecho a la sindicalización.

El presente trabajo de investigación propone analizar si el fallo de la Corte Suprema implica el cierre definitivo del debate y la imposibilidad de la sindicalización de las fuerzas de seguridad, o bien, esto aún es posible, y el fallo de la Corte ha establecido un límite y tope a ciertos derechos laborales a los que las fuerzas policiales, por su tarea no pueden ser beneficiarios.

Al respecto, la pregunta de investigación apuntará a responder si el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en materia de sindicalización de las fuerzas de seguridad, se contrapone con los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo.

Además de ello, se analizará si el derecho a asociarse es independiente de las medidas de acción directas, tales como la huelga, a los fines de que el personal policial pueda discutir condiciones de trabajo y salarios como cualquier otro gremio de trabajadores.

Tras la inconstitucionalidad de la sindicalización de la policía bonaerense parece imposible para las policías sindicalizarse. Sin embargo, resulta atendible si dicho fallo no deja alguna puerta abierta a asociaciones de policías que puedan asumir funciones propias de los sindicatos. Esta cuestión será analizada en la presente investigación pues resulta relevante para garantizar el bienestar de los policías tanto un salario digno como sus condiciones laborales.

Así, el objetivo general consistirá en analizar la legislación vigente respecto de las fuerzas de seguridad y los servicios esenciales.

Mientras que los objetivos específicos consistirán en analizar si el fallo de la Corte Suprema limita el derecho a la libre asociación del personal policial; determinar si la limitación

del derecho a la sindicalización vulnera derechos y garantías constitucionales de los policías; comparar la legislación argentina con la de otros países que también ha suscripto a convenios de la OIT.

La hipótesis por confirmar, o descartar, es que el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no necesariamente limita el derecho a la asociación, aunque sí a las medidas de acción directa tales como la huelga.

Ahora bien, en el presente trabajo de investigación se utilizará el tipo de investigación descriptivo. Mientras que como estrategia metodológica se utilizará la cualitativa. La técnica de recolección de datos que se empleará será la de observación de datos o documentos. Es decir, la revisión documental de la legislación nacional y de los acuerdos internacionales, jurisprudencia y doctrina relativas al principio en estudio.

En cuanto a la delimitación temporal del presente trabajo, se tomará como punto de partida el fallo “Asociación Profesional de Santa Fe c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2013. En cuanto a los niveles de análisis, la investigación comprenderá el estudio de legislación, doctrina y jurisprudencia nacional, haciendo referencia en algunos casos al derecho comparado. También se estudiarán aquellos acuerdos internacionales celebrados por la República Argentina que consagren principios o garantías relativas al instituto.

El presente trabajo de investigación se dividirá en cuatro capítulos. El Capítulo I analizará la evolución de los sindicatos, su origen y su función, así como también el marco legal. El Capítulo II abordará los principios de derecho internacional sobre la sindicalización del personal policial, y los proyectos de ley existentes que han intentado regular esta materia.

El Capítulo III examinará la huelga y los servicios esenciales, cómo se han de desarrollar las medidas de fuerza gremiales en el caso de estos servicios públicos y los principales intereses afectados en el caso de huelga. El Capítulo IV abordará la regulación de los sindicatos en el derecho comparado a los fines de analizar cómo la legislación extranjera ha normativizado esta dicotomía. Finalmente, se expondrán las conclusiones finales.

Capítulo 1: Evolución de los Sindicatos

Introducción

Al igual que con diversos fenómenos que intervienen en la vida de la sociedad, pensadores y especialistas se ha dedicado a postular sus consideraciones respecto a la ubicación histórica del punto de partida del sindicalismo, reflexionando, en esa misión, sobre distintos aspectos de los sindicatos. Al avanzar en la realización de esta tarea de definir los orígenes de los sindicatos, los autores, como Santos (1980) recorren las más distantes eras de la civilización, abordan modelos tan importantes para la filosofía y la política, como la Antigua Grecia, haciendo alusión a las eranías y estairías, y a modelos tan importantes para las ciencias jurídicas, como los erigidos durante los variados momentos del Imperio Romano, refiriéndose a los collegia; además, no se hacen a un lado etapas tan importantes para la construcción del mundo moderno, como el Medioevo, hasta la llegada de un punto que resulta de elevada importancia para el estudio del sindicalismo: el siglo XIX.

El siglo XIX, constituye un punto de inflexión en la construcción y organización de las asociaciones sindicales, puesto que durante esa centuria ocurren cambios relevantes en las estructuras gremiales, tanto en su penetración social como su postura frente al Estado. Siendo así, a mediados de siglo, tras diversas luchas sociales emprendidas por las distintas organizaciones gremiales, el Estado británico y el Estado francés reconocen la existencia de tales organizaciones, despenalizando y reconociendo su actividad, consolidándose así las primeras organizaciones sindicales propiamente dichas.

Con la llegada del siglo XX y con la aparición del fordismo (Godio, 2010), Argentina entra en el proceso que prelude configuración de las organizaciones sindicales en la nación, valiéndose de la inmigración y el establecimiento de empresas extranjeras en el territorio argentino. De esta forma, se inicia el reconocimiento de la actuación de los sindicatos en la segunda década de ese siglo y, a partir del 1945 entra en el ordenamiento jurídico, con el decreto de la ley 23852, la personería gremial tan importante para el derecho colectivo de trabajo argentino, esto pese a la inexistencia de un reconocimiento tácito a la libertad sindical en la Constitución de la Nación, estatus constitucional que no cambió hasta 1949 con la reforma que le agregó, al ordenamiento jurídico, el derecho a agremiarse libremente.

No obstante, la evolución del marco legal que construyó el modelo sindical vigente en Argentina no sostuvo una evolución lineal, sino que zigzagueo a lo largo de del siglo XX entre

el libre reconocimiento y autonomía para los sindicatos, y la intervención de la política desembocando en un sometimiento de los sindicatos a la misma. Pese a ello, la situación se estabiliza con el establecimiento de la ley 23551, de 1988, donde se regulan las asociaciones sindicales a la luz de los preceptos establecidos en el artículo 14 bis de la Constitución así como del rango superior otorgado a los tratados internacionales; concibiendo, así, el modelo de sindicalismo coadyuvante, de vertiente reformista, regulado por una legislación reglamentarista que prevé un modelo sindical pluralista, de afiliación voluntaria, donde son reconocidos esquemas sindicales de primer, segundo y tercer grado, así como estructuras verticales, horizontales y de empresa.

1.1. Origen de los sindicatos

La doctrina aprecia diversas posiciones respecto a la ubicación histórica del embrión de los sindicatos, encontrándolo en algunos casos en las comunidades primitivas, en otros casos observa a las sociedades antiguas como la griega y la romana figuras que resultan similares, y, otros autores, lo ubican el Medioevo o en las revoluciones industriales ocurridas durante el siglo XVIII en algunas sociedades europeas. Frente a lo anterior, autores como Santos Azuela (1980), observa que la Antigua Grecia observaba una coalición de trabajadores que podría tener dos presentaciones, una asistencial y otra como mayor tinte político (eranías y estairías); mientras, en la civilización Romana la institución era más compleja, se denominaban collegia opificium, que no fueron estáticas durante el transcurso del periodo temporal que ocupó esta civilización, sino que evolucionó dando lugar, posteriormente, a los collegia compitalitia y los collegias de artífices y artesanos.

Durante el Medioevo, las figuras que podrían aproximarse a la organización sindical de la actualidad, comienzan a adquirir una naturaleza más compleja con distintos niveles jerárquicos; sin embargo, estas organizaciones, bajo la denominación de corporaciones, por su funcionamiento y estructura resultaban más propias de una asociación de patronos que una mixta, aunque esto no amerita soslayar los aportes que pudo tener a la reivindicación de algunos derechos de los trabajadores. Por otra parte, durante finales del siglo XVIII y principios del XIX, se observa que los Estados europeos reaccionan frente al desplazamiento de las corporaciones por las compagnonnages que adquirirían mayor fuerza y se perfilaban como epicentro de una gran concentración de empleo, dando lugar a la proscripción de las mismas tanto en Inglaterra como en Francia (Santos, 1980).

En parte consecuencia de la prohibición de los *compagnonnages* en Francia e Inglaterra, que pese a ello no dejaron de funcionar por completo, siendo destinadas a la clandestinidad, comenzaron a fortalecerse otras organizaciones donde los trabajadores solían congregarse, tal es el caso de las asociaciones de mutuo socorro. El fortalecimiento de estas asociaciones, la doctrina enuncia que pudiera ser adjudicado a que por ser las únicas organizaciones toleradas para los trabajadores “comenzaron a integrarse con obreros de la misma profesión y a modificar sus funciones previsión y mutua beneficencia, por las de defensa de los intereses laborales colectivos” (Santos, 1980, p. 270).

No obstante, la historia es repetida y estas organizaciones se ven relacionadas con diversas insurrecciones en Francia por lo que inicia una sistemática persecución a estas, pero esto no atrofio del todo el surgimiento de avances que resultaron beneficiosos para el colectivo obrero en vista de la constitución de la Sociedad de Previsión Social como resultado de las asociaciones promovidas por el Estado francés entre los obreros y los empresarios, en principio, con la intención de incentivar la productividad. Hay autores que, como Godio (2010), ubican el origen de los sindicatos en el siglo XIX, enunciado que se ve respaldado por lo acaecido durante ese siglo, si bien en los párrafos anteriores se ha ilustrado las continuas persecuciones instauradas por las esferas de poder hacia las incipientes organizaciones de trabajadores que cobraban forma en los diversos momentos abordados hasta ahora, las cuales dieron algunos resultados, es menesteroso acotar que un considerable número de avances sobresalientes para los intereses de los trabajadores acontecieron desde finales de la primera mitad del siglo XIX.

A Inglaterra y Francia, que sirvieron como escenario para los acontecimientos que dieron inicio a la formación de los sindicatos de la forma en la que son conocidos en la actualidad, se les une, a partir de ese siglo, Alemania. Durante la segunda mitad del siglo, los esfuerzos comienzan a rendir frutos más tangibles pues en Francia, durante 1848, se reconoce, entre otros beneficios, el derecho al trabajo y el derecho de asociación; mientras, pocos años más tarde, logra consolidarse en Reino Unido el Congreso de Unión de Sindicatos en el curso de 1868.

También, durante este periodo, surgen en Francia, como consecuencia de las acciones del Estado hacia las sociedades de mutuo socorro, importantes asociaciones patronales como el Comité Central de Cámara Sindicales. Con estos acontecimientos al inicio de la segunda mitad del siglo, puede vislumbrarse la incipiente consolidación del sindicato como figura necesaria dentro de la sociedad, y como herramienta útil para la defensa del interés colectivo de los distintos elementos que integran las interacciones laborales.

1.2. Surgimiento de los sindicatos de Argentina

Atendiendo a la configuración del modelo sindical argentino, se torna relevante evaluar los acontecimientos ocurridos, ya no a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, durante el siglo XX en el mundo socio laboral. Al respecto, autores como Godio (2010) observan la consolidación de tres momentos que resultan importantes al momento de hablar de los modelos sindicales, a saber: el surgimiento del fordismo, la transformación teórica política del modelo económico de la sociedad, y la evolución técnica y productiva del capital.

La consolidación del fordismo significó, no solo una transformación de los modelos productivos predominantes en las corporaciones, sino que también conllevó a la transformación de los modelos que regían las relaciones sociales y laborales del entonces, teniendo como corolario la migración de los modelos sindicales hacia el desarrollo de uniones sindicales y la creación de comisiones internas. En Argentina este proceso, según la doctrina, comienza a dilucidarse como producto de la inmigración y del asentamiento de empresas norteamericanas, y europeas, en la nación durante las décadas vísperas del siglo XX; sobre ello, Copani (2005) observa que durante ese periodo el sindicalismo argentino “se caracterizó por un fuerte matiz ideológico, prevaleciendo luego un sindicalismo apolítico, en que se crean algunos grandes sindicatos como la Federación Empleados de Comercio, fundada en 1919” (p.2).

En cuanto al segundo momento histórico señalado por Godio (XXXX), dicho autor, observa que comienza a acentuarse a partir de 1929, donde el Estado comienza a migrar desde el sistema económico neoclásico hacia el modelo keynesiano, lo que comienza a conformarse durante 1930 y se fortalece a partir de 1945. En el curso de este periodo acontecen situaciones que por su relevancia se configuran como hitos en la histórica sindical argentina, estos responden, pese a la inexistencia de un precepto constitucional que acogiera de forma expresa la libertad sindical en la nación, al surgimiento de diversas entidades gubernamentales y la promulgación de leyes que señalaron el cauce para el crecimiento de los movimientos sindicales. Es entonces que, a partir de la década de 1920 comienzan a reconocerse, legalmente, no la existencia *per se* de los sindicatos pero si de su actuación, esto pese a que durante esta parte del siglo XX se constituye el primer sindicato vertical en la Argentina; seguidamente, durante 1943 es creada la Secretaria de Trabajo y Previsión, surgen más sindicatos verticales y, posteriormente, en 1945, surge el decreto 23852 que, de acuerdo con Copani (2005), es el primero en regular aspectos sindicales y en el que se configura el sistema de personería gremial, el cual da reconocimiento al “al sindicato que, a criterio del poder administrativo laboral, fuera

suficientemente representativo, durante un lapso anterior de seis meses, y admitía la existencia de asociaciones simplemente inscriptas” (p. 2), de forma que se el común denominador en el sistema sindical argentino era la existencia de sindicatos verticales y no es sino hasta 1949 que, con la nueva Constitución, se inscribe en el marco constitucional el derecho a agremiarse libremente, lo que contrasta con la Constitución de 1853 la cual muy poco contemplaba respecto al derecho de asociación.

A partir de 1955 los movimientos sindicales vuelven a atender a vicisitudes significativas, pues, durante un lapso estos se ven intervenidos por la política estatal en el marco del decreto ley 9270, hasta que en 1957 se retorna hacia lo planteado por el decreto 23582 respecto a la personería gremial. De forma que en una situación totalmente antagónica a la atravesada desde 1955, a partir de 1957 las organizaciones sindicales toman parte en el acontecer político de la nación y desde 1960 se tornan uno de los principales grupos de presión dando como resultado la promulgación de diversas leyes y decretos que continuaron configurando la estructuración y organización de estas organizaciones socio laborales. Cambios importantes se produjeron en la estructuración de los movimientos sindicales cuando en 1974 es sancionada la ley 20615- ley de asociaciones profesionales-, que para la doctora Copani,

Se caracterizó como una norma que tendió a facilitar un proceso de concentración sindical a nivel industrial (privilegió la agremiación de ese tipo sobre la de oficio o por empresa) y nacional. Consagró la facultad de las asociaciones con personería gremial para actuar en la "política de partidos", en cuanto a la estructura sindical, admitía los clásicos tres grados y los funcionarios gremiales gozaban de una estabilidad propia (Copani, 2005, p. 3)

Sin embargo, los movimientos sindicales han tenido una historia zigzagueante donde los altos y bajos no han sido separados por largos periodo de estabilidad, sino que escasos años llevan de la ley 20615 de 1974 a la ley 22105 de 1979, reglamentada por el decreto 610 de 1980, donde se proscribía el actuar político de estas organizaciones pero, no obstante, le seguía siendo reconocido el principio de personería gremial, pese a que los derechos eran cedidos de forma exclusiva al sindicato que cumpliera con dicho requisito. Posteriormente, en 1988, es sancionada la ley 23551 rescatando el principio de personería gremial planteado en leyes anteriores siendo reconocido por el Estado según la actividad, profesión o empresa además de otorgar la capacidad de representar a los trabajadores de dicha categoría estén o no afiliados a la organización que sea receptora del principio de personería.

De manera tal, que respecto a la formación del marco legal que rige a las organizaciones sindicales argentinas, se puede observar un proceso no carente de tensiones y vacancias por medio del que se expresaron diversas tendencias, algunas de las cuales pudieron llegar a consolidarse dentro del corpus legal propio de la actividad sindical, mientras que otras fueron desechadas. Algunos de los elementos que pueden identificarse como denominadores comunes, mantenidos en la organización sindical de la nación han sido la organización vertical sostenida, la personería gremial y la alta incidencia que estos han podido ejercer en el desenvolvimiento de la política nacional.

1.2.1. Funciones

Tratar sobre los sindicatos, sus orígenes y su marco normativo hace inescindible la alusión de los gremios como parte importante en la configuración de las organizaciones sindicales. Estos gremios constituyeron el principio de las organizaciones sindicales y de ellos es posible deducir algunas de las funciones que, aún en la actualidad, son sostenidas por el sindicalismo; al respecto, Cornaglia (2016) observa que

El gremialismo existe en función del conflicto social entre clases. Y esto que sólo puede ser encauzado a partir de su cabal reconocimiento y tratamiento democrático, puso siempre a prueba a los gobiernos republicanos en relación con los espacios que reconocen a la libertad (p. 3).

De allí que dentro de sus principales funciones puedan ser observadas su rol protector de los intereses del colectivo que representa, además de su rol fundamental como agente democratizador. En este sentido, e inherente a sus funciones y su naturaleza se encuentran una serie de principios, derechos y obligaciones que, en correspondencia, imponen la necesidad de desarrollar conceptos como el interés colectivo, la libertad sindical y el derecho de huelga, constituidos en piedra angular de la actividad sindical en su relación con el Estado y la sociedad en su conjunto configuran el modelo sindical.

La función más explícita de los sindicatos, defender el interés colectivo de los trabajadores, ha interesado y comprometido a filósofos, politólogos y juristas en la tarea de profundizar la comprensión de un campo tan fecundo. Ello ha propiciado el abordaje de los diversos tópicos que comprenden la actividad sindical y la reflexión sobre la naturaleza individual o colectiva de los mismos, de manera que, al hablar del presupuesto primigenio de la organización sindical, y con esto se alude a la libertad sindical, surge la necesidad de meditar

sobre la cualidad del sujeto sobre el cual esta recae. Por lo que autores como Foglia (2014) plantean la existencia de una teoría unitaria sindical, según la que la titularidad de la libertad sindical recae exclusivamente en la entidad colectiva, una teoría dualista plena, donde se plantea un carácter ambivalente del concepto que implica la titularidad del trabajador como individuo y la del sindicato como colectivo, asimismo, se enuncia una teoría dualista sucesiva, que contempla a este derecho como aquel donde un grupo de personas están facultadas para la constitución de un sindicato y a partir de la creación del mismo el derecho pasa a ser un derecho del colectivo al cual las personas pueden afiliarse o desafiliarse, y, una última teoría, la unitaria del trabajador, donde el derecho recae en el trabajador a nivel individual y le faculta para crear la entidad, intervenir y defender los intereses de la actividad laboral aunque no existiera la entidad colectiva.

Por su parte, el concepto de interés colectivo tampoco escapa del discurrir de la doctrina, puesto que al hacer alusión a ello es necesario comprender la naturaleza de los sindicatos y el contexto donde estos interactúan, así como la forma en la que lo entendido por el sindicato, como interés colectivo, es definido. En el marco de esta discusión, se plantea la dificultad en la definición del mismo al erigirse las posturas según las cuales el interés colectivo es definido por el representante sindical sobre el cual recae dicha facultad, así como la postura que le otorga a la definición del interés colectivo un origen externo a la organización por lo que dicho interés es dictado por las situaciones que atañen a los individuos representados por el sindicato (De Fazio, 1985). No obstante, sobre lo cual si existe mayor acuerdo es sobre la naturaleza de las situaciones que integran al interés colectivo al que se alude en el sindicalismo, pues este abarca no solo las situaciones internas del ámbito laboral, sino que se extienden hacia la vida de individuo a donde alcanzan las realidades de las relaciones laborales.

En cuanto a su relación con el Estado, la doctrina postura diversas escuelas del sindicalismo donde se atiende a diversas realidades, fines, presupuestos y significado. De forma que, se destacan modelos como la escuela americana, donde se observa al sindicato como una entidad de negocios, donde su finalidad es la negociación entre los representantes a los cuales compete el caso para la conquista de mejoras económicas, lo que hace a un lado la relevancia de estos en el campo político y social; mientras, la escuela inglesa del sindicalismo, atiende a otra realidad, puesto que esta, haciendo a un lado el campo político, otorga a los sindicatos un amplio valor no solo en el ámbito económico, sino que también atiende al ámbito social tomando partido en la presión para las mejorías de su entorno; en cambio, la escuela francesa, a diferencia de la inglesa y la americana, otorga un carácter predominantemente político y social a los sindicatos observando el ámbito económico como una actividad ya comprendida, pues, se erigen

como un elemento sine qua non de la construcción y aceptación de los cambios impulsados en la sociedad; de otra forma, la escuela alemana, no observa a los sindicatos como entidades meramente económicas, políticas o sociales, sino que son comprendidos como parte en el proceso de construcción de la realidad social de la nación, al participar en negociaciones tripartías para la consideración de los intereses del colectivo en cuanto a la implementación de cambios o al surgimiento de nuevos requerimientos meritorios de debate.

Por lo que, siendo así, las funciones de los sindicatos responden a un conjunto complejo de elementos que abarcan la titularidad de derechos, la organización y sus relaciones, lo que ha motivado la reflexión de los juristas, filósofo y legisladores al momento de atender las diversas realidades que han configurado las organizaciones sindicales a las que dedican su análisis. Considerando, a su vez, que este conjunto de elementos configura, en parte, el modelo sindical.

1.3. Modelo sindical en Argentina

La evolución histórica de la figura sindical en la nación argentina y sus diversos momentos, han dado como resultado un conjunto de características que identifican el modelo sindical de la nación. En este, sentido, elementos como el marco legal nacional y el esquema que tiende a tener la organización sindical permiten, además del rol asumido por los mismos en algunas relaciones, la comparación con diversas construcciones teóricas para la determinación del modelo regente en la nación.

Santos (1980), al realizar un abordaje sobre la relación Estado-Sindicato construye unas categorías que persiguen distinguir las actitudes que asumen los sindicatos al relacionarse con el Estado. Por lo que plantea la existencia de dos categorías amplias, la coadyuvante y la revolucionaria, que contienen diversas vertientes como el sindicalismo reformista, el sindicalismo cristiano y el sindicalismo de Estado dentro de la categoría del sindicalismo coadyuvante, y el anarco-sindicalismo y el sindicalismo comunista dentro del revolucionario.

En lo atinente al sindicalismo revolucionario se comprende una actitud sindical tendiente a la transformación del sistema capitalista y encuentra diversos puntos en común con la filosofía marxista, valiéndose de la dialéctica, al invocar argumentos como la superación de la lucha de clases. De forma que, dentro de esta categoría, se ubica el anarco-sindicalismo, que, pese a ser receptor de críticas provenientes del marxismo dirigidas hacia las formas de proceder,

plantea actitudes de oposición a la opresión proveniente de la burguesía y el bloqueo de los mecanismos propios de la misma, utilizando como herramientas la huelga y la rebelión espontánea; mientras, el sindicalismo comunista busca la construcción de un sistema jurídico protector de la clase obrera que estimule el ascenso de clase y antagoniza con la despolitización de los sindicatos (Santos, 1980).

La categoría del sindicalismo coadyuvante, a diferencia del revolucionario, asume la existencia del sistema capitalista por lo que su razón de ser no se sustenta en una lucha dialéctica constante, sino que persigue mediante, preferentemente, la negociación colectiva, el alcance de beneficios económicos. Contenida dentro de esta categoría, se ubica la vertiente del sindicalismo reformista, donde se plantea como necesaria una lucha de clases, que no tiene porqué ser violenta, donde los trabajadores exigen, a través del sindicato, la mejoría del entorno laboral; por otra parte, el sindicalismo cristiano, en principio considero la posibilidad de la sindicalización conjunta de trabajadores y empleadores, apartando posteriormente dicho postulado al considerar la libertad sindical del trabajador y la neutralidad del Estado en los asuntos correspondientes como el sustento de sus construcciones, aceptando la politización de la organización y, rechazando la violencia y obstrucción del sistema económico como herramienta para la persecución de sus fines; en tanto, el sindicalismo de Estado, parte de la subordinación de la organización a la estructura estatal y considerándola como un “instrumento de colaboración y solidaridad” (Santos, 1980, p. 278).

Para la estructuración teórica de modelos sindicales, los autores también se valen de la construcción de categorías que atienden a aspecto disímiles de la actividad sindical en relación con el estado, siendo en este sentido, el punto de enfoque para estos autores, la legislación regente. Según esta postura, sostenida por Altamira (2012), los modelos sindicales podrían clasificarse como abstencionista cuando el Estado tiene una actividad de apoyo hacia la organización sindical donde se estimula la participación y la independencia, reconociendo a quienes lo integran la libertad de organizarse y actuar según sus intereses; o, como reglamentaristas, aquellos modelos donde el Estado en su marco normativo contempla ampliamente todos los aspectos de la organización sindical, teniendo estos que constituirse, organizarse, funcionar y actuar, de acuerdo a lo contemplado en el plexo normativo pertinente.

Atendiendo, a otro factor, como la cantidad de sindicatos que el ordenamiento jurídico permite coexistir, se plantea la categorización en pluralista para aquellos ordenamientos donde se posibilita la existencia de más de una organización sindical, o, de unicidad sindical para

los casos en donde el marco legal solo permite la existencia de un único sindicato. Ello, en consecuencia, con lleva a reflexionar dentro de una categoría aparte el reconocimiento otorgado por el Estado a los mismos, considerando la posibilidad de reconocer la existencia de exclusivamente de aquel que tenga la mayor cantidad de afiliados o reconociendo la existencia de todas las organizaciones sindicales formalmente constituidas.

Por su parte, otra categorización, atiende a la forma en la que estas organizaciones sindicales agrupan a sus afiliados. En este sentido, reconoce a los sindicatos verticales como aquellos donde convergen los trabajadores que comparten la actividad económica de la empresa soslayando elementos como el oficio, la profesionalidad o la categoría del trabajador; mientras, los sindicatos horizontales observa el oficio del trabajador, restando relevancia a la actividad económica de la empresa, por lo que si atiende a la categoría del trabajador, su categoría o actividad; y, el sindicato de empresa, donde el principal elemento que atiende es la empresa donde los trabajadores se desempeñan, por lo atiende al mismo esquema de los sindicatos verticales pero su ámbito espacial es más reducido.

En consecuencia, al hacer alusión de los modelos sindicales se abarca un conjunto de categorías que atienden a factores distintos del sindicato y sus relaciones. Siendo así, el modelo sindical argentino ha de ser calificado dentro como un sindicato que encaja dentro de la escuela francesa por abarcar dentro su rango de acción el ámbito económico, político y social, así como dentro de la categoría del sindicalismo coadyuvante, en el sentido reformista, por sus mecanismos de acción reconocidos en la ley 23551, de 1988, donde la intervención del Estado se caracteriza por ser de carácter reglamentarista (Altamira, 2012), además de que se ubica en un modelo pluralista, donde, a su vez, el Estado reconoce la existencia de todas las organizaciones sindicales, distinguiendo entre ellas por el principio de personería gremial, siendo estas organizaciones de afiliación voluntaria y donde, también, se reconoce la existencia de sindicatos de organización vertical, horizontal y de empresa.

1.3.1. Marco legal del derecho colectivo

Como ha sido destacado en los acápites precedentes, los sindicatos sientan base sobre principios de larga tradición histórica que han sido recogido por el ordenamiento jurídico de la nación argentina, así como por diversos textos internacionales de trascendencia jurídica. En este sentido, el principio que surge como elemento fundamental para la concepción de las organizaciones sindicales es el de la libertad sindical, la cual como principio rector del derecho

colectivo del trabajo (Gambacorta, 2015), consiste, según Chacón y Botija citados por Foglia (2014)

...en su significación estricta, en el derecho del trabajador y del empresario de sindicarse o no sindicarse y, en caso afirmativo, de poder, en los regímenes pluralistas, escoger entre uno u otro sindicato. Consecuencia inmediata de la libertad de sindicación es la de abandonar el sindicato... por tanto la libertad de sindicación positiva se manifiesta en un acto de afiliación; la negativa es la abstención o en un acto de retirada o baja (p. 4).

El marco legal de la libertad sindical encuentra fragua en los albores del siglo XX con la finalización de la Primera Guerra Mundial y la firma del Tratado de Versalles en 1919, el cual sirve de documento constitutivo para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y observa, en su artículo 388, a la libertad sindical como uno de los elementos necesarios para la lucha contra las injusticias sufridas en las relaciones de trabajo. Sin menoscabo a ello, el entorno internacional continuó con la promoción de la afirmación de esta libertad en el contexto jurídico internacional resultando en el convenio nº 87 de la Organización Internacional del Trabajo donde se reconoce a los trabajadores y empleadores el derecho de constituir organizaciones sindicales¹ y, varias décadas después en su reconocimiento, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales².

En cuanto al marco jurídico nacional, la libertad sindical se encuentra acogida a nivel constitucional por la extensión de los artículos 14, 14 bis y el párrafo segundo del artículo 75.22 de la Constitución Nacional, al prever, el primero la libertad de asociación con fines útiles, el segundo la organización sindical libre y el tercero la superioridad de los tratados en relación con la legislación, a los cuales se alude en el acápite precedente. Asimismo, es regulada la actividad sindical por la ley 23551 de 1988 donde es reconocido, como principio inalienable, la libertad sindical.

Ahora bien, partiendo del esbozo precedente, surge la necesidad de dar respuestas a cuestiones específicas que convergen con los planteamientos realizados en el apartado alusivo al modelo sindical argentino; cuestionamientos como el fundamento legal de uno de los principales aspectos de la libertad sindical: el derecho a asociarse que da lugar a la

¹ Convenio Nº 87, 1948.

² Art. 8 inciso 3. Resolución 2200 A (XXI). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

organización sindical. Al respecto, inicia el artículo 14 de la Constitución Nacional reconociendo el derecho a asociarse con fines útiles, y continúa el artículo 14 bis planteando el derecho de los trabajadores a la “organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”³, sustentando, bajo ese precepto, la existencia de un modelo pluralista.

Una consecuencia de la existencia del modelo pluralista es la necesidad de regular la personalidad jurídica de las organizaciones sindicales por lo que, la legislación esgrimió la personería gremial como solución a dicho conflicto. De forma que le es reconocido, bajo la luz del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, la personería jurídica de sindicato a las asociaciones que cumplan los recaudos previstos en el artículo 21 de la ley 23551, mientras, sin menoscabo a lo anterior, la personería gremial se reconoce al sindicato que cumpla con lo enunciado en el artículo 25 de la misma ley. Partiendo de allí, la legislación reconoce un conjunto de Derechos exclusivos a la organización sindical que alcance la personería gremial, los cuales son ejercidos por el representante electo en el seno de la misma, no obstante, como señala Altamira (2012), la Corte Suprema de Justicia

...en las causas "ATE v. MTEySS", del 11/11/2008, que declarando inconstitucional el art. 41, inc. a, ley 23551, y "Rossi, Adriana M. v. Estado Nacional – Armada Argentina", de diciembre de 2009, que consagró la inconstitucionalidad del art. 52 de la misma ley, que las "asociaciones simplemente inscriptas" pueden convocar a elecciones de delegados, como también gozar del amparo sindical (no pueden modificarles las condiciones laborales, suspenderlos, ni despedirlos, sin la previa exclusión judicial del amparo sindical) (p. 6).

Siendo así, pues, el carácter reglamentarista del modelo sindical argentino planteado por Altamira (2012) resulta evidente, de forma que es posible ubicar dentro de la legislación aspectos íntimos de la organización sindical como su estructuración. De forma que observa la ley 23551 que las asociaciones sindicales pondrán ser constituidas, según el artículo 10, por trabajadores de una misma actividad, por trabajadores de un mismo oficio, profesión o categoría sin atender a sus actividades, o, trabajadores que integren la misma empresa; además de observar que, las organizaciones sindicales pueden adquirir forma de sindicatos o uniones (asociaciones de primer grado), federaciones (asociación de según grado, al agrupar más de una asociación de primer grado) o confederaciones (asociaciones de tercer grado, donde se agrupan

³ Art. 14 bis de la Constitución de la Nación Argentina. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

asociaciones de primer y segundo grado)⁴. Sin menoscabo a lo anterior, también norma la representatividad de los representantes, al contemplar en su artículo 45 que

A falta de normas en las convenciones colectivas o en otros acuerdos, el número mínimo de los trabajadores que representen la asociación profesional respectiva en cada establecimiento será:

- a) De diez (10) a cincuenta (50) trabajadores, un (1) representante;
- b) De cincuenta y uno (51) a cien (100) trabajadores, dos (2) representantes;
- c) De ciento uno (101) en adelante, un (1) representante más cada cien (100) trabajadores, que excedan de cien (100) a los que deberán adicionarse los establecidos en el inciso anterior.

En los establecimientos que tengan más de un turno de trabajo habrá un delegado por turno, como mínimo.

Cuando un representante sindical está compuesto por tres o más trabajadores, funcionará como cuerpo colegiado.

Sus decisiones se adoptarán en la forma que determinen los estatutos.⁵

Por lo tanto, el marco de legal del derecho colectivo del trabajo en la nación argentina, reconoce un conjunto de principios de amplia tradición que estructuran las funciones de los sindicatos y la necesidad de los empleadores y trabajadores a fin de contar estos como un mecanismo de acción colectiva. Lo que no soslaya, la dimensión individual de la libertad sindical donde se reconoce al individuo el derecho de formar o no parte de estas asociaciones, así como se promueve la consolidación de valores democráticos al interior de la figura sindical.

Conclusión

Tras abordar diversos momentos de la historia universal en busca del germen que da origen al derecho colectivo de trabajo y al sindicalismo, puede concluirse que las distintas épocas desde la Antigua Grecia hasta la actualidad han realizado su aporte en la construcción

⁴ Art. 11 de la Ley 23.551. Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de abril de 1988.

⁵ Art. 11 de la Ley 23.551. Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de abril de 1988.

del sindicalismo y del derecho colectivo de trabajo como es actualmente. Sin embargo, es innegable el carácter de trascendental que jugaron el siglo XIX y el siglo XX en la configuración de las organizaciones sindicales y el marco legal que las regula.

De manera tal que el levantamiento de la proscripción de las organizaciones sindicales y el derecho a asociarse funge sobre las construcciones jurídicas posteriores de una vital influencia que ha arraigado en las sociedades como derechos indiscutibles. Asimismo, las peripecias que atravesó el derecho colectivo del trabajo argentino durante el siglo XX también tuvo aportes significativos en la construcción del sindicalismo argentino contemporáneo, a tal punto que desde 1988 escasos cambios han suscitado en la legislación fuera de las modificaciones realizadas por la jurisprudencia. Ello, sin dudas, ha contribuido a la ratificación de la actitud reglamentarista de la legislación nacional frente a la organización sindical, lo que a su vez ha estimulado, pese a la posibilidad pluralista ofrecida por la Constitución Nacional, una unicidad sindical por la cual los trabajadores, en persecución del principio de personería gremial tienden a apostar su afiliación en el sindicato que ya la ostenta; sin embargo, la ley 23551, de 1988, y la jurisprudencia surgida posteriormente, han arrojado diversas herramientas que buscan hacerle frentes a las lagunas encontradas con el pasar de los años.

La consideración de los diversos planteamientos teóricos esgrimido por los autores de la doctrina, sirven para identificar como elementos *sine que non* del derecho colectivo del trabajo la democracia para la perfección del mismo, por lo que el derecho de libre asociación y la libertad sindical resultan inviables en sistemas no democráticos y, en consecuencia, no podría hablarse de sindicatos que protejan los intereses de sus afiliados sino que respondan de forma subordinada a las solicitudes del Estado; también, como elementos inescindibles, la libertad sindical, siendo esta el único mecanismo por el cual, los individuos que conforman el sistema laboral, podrían organizarse y constituir un colectivo que pueda hacer frente a las situaciones que le resulten contraproducentes persiguiendo una continua mejoría de sus situaciones de vida y del entorno donde se desarrolla su actividad.

Capítulo 2: Principios de Derecho Internacional sobre la sindicalización del personal policial

Introducción

Toda sociedad moderna, debe reconocer y garantizar firmemente el derecho de asociarse, en función a los vínculos que se crean entre las personas, en el que las

individualidades se ven fortalecidas. De manera tal que la posibilidad de afianzar dichos vínculos, desde lo jurídico, posibilita el progreso de cada sujeto, grupo o colectivo, que influenciará en definitiva a toda la sociedad.

Por ello, se considera que el derecho a sindicalizarse es uno de los derechos constitucionales más importantes, reconocidos en tratados e instrumentos internacionales correspondientes a los derechos humanos. Sin embargo, se ha convertido en un tema controversial en el área de la Fuerzas Armadas y policiales debido a las diversas opiniones con respecto a la libertad sindical como medio para exigir sus derechos laborales.

El propósito de este capítulo, es dar cuenta de los principios generales del derecho a la asociación de forma general y también en relevancia con el caso particular de la policía; a través de los fundamentos adversos y a favor del sindicalismo de dicha organización. Tomando en cuenta, el comportamiento legislativo y judicial en diferentes países del mundo vinculados a la sindicalización de la policía en comparación con las medidas tomadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina.

Además, cabe mencionar los proyectos de leyes existentes a propósito de la sindicalización de las fuerzas de seguridad orientados a la libre asociación de los uniformados, aunque con la prohibición del derecho a la huelga debido a las circunstancias especiales de la fuerza (subordinación, estructura jerárquica, portación de armas, etc.). Además, su competencia esencial de servir al Estado con el deber de brindar protección, que garantice el total y pleno goce de los derechos y libertades que le correspondan a todos los ciudadanos de una nación.

2.1. Principios generales del derecho internacional de la asociación sindical

Con respecto al derecho internacional de la asociación, este se encuentra contemplado como derecho humano en diversos tratados e instrumentos internacionales; que determina que todo ser humano posee derechos que deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad y el poder político sin ningún tipo de discriminación arbitraria. Según la Oficina Internacional del Trabajo (2004) “La libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva son derechos humanos fundamentales en el trabajo que forman parte integral de la democracia, constituyen una protección contra la discriminación, la injerencia y el acoso” (p. 1).

También, establece que cada Nación legislará la aplicación de la libertad sindical en el caso correspondiente a la policía o fuerzas de seguridad según las garantías previstas en el Convenio del 87. Cabe mencionar, que los Estados poseen la potestad de restringir algunos derechos ya que no se conciben de modo absoluto, sólo bajo la condición de que se establezcan por ley.

Específicamente, Argentina ha asumido determinadas obligaciones a favor de todas las personas que habitan en el territorio, al ratificar e incorporar los tratados de derechos humanos dentro de su ordenamiento interno. Aceptando voluntariamente restringir su accionar y actuar en forma racional y no arbitraria, lo cual beneficia directa e indirectamente a todos los integrantes de la sociedad y no a un grupo de personas.

Ahora bien, el derecho de asociarse con fines útiles fue complementado con el de la organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial (Art. 14 de la Constitución Nacional)⁶. Ambos derechos se refieren a la asociación, en su faceta individual y colectiva. Es evidente que no expresa distinción alguna acerca de la clase de trabajadores que pretenda formar algún sindicato en particular, sino se refiere a todos los habitantes en general.

Así pues, consideremos ahora la sindicalización de la policía, teniendo en cuenta su clasificación como empleados públicos que disponen de uniformes, jerarquías especiales y se distinguen por una disciplina necesaria dependientes del Ministro de Defensa. En particular, Argentina es un Estado Social de Derecho, organizado como república federal.

En concordancia con la ley y normativa interna argentina, el derecho de asociación en lo que respecta al cuerpo civil armado (policía) se encuentra limitada por razones constitucionales, donde el miedo de que las fuerzas públicas cansadas del maltrato, poca dignidad y no valoración de su actividad lleve a cabo manifestaciones de hecho, que cambien las riendas del manejo y la verdadera protección de garantías por parte de un Estado que si sea garante.

Además, prevalece en el Estado Argentino debido al sinfín de desatenciones, falta de apoyo en la protección de los derechos y condiciones laborales, familiares, económicas y sociales especialmente hacia los cuerpos defensores de la soberanía, como lo es la policía.

⁶ Constitución de la Nación Argentina. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

Como se ha dicho, no existe ninguna norma nacional, estatal o provincial que prohíba a las asociaciones profesionales (policías) la simple inscripción gremial, por tanto, no se les puede negar ese derecho.

Sin embargo, distintos ministros de trabajo han denegado solicitudes de simple inscripción gremial, formuladas por asociaciones sindicales que buscaban representar a integrantes de las fuerzas policiales. A través del reconocimiento del derecho de asociación, al que se alude en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

Baste, como muestra el caso donde el Ministro de Trabajo de la Nación dictó una resolución por medio de la cual rechazó el pedido de inscripción gremial. El cual fue solicitado por el Sindicato de Policías y Penitenciarios de la Provincia de Buenos Aires⁷, motivado a que la fuerza policial está constituida por funcionarios públicos que integran el propio Estado. Debiendo garantizar siempre la seguridad interna, y por ende, no pueden asimilarse a los trabajadores regidos por la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales. En procura de la revocatoria de lo decidido, la entidad sindical interpuso el recurso previsto por el art. 62, luego la Cámara confirmó la resolución recurrida.

Dicho caso, nos da a entender que la legislación argentina no regula la sindicalización de la policía y ello no está en contradicción con los instrumentos internacionales que conforman desde el año 1994 el ordenamiento jurídico interno. Ya que no aprueban ni impiden la restricción legal al derecho de asociación, cuando se trata de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, colocando en manos del Estado argentino las condiciones de decidir libremente que hacer con un caso similar.

Aunque si han provocado conflictos protagonizados por integrantes de las fuerzas policiales de distintas provincias argentinas, quienes se han auto-encarcelado en búsqueda de mejoras salariales. Incluso han llegado a tomar la Casa de Gobierno en Catamarca ocasionando inquietud en la ciudadanía.

Asimismo, ocurrió con diversidad de sindicatos policiales en su respectiva solicitud de inscripción gremial; entre ellos: la Asociación Unión Personal Policial de Rio Negro (2003), Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires (2003), Asociación Profesional Policial de la Provincia de Santa Fe (2003). Igualmente, el Sindicato Único para el

⁷ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, “Asociación Profesional de Santa Fe c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”, sentencia del 17 de marzo de 2013. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>

Personal Subalterno de la Policía Federal Argentina (2004), Sindicato Único del Personal de Seguridad (2006), y la Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Entre Ríos (2010). Cabe señalar, que la mayoría de los casos arribaron a instancia judicial.

Por otro lado, dada las pésimas condiciones salariales de las fuerzas de seguridad, según Vargas y Gauna (2013) como el hecho de ser “sometidos a un régimen disciplinario militarizado que se traduce en un verticalismo autoritario, quedando los trabajadores amenazados tanto por la violencia social como por la de sus superiores” (p. 14). Es por esto que, los policías carecen de cualquier tipo de garantía laboral, y además efectúan sus peticiones en forma anónima.

Por ello, es necesario la posibilidad de sindicalizar las fuerzas de seguridad para que tengan un interlocutor válido que haga frente a sus reclamos y velé por sus derechos laborales. Con el fin de obtener un salario digno y equitativo, además de ejercer su derecho constitucional a asociarse con fines útiles.

Lo que influenciará de manera positiva la seguridad ciudadana junto con una profunda reforma de las fuerzas de seguridad, que establezca el control civil, la división de las fuerzas de seguridad, los óptimos controles externos e internos. Por último, el respeto de los derechos humanos con el fin de construir una seguridad democrática.

2.2. Fundamentos a favor de la sindicalización de la policía en Argentina

Considerando lo dicho anteriormente, el caso de la sindicalización de la policía ha llamado la atención de diversos autores (políticos y jurídicos), que se han manifestado en esta oportunidad a favor de dicha asociación. Son muchos los debates que han surgido sobre este tema, sobretodo en un país con historia dictatorial y donde las fuerzas de seguridad han sido protagonistas debido a su actitud represiva.

Uno de los principales especialistas en pro de la causa es el penalista Zaffaroni (2017) quien se pronuncia, “... a favor de desmilitarizar la policía, sindicalizarla y propiciar la discusión horizontal... La policía es un servicio civil y no militar. Discutir horizontalmente sus condiciones de trabajo es la única forma de crear una verdadera conciencia profesional...” (p. 1). Con ello, la actividad sindical policial auspicia la democracia, ayuda a la profesionalización y rompe nudos de corrupción que hoy caracterizan a la institución.

Además, sostiene que toda negativa a la sindicalización es un acto de inconstitucionalidad debido a que son trabajadores que poseen derechos laborales como cualquier otro trabajador, excepto la huelga, por ser trabajadores públicos de primera necesidad.

De igual modo, se comenta en pocas palabras que la resistencia a la sindicalización proviene de las cúpulas, que son las que retienen la mayor parte de las fuentes de recaudación autónoma. La sindicalización contribuiría a ponerlas a la luz para hacer un reparto más equitativo, también permitiría discutir la inversión en seguridad, decidir si se van a comprar helicópteros o chalecos antibalas.

A su vez, los trabajadores policiales tendrían el derecho de dar su opinión, peticionar colectivamente y discutir sus salarios junto a sus demás condiciones de trabajo. Además, es preciso admitir la realidad con respecto a la huelga policial y una exigencia social que es la preservación de la seguridad.

Ahora bien, con fundamento en el derecho internacional de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó un informe sobre Seguridad ciudadana y Derechos Humanos. La cual expresa que los Estados miembros deben garantizar a los trabajadores de las fuerzas policiales el derecho de asociarse en defensa de sus derechos profesionales, con dos limitaciones: la restricción del derecho de huelga y la prohibición de concurrir a actos o reuniones que tengan por objeto la reivindicación de sus derechos profesionales haciendo uso de su uniforme reglamentario y portando armas.

Conviene subrayar, lo dicho por Capón (2006) “que la sindicalización policial, permite elaborar un diálogo de naturaleza institucional entre el poder gubernamental y la representación gremial, apto para lograr soluciones negociadas” (p. 2). Lo que daría pie para un debate democrático y la posibilidad de brindar una solución útil para la ciudadanía. También expone que no existe ninguna ley que prohíba a tales trabajadores sindicalizarse, a menos existente hasta el momento. Por lo que en tal caso es necesaria una norma particular o algún capítulo especial dentro de la ley de asociaciones sindicales al respecto.

2.3. Fundamentos en contra de la sindicalización de la policía en Argentina

Por otro lado, se encuentran aquellos que expresan dudas o rechazo a la sindicalización de las fuerzas policiales, tras el argumento que el derecho a agremiarse surge de la Constitución

Nacional. Pero un convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el cual establece que los estados miembros no están obligados a reconocerlo o pueden elegir cuándo o cómo hacerlo; en el caso de las fuerzas armadas y de seguridad, debido a la naturaleza de su tarea, destinada a proteger a las personas, considerándola no equiparable a otras.

Conforme al Ministerio del Trabajo, el motivo de rechazo de la inscripción gremial solicitada por sindicatos formados por trabajadores policiales es la naturaleza de su función que ellos desempeñan a partir de una organización jerárquica vertical y en un marco de disciplina, esenciales para el mantenimiento del orden interno de la fuerza y el cumplimiento de los objetivos a su cargo.

De ahí que, el Estado pueda denegar la inscripción de la asociación sindical, ante la falta de una norma interna que delimite el alcance de los derechos derivados de la libertad sindical que emane del Poder Legislativo de la Nación, reconocidos en el art. 9.1. Justamente, debido a la peculiaridad de las labores y funciones cumplidas por los agentes policiales debe compatibilizarse o restringirse tanto el ejercicio de los derechos de reunión, huelga y la negociación colectiva.

Remarcando, que las fuerzas policiales no son independientes del Estado, sino que lo representan e integran, por tanto, son depositarias del monopolio de la fuerza pública y garantes de su seguridad. Reafirmando la inexistencia de una ley interna que regule la posibilidad de sindicación.

Con los demás derechos vinculados a ella por parte de las fuerzas de seguridad, debido a que sus miembros no son similares a los dependientes comunes a los que se refiere la ley 23.551 art. 14 y es necesaria una ley particular que determine el alcance de sus derechos sindicales.

2.4. Derecho comparado (Caso particular de la policía)

Sobre el derecho comparado, la sindicalización de las fuerzas de seguridad en carácter de civiles aun cuando porten armas para la realización de sus deberes laborales es aceptada en gran parte del mundo.

Especialmente en el continente europeo, donde la democracia es abarcada con más fuerza en todas sus áreas, específicamente es aceptada en países como: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Brasil, Costa de Marfil, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia,

Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Luxemburgo, Malawi, Níger, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Túnez y Uruguay.

Esta sindicalización no debe incidir en la disciplina que rige a las instituciones policiales, al respecto se menciona una Federación de Policías en Suecia. El cual tiene un ordenamiento ajustado a los principios democráticos al igual que las demás Federaciones laborales.

Donde su reglamento interno se cumple y observa rigurosamente, con el fin de representar y defender al trabajador ante cualquier irregularidad que afecte el derecho, la integridad o la economía del policía profesional incluso son convocados en todos los niveles de planificación para el personal, el presupuesto, el escalafón de ascensos y estudios.

En cambio, la lista de Estados que permiten la sindicalización en el seno de sus Fuerzas Armadas es mucho más corta. A causa, según García (2014) “de la reconocida neutralidad política de los Ejércitos y la subordinación última de los mismos al poder civil que exigen que los intereses profesionales de sus miembros queden por entero a merced del aparato del Estado” (p. 33-34).

En otras palabras, debido al “no partidismo” de la Fuerza Armada y al cumplimiento de sus obligaciones con la sociedad civil es instrumento esencial del Estado. Para, así impedir que se produzca una conflictividad en el interior del aparato estatal.

Por consiguiente, se infiere que los ordenamientos jurídicos se soportan, básicamente debido a la obediencia de los tratados internacionales de la OIT suscitados en materias del reconocimiento, protección y aplicación del derecho de la asociación sindical. Además de la opción de que tales facultades estén en cabeza de entidades policiales, circunstancias que deberán ser objeto de estudio del cuerpo legislativo interno de cada Estado miembro. Las constituciones nacionales y la legislación interna muy limitadamente bordean tales eventualidades.

En efecto, es el miedo estatal la mayor fuente de inhibición, o sea, es el temor a que el cuerpo policial comparta con la ciudadanía cada uno de los mecanismos a los que se ve sometido su trabajo, a las paupérrimas condiciones y malos tratos por parte de sus superiores. Por último, el impedimento para solicitar a sus dirigentes las necesidades básicas para llevar a cabo la labor.

Aun siendo un cuerpo no deliberante, debe considerarse que el cumplimiento de órdenes no debe afectar los derechos humanos. Igualmente, la falta de preocupación por la profesionalización del policía y mucho menos por su núcleo familiar, entre muchas más falacias que se convierten en presiones que al Estado no le favorecen.

2.4.1. España

En continentes como Europa, el cuerpo policial ha puesto en marcha su derecho constitucional de asociación. Sin duda, los países del Viejo Continente han determinado que los civiles tienen la suficiente madurez para saber y comprender qué hacer con sus derechos. Este es el caso de la República Española que establece en el art. 28.1:

Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.⁸

Es decir, que todos los ciudadanos tienen derecho a la asociación y a pesar de la profundización de la democracia que siguió a la aprobación de la Constitución de 1978, no admite la sindicalización en sus Ejércitos excepto por la Policía Nacional; cuerpo armado, uniformado y jerarquizado de naturaleza civil, y la Guardia Civil. Ambos comparten funciones de mantenimiento y restablecimiento, los primeros de la seguridad ciudadana y los otros de prevención e investigación de delitos.

La Policía Nacional tiene derecho de sindicalizarse, pero sólo a sindicatos dentro de su corporación. Actualmente existen cinco sindicatos: SUP (1984), CEP (2003), SPP (1977), ASP y UFP.

Su representación e importancia se decide cada cuatro años por votación a través de la cual se eligen los representantes del Consejo de la Policía, cuyo órgano tiene el propósito de

⁸ Constitución Política, 1978.

informar a los representantes de los policías de los cambios próximos sobre determinadas materias, brindándoles la oportunidad de expresar su opinión, aunque no sea vinculante.

De manera que, la policía como cuerpo armado sin carácter militar puede hacer uso de su derecho reconocido de libertad sindical. Teniendo en cuenta el objetivo y estructuración de los sindicatos españoles, en síntesis, el SUP acoge a todo miembro que voluntariamente quiera asociarse en búsqueda de mecanismos de profesionalización y capacitación; para la mejoría de la calidad de trabajo con ideales progresistas y democráticos.

Le sigue el CEP con el fin de reivindicar la igualdad en la aplicación de los derechos fundamentales por medio de métodos y prácticas sociales con talleres y profesionalización virtual o presencial de policías, que autónomamente quieran vincularse con ideales democráticos.

Luego está el SPP que nace como grupo de asociación con la misión de profesionalizar al policía de menor rango, avanzar en el ámbito legislativo y direccionar los conflictos colectivos. Al igual que el ASP organización sindical con personería jurídica independiente que vela por los derechos de sus asociados jóvenes con influencias de pensamientos progresistas e ideologías modernas. Por último, la UFP acusado de no democratización en su interior.

2.4.2. Estados Unidos de América

Igualmente, las potencias mundiales como EE. UU con su modelo de República Federal, ha dejado en disposición de cada estado la regulación del derecho de libertad sindical. Un método con excelentes resultados ya que la mayoría de los estados permitieron la asociación con fines pacíficos de los conjuntos policiales más grandes e importantes del mundo.

Ejemplo de ello, es la asociación llamada NH State Troopers Association de la policía de New Hampshire, cada cuerpo policial de los diferentes pueblos o ciudades de este estado pertenece a una asociación. Por tanto, los empleados públicos de New Hampshire tienen derecho a sindicalizarse, incluyendo a la policía, pero no es permitida la huelga.

Otro ejemplo, es la Rhode Island también permite este derecho a sus policías desde 1964 cuando surgió en Cranston la Hermandad Internacional de Oficiales de Policía, como resultado de un escándalo en los exámenes de ascenso. En vista del sabotaje del examen, la Asamblea General de Rhode Island aprobó la Ley de Arbitraje de Oficiales de Policía, dándoles a todos los oficiales el derecho de organizarse y negociar los salarios, las prestaciones y las condiciones de su empleo.

En 1970 el IPBO se afilió a la Asociación Nacional de Empleados del Gobierno (NAGE) logrando hoy en día una membresía de más de ochenta mil agentes activos en los Estados Unidos. De igual manera, en Tennessee y Nebraska se permite en la legislación los sindicatos policiales con el fin de ocuparse de las relaciones laborales, la negociación colectiva y las huelgas.

No obstante, existen estados que aún no han permitido la práctica de la sindicalización en la entidad policial, dejando en pausa los pocos fundamentos jurídicos para la limitación. En otras palabras, a pesar de la falta de normativa o aprobación por parte de la legislación de algunos estados con respecto a la sindicalización de la policía, los trabajadores públicos tienen el derecho de negociación y debate adecuado para mejoras en sus condiciones laborales establecidas en la ley.

2.4.3. Uruguay

De igual manera, en la República Oriental del Uruguay, se permite a todos los trabajadores ejercer su libertad sindical, instituir procedimientos, sanciones, cuotas y licencias sindicales, brindando las herramientas para la creación de los sindicatos y su correcto ejercicio libre de limitaciones de cualquier índole. Al mismo tiempo, la ley 17.940 establece una serie de normas para el ejercicio y protección de la actividad sindical; a partir de dicha ley muchos sindicatos fueron creados. Ahora bien, se tiene el artículo 57 que:

La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declarase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad.⁹

Actualmente existen dos corrientes, los que pertenecen a la central de trabajadores PIT-CNT donde se encuentra la Unión de Sindicatos Policiales de Uruguay (USIP) y los que no, como el Sindicato Único de Policías del Uruguay (SUPU). Los cuales a causa de diversos problemas, desacuerdos y falta de apoyo se des-afiliaron de la central de trabajadores.

Con relación a la huelga, se afirma que la última ley Orgánica Policial prohíbe el derecho de la misma, sin embargo, sus representantes expresan que la huelga no se autoriza, se hace.

⁹ Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967.

No obstante, la sindicalización de la Policía trae con ello la democratización de la fuerza y mejora el servicio a la ciudadanía.

2.4.4. Colombia

Con respecto a la República de Colombia, en el artículo 39¹⁰ especifica el derecho de asociación de los trabajadores y empleadores limitando al cuerpo policial y no precisamente por su clasificación desempleados públicos. Diversos escándalos han sido protagonizados por la Institución Policial, en cuanto a la destitución de algunos miembros por su orientación social e inconformidad por la diferencia de condiciones entre el Nivel Directivo y el Nivel Ejecutivo, entre otros casos que violan los derechos humanos.

Es así, como se conforma un problema social y estatal debido a que la sindicalización en la Policía Nacional no solo beneficiaría a sus integrantes sino al Estado como responsable del orden y la protección. Lo que conllevaría, al ordenamiento jurídico colombiano a un avance que llenaría las necesidades de todos los miembros de la institución para garantizar un trabajo digno y la tutela general de los derechos fundamentales.

Aunque, aún existe la influencia de un Estado conservador, con el miedo de que las fuerzas públicas cansadas del maltrato, poca dignidad y no valoración de su actividad. Se pueda llevar a cabo manifestaciones de hecho fundadas en el derecho, que cambien las riendas de manejo y la verdadera protección de garantías por parte de un Estado que si sea garante.

Para enfatizar, el artículo 218¹¹ define a la policía nacional “Cuerpo armado permanente de naturaleza civil, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. Es decir, es una institución de naturaleza civil que fortalece la democracia y produce bienestar en la sociedad.

No obstante, la policía se encargar de velar y garantizar los derechos humanos de la ciudadanía mientras su institución clasifica los derechos a pronunciarse o formular reclamos y quejas como faltas leves, graves y gravísimas.

¹⁰ Constitución Política de Colombia, 1991.

¹¹ Constitución Política de Colombia, 1991.

Sin embargo, Colombia como Estado Social de Derecho, reconocedor de garantías constitucionales y legales, deja claro que la asociación sindical es uno de los ejes fundamentales para la democratización y el sostenimiento del buen vivir en comunidad. Denotando, que el cuerpo civil armado de la policía es el único conjunto de personas que por razones constitucionales y de derechos internacionales, no está inmerso en la asociación sindical y mucho menos en la huelga pacífica en búsqueda de derechos colectivos.

Dichas razones, giran en torno a la desatención, poco interés y negligencia de los gobiernos en promover buenos tratos, condiciones y beneficios para los trabajadores pertenecientes al cuerpo civil armado de la policía. Acto que impulsaría una mejor calidad de trabajo, buena remuneración, tecnificación, profesionalización y creación de oportunidades para cada uno de los integrantes de la institución policial.

Cabe reconocer que, en el derecho comparado, el reconocimiento de derechos si logra satisfacer las necesidades sociales de la colectividad y a su vez el cumplimiento de los deberes estatales, logrando una armonía en la sociedad y la promoción de la paz. Debido a la generación de resultados del dialogo entre diez representantes con metas establecidas en vez de cinco mil personas dispersas.

2.5. Proyectos de leyes existentes a propósito de la sindicalización de las fuerzas de seguridad

Otro punto a tocar, es la importante necesidad del Estado Argentino de una ley específica con respecto a la sindicalización de las fuerzas de seguridad que ponga restricciones a la sindicalización en alusión a la huelga, debido a que no es un tema judicial, sino que debe ser resuelto por ley. Por ello, diversos personajes expertos del tema han dado a conocer sus propuestas.

Principalmente, actual director de la Escuela de Inteligencia, Marcelo Saín, en la provincia de Buenos Aires (como legislador de Nuevo Encuentro) presentó un proyecto que proponía una Ley de Trabajo Policial. La cual aborda seriamente las condiciones de trabajo de los policías puntualizando los derechos a la agremiación, los canales para reclamar junto a sus respectivos alcances, mediante la protesta pacífica que no afecte el servicio (limitando la huelga) y el establecimiento de la negociación colectiva. Además de la creación de la Defensoría del Policía.

De manera semejante, se expone el Proyecto de ley Sindicalización del Personal de la Policía Federal Argentina (2012) cuyo objeto es otorgar el derecho a constituir una asociación sindical de ámbito nacional a los trabajadores que se desempeñan bajo relación de dependencia en la Policía Federal Argentina.

Enfocado, para la defensa de sus intereses profesionales, así como también el derecho a afiliarse y a participar activamente en el sindicato en los términos previstos por esta y otras leyes vigentes en la materia.

Finalmente, el Proyecto de Ley sobre Ejercicio de la Actividad Sindical para las Fuerzas Policiales, Penitenciarias y de Seguridad (2012) presentado en la Provincia de Neuquén, que expresa que la Policía de la Provincia no debe ser utilizada con fines políticos ni partidarios. Autorizando, así, a los agentes de las Fuerzas Policiales, Penitenciarias y de Seguridad, activos y retirados, a gozar de los derechos civiles esenciales para el ejercicio normal de su actividad sindical en pos de la defensa de sus derechos constitucionales como trabajadores. Permitiendo el derecho a la huelga como medio de defensa de los derechos de los trabajadores y de las garantías sociales.

Conclusión

En definitiva, la libertad sindical es un derecho humano fundamental avalado por tratados e instrumentos internacionales que forma parte de la democracia. Además, constituye una protección en contra del abuso, violación, injerencia, acoso y discriminación de un colectivo.

Cabe destacar los avances legislativos realizados en diferentes países del mundo con respecto a este tema donde prevalece el dialogo, la negociación y la protesta pacífica a través de sindicatos estructuralmente organizados con normativas y objetivos en común por los integrantes de las fuerzas de seguridad en defensa de los derechos laborales y profesionales del conglomerado.

En conclusión, en el presente trabajo se da a entender la necesidad de una reforma constitucional que impulse la legislación y la calidad jurídica del país en relación con la sindicalización de la policía en Argentina, como tema de gran singularidad y trascendencia en la actualidad debido a los constantes planteamientos de distintos miembros de las fuerzas excluidos de los derechos a la libertad sindical que se reproducen con mayor frecuencia. Porque sería viable, permitir la inscripción gremial de los sindicatos que representen trabajadores de las

fuerzas de seguridad sin perjuicios y reglamentar el derecho de huelga por parte de sus integrantes.

Capítulo 3: La huelga y los servicios esenciales

Introducción

El derecho a huelga es una medida de fuerza, a aplicarse por parte de los trabajadores, como manifestación de la disconformidad con alguna cuestión o situación que se atraviese. Generalmente, se sucede cuando se discuten los aumentos salariales anuales, o bien, las condiciones de seguridad e higiene en las cuales el trabajador desarrolle sus tareas.

El derecho a huelga conforme indica Arese (2012) es

...más que una institución jurídica en sí, la huelga es un indicio concreto de que la sociedad se muestra incapaz de garantizar las condiciones vitales mínimas y básicas de trabajo, ocupación, la actividad creadora del hombre, su integridad psicofísica, el bienestar social, etc. (pág. 4)

Sin perjuicio de ello, cuando una huelga toma lugar, se afectan los derechos de otras personas que no forman parte de la medida gremial. Así, corresponde preguntarse qué sucede cuando estas huelgas entran en conflictos con derechos fundamentales de terceros o, específicamente, con servicios a los cuales los ciudadanos deben tener un acceso constante y los cuales el Estado debe de garantizar de forma óptima.

En razón de ello, se explicará en qué consiste la huelga, en sus aspectos generales, llegando a mencionar casos de países específicos, y qué sucede en caso de huelga y prestación de servicios esenciales. Finalmente, se analizará el conflicto que se da cuando la presencia de ambos coincide y choca de forma abrupta, ya que muchas huelgas implicarían dejar de brindar de forma de manera permanente el servicio esencial.

3.1. Aspectos Generales de la Huelga

La huelga nace, como la mayoría de los problemas en el ámbito jurídico, de los conflictos que provienen desde el área laboral, es decir, del trabajo. Pero más específicamente, la huelga nace de un conflicto de intereses que surgen entre un empleador, capataz o jefe y sus subordinados. Este conflicto de intereses versa sobre como el empleador, por el bienestar de su empresa y el sostenimiento de la tasa de ganancia, buscara mano de obra eficiente, la cual explote su mayor potencial para así mejorar la calidad del producto final de la empresa, así como poder trabajar con el menor porcentaje de errores o problemas posibles, pero buscando que, al

mismo tiempo, el costo de dicha mano de obra, sea el tan bajo que no implique el mayor gastos para la empresa, casi como una relación inversamente proporcional, es decir, entre mejor sea el trabajo hecho por el trabajador, menor será lo que busque invertir su empleador en él.

Y por el otro lado, tenemos a los trabajadores, quienes buscan el establecer lazos o conexiones para la empresa como ámbito de desarrollo profesional y personal. A la vez que busca obtener los mayores beneficios ofrecidos por dicha empresa. (Mansueti, 2007).

Ahora bien, la definición de huelga, aunque no varía muchas veces según las leyes y costumbres de un país, no es difícil de precisar. Gabet (2011) rescata que la huelga "... se presenta como una abstención laboral, una falta de prestación del trabajo, una interrupción en su ejecución..." (p. 1). Esto debe ser ubicado contextualmente, de forma obligatoria, en el ámbito laboral, ya que ubicado en otros contextos sería simplemente la negación a ser una tarea o labor asignada, siendo ejemplo un niño que se rehúsa a hacer las actividades del colegio.

Ya ubicado en el ámbito laboral, se debe dejar ver que el trabajo debe de estar sujeto a contrato, es decir, debe de ser una relación donde exista la subordinación entre un empleador y su trabajador. Esta abstención no puede ser individual, sino grupal. Es decir, por más que un solo individuo puede ser quien inicie y motive a otros a estar en la condición de huelga, debe de existir la pluralidad de participantes en esta. No hay número exacto definido o establecido, pero tiene que ser un grupo considerable de trabajadores que sean capaces de hacer que sus exigencias cobren sentido y reflejen una obstaculización para brindar el trabajo a la empresa, de tal forma que el empleador tenga que escucharlos, aunque esto no signifique que este va a acatar todas y cada una de las demandas de los trabajadores, pero aun así tenga que escucharlos de forma irremediable (Gabet, 2011).

En el Derecho a la huelga y en esta misma, esta presenta la existencia de dos factores que pueden llegar a ser determinantes para saber si realmente se habla de una huelga o del intento de hacer perturbación del orden público, los cuales son el animus y el corpus. El animus vendría siendo la intención u objetivo que perseguían los participantes de la huelga para llevar a cabo esta, mientras que, el corpus se orienta más a las acciones tomadas por los trabajadores para hacer presión a su empleador, en otras palabras, la forma de organizarse y las acciones que están usando para protestar. A pesar de que las huelgas tienen un gran sentido si se ve desde la óptica de estos componentes, los cuales son observables e identificables de forma sencilla, las leyes, por lo general, no se refieren a ellos para determinar si es una huelga o no.

Esto puede deberse a que hay una variedad inmensa de cómo hacer o llevar a cabo una huelga, por lo que tratar de definir el contenido de estas dos, puede verse como limitativo, pero no de la forma que busca limitar para reducir los daños, sino que reduce de manera que pudiese llegar a dejar por fuera del concepto de huelga a formas válidas de llevarlas a cabo. Debido a esto, las leyes se limitan solo a proteger, promover y proclamar el derecho a huelga, de forma de volverlo una garantía, pero sin definir el contenido de ellas (Mansueti, 2007).

Hoy en día, la discusión sobre si es correcto o no hacer huelga, es algo totalmente irrelevante, ya que es amparado por, básicamente, todos los sistemas jurídicos que existen el mundo. Aun así, esto no fue siempre así, debido a su naturaleza conflictiva, en un inicio, el derecho a huelga era inexistente y el llevar a cabo una o formar parte de una era visto como un delito. Un Ejemplo de ello fue el caso argentino, que, finalizando la Segunda Guerra Mundial, el gobierno, dado el panorama y la difícil situación que se debía afrontar, decidió el dictar un decreto donde se penaban delitos que podían llegar a lesionar la seguridad del Estado, configurando la huelga como delito en el ordenamiento jurídico argentino, siendo este establecido en el artículo 34 y en el artículo 35 de este mismo decreto.¹² En el primero se establecía que estaba prohibido el hacer, participar y/o incitar huelgas en órganos de la administración pública, es decir, instituciones del Estado o en empresas privadas. Y, aquellos que se vean involucrados correrán con las consecuencias de pagar con privación de libertad que puede durar de seis meses a tres años. El artículo 35 complementaba al anterior, estableciendo una pena a aquellos que, a pesar de no participar, iniciar o fomentar a que se haga una huelga, ayuden al mantenimiento o prolongación de esta, aun cuando esta se haya declarado ilegítima o contraría a la ley, deberá de pagar con privación de libertad que puede ir de tres meses a dos años. Esto fue así hasta 1955, donde la se determinó que este decreto intentaba contra la constitucionalidad del ordenamiento jurídico y, por ende, debía de ser derogado (Mansueti, 2007).

Por otro lado, la reglamentación del derecho a huelga es bastante poca o casi nula, ya que al ser un derecho de carácter constitucional es ejercible directamente, es decir, no necesita de leyes ordinarias o normas procedimentales para su ejecución. Basta con que este sea establecido en una Constitución y sea de conocimiento de los ciudadanos para que así estos sean conocedores de que son titulares de este derecho. Ante esto, Mansueti, (2007) rescata que los trabajadores siempre han incurrido en huelga, incluso antes de que fuera una garantía constitucional, inclusive cuando esta era considerada un delito, había trabajadores que no

¹² Decreto 556/45. Poder Ejecutivo Nacional, 1945.

bajaban la cabeza cuando las condiciones de trabajo impuestas por el empleador empezaban a ser inferiores a lo que se les había acordado en un contrato o cuando estas eran deplorables para un trabajador cualquiera (Mansueti, 2007)

Aun, con todo lo anterior mencionado, cabe destacar que el derecho a la huelga, a diferencia de otros derechos, no es absoluto. Es decir, tiene límites que, si se llegan a sobrepasar, será considerado un abuso de derecho y, por ende, un acto susceptible de ser penado. Para esto, se debe tomar en cuenta de que toda huelga tendrá como resultados varios tipos de daños. Estos daños son inminentes de que ocurran, pero esto no quita que puedan ser calculados, para así tener en cuenta hasta qué punto se pueden aceptar y tolerar. Usualmente, el margen se hace tomando en cuenta las acciones que fueron tomadas para iniciar la huelga y los fines que se pretenden conseguir, para así diferenciar lo que realmente es parte de la huelga y aquello que fue resultado de la ira de los participantes y del desvío de sus acciones del fin último inicial de la huelga. Estos límites no solo se colocan en pro de diferenciar lo que es una huelga a un hecho de abusivo y lesionador del orden público y del funcionamiento de un órgano público o una empresa privada y particular, sino también de que así, los trabajadores que se encuentran en huelgas puedan apegarse a un plan de acción para evitar daños innecesarios que pueden llegar a hacer que la huelga pase de ser considerada como eso, una rebeldía ante una injusticia de un empleador a una simple perturbación y obstaculización del orden público. (Mansueti, 2007).

3.2. Las Huelgas y el Despido por Razón de Huelga

El despido por razón de huelga, en principio, es algo inconstitucional (en países donde el derecho a huelga sea constitucional), ya que, lógicamente, al estar el derecho a huelga proclamado, es implícito que la huelga no es una causal legítima de despido. Solo aplicará el despido por huelga cuando esta haya sido declarada ilegal, haciendo que su ejecución, participación y mantenimiento sea considerado como algo abusivo y lícito, siendo así el trabajador involucrado, considerado un infractor y, por lo tanto, apto de despido. Al mismo tiempo, es considerada como ilegítima aquella huelga que prevalezca cuando se ha entrado en proceso de arbitraje y conciliación entre los trabajadores y el empleador. De igual forma, se consideran huelgas ilegales aquellas que haya sido llevadas a cabo sin previo aviso, ya que se toma que son hechas sin premeditación o que no dieron la oportunidad al empleador de arreglar aquellos conflictos que generan incomodidad en el trabajador. Por último, están sujetos a despidos aquellos trabajadores que, aun estando en huelga, hayan provocado daños injustificables al patrimonio o inmueble de su empleador o hayan desatendido sus obligaciones de forma grave y que debían

cumplirse a pesar de estar en huelga. Pero para que este último suceda debe de darse en una demanda de despido, es decir, debe de darse en un proceso judicial donde se pruebe que realmente el trabajador incurrió en daños inexcusables (Mansueti, 2007)

3.3. Derecho a Huelga y su influencia en los salarios

Un conflicto que surge reiteradamente entre las distintas doctrinas es el de si se debe pagar los salarios a los empleados cuando estos han ejercido su derecho a huelga. En principio, debería, por lógica, no pagarse el salario a quien haya incurrido huelga y, por lo tanto, dejado de trabajar. No porque haya incurrido en falta alguna, ya que solo se ejerció un derecho, pero un trabajo no realizado no tiene un porqué verse reenumerado. Pero lo que se establece el sistema jurídico argentino es distinto. En virtud del derecho de huelga y de los intereses que se buscan proteger, se debe de mantener el salario a aquellos trabajadores que dejaron de trabajar por razón de huelga (Mansueti, 2007).

En cuanto a las posiciones antagónicas a este principio, algunos enfoques adhieren a lo establecido en la ley 14. 786. El artículo 9 de dicha ley, establece una pequeña excepción a la remuneración. Para que esta excepción ocurra tiene que darse el caso donde los trabajadores, si no retomaran su labor establecida en sus contratos después de haber realizado la conciliación con el empleador, perderían su total derecho a percibir salario alguno por el tiempo en el que estuvo en huelga. Claro que, para poder aplicarse este artículo debe de darse la existencia de las mediaciones.¹³

3.4. La huelga y los daños que esta puede llegar a causar

Generalmente, las huelgas siempre van a traer problemas y daños que pueden afectar tanto al empleador como a los trabajadores. Debido a la naturaleza de dejar de operar y trabajar, la empresa particular u órgano estatal deja de producir mercancía o deja de prestar funciones, por lo cual deja de percibir ganancias o prestar servicios lo que significa un daño que trasciende lo económico. A su vez, los empleados también pueden llegar a verse afectados por estos daños, ya que pueden encuadrar en causales de despido si hicieron actividades en la huelga que desviarán el sentido de esta o pueden dejar de recibir el sueldo que correspondería a ese tiempo. Otra cuestión, puede darse cuando algunos empleados estropean herramientas de trabajo -como practica del luddismo-, que se vieran dañadas en la huelga e impidiera

¹³ Art 9 de la Ley 14.786. Boletín Oficial de la República Argentina, 9 de enero de 1959.

desempeñar su trabajo de forma óptima, casos en los cuales es común ver que personal, que no estuvo involucrado en la huelga, se retire dadas la imposibilidad de operar y un riesgo para la integridad del trabajador, lo que a la larga se termina significando un problema y daño de gran magnitud para el empleador (Livellara, 2011).

Existen casos donde los daños no se limitan exclusivamente a los trabajadores y al empleador, sino que se extiende a distintos sectores de la población. Esto puede variar dependiendo del tipo de empresa que se trate (particular o pública) o del tipo de producto que haga la empresa. Debido a que la huelga significara directamente el cese de producción o de la prestación de un servicio es normal ver que este producto o servicio tienda a escasear o disminuir su calidad y esto afecte a los clientes regulares. Esto llega a considerarse un hecho ilícito bajo el un supuesto específico, el cual es que se vean violentados servicios públicos esenciales, donde el ejercicio del derecho de huelga pasará a verse como un abuso de derecho. Todo este hecho tiene como consecuencia que deben de hacerse los límites del derecho a la huelga algo sumamente elástico y provisto de forma general para poder adaptarse a cada caso específico. Pero gracias a que el derecho de huelga es un derecho de grado constitucional y, por lo tanto, incuestionable, una huelga siempre se presumirá lícita.(Livellara, 2011)

Cabe diferenciar entre los daños hechos por una huelga legitima, una huelga ilegítima o que ha sido desvirtuada de su objetivo inicial y lo que ha sido un acto de vandalismo difícil de justificar. La jurisprudencia en Argentina no ha amparado a lo que se refiere a los actos de vandalismo o el daño premeditado a los bienes muebles e inmuebles propiedad de la empresa, lo cuales puedan tener una repercusión negativa en lo que se refiere a la producción o prestación de servicios. Mencionados comportamientos no constituyen más que actos que pueden considerarse delitos en algunos casos y, por ende, son razones para el despido del trabajador que haya incurrido en ellos. (Livellara, 2011)

3.5. Requisitos para que la Huelga goce de legitimidad

El doctor Livellara ha señalado una serie de requisitos que debería de tener una huelga para que goce de legitimidad, es decir, que expresen en teoría y en espíritu lo que una huelga es y no tener consecuencias como el despido de los participantes o la no remuneración de sus salarios. En primer término, expresa que, “La huelga debe consistir en la abstención del deber de trabajar por parte del trabajador, lo que conlleva a que el empleado no realice su tarea habitual y abandone el lugar de trabajo...” (Livellara, 2011, p.5). Con esto, básicamente, define que es y

en que debe consistir una huelga para poder ser considerada como tal, es decir, la abstinencia colectiva de hacer un trabajo. A su vez, señala que una ocupación del lugar del trabajo o de la empresa, no representa una huelga en sí, sino que califica como un allanamiento u ocupación ilícita, y, por ende, una razón de despido y demanda.

El segundo requerimiento señalado por dicho autor, “La huelga debe ser promovida por un sindicato con personería gremial, de modo tal que una medida de acción directa adoptada por un grupo de trabajadores sin respaldo del gremio en principio también es ilegal” (Livellara, 2011, p.5). Este se refiere específicamente a quienes pueden y deben formar parte de huelga para darle la legitimidad. Pueden formar parte todos y cada uno de los trabajadores de la empresa sin distinción alguna y deben de formar parte los miembros de un sindicato de trabajadores, los cuales deben de regir y promover la huelga, representando el incumplimiento de esto que la huelga se vuelva ilegal (Livellara, 2011).

En tercer lugar, se encuentra el requerimiento que versa sobre el objetivo de la huelga, el cual dicta que “Debe tener un objeto predeterminado de naturaleza laboral y colectivo (concertado) que afecte al grupo o categoría profesional, ya que un reclamo individual o pluriindividual por sí no es suficiente para justificar la medida” (Livellara, 2011, p.5). Como se observa, es un elemento determinante que la huelga se dé por conflictos laborales y no de otra índole (políticos o personales), y que afecte de forma general al colectivo que representa la completa masa trabajadora. Como se mencionó en un principio, el mero reclamo individual no es suficiente para que sea motivo y generar una huelga. No se calificaría como huelga lo que haga un individuo, por lo que su desacato puede ser tomado como razones de despido por parte de su empleador (Livellara, 2011).

Por último, el cuarto requisito habla plenamente sobre los procedimientos a seguir para que la huelga pueda ser ejecutada correctamente. Este presupone que “Se debe cumplir con los procedimientos legales y convencionales de autocomposición, de solución de conflictos, como los de conciliación y arbitraje, de modo que desconocerlos torna a la medida en ilegal...” (Livellara, 2011, p.5). En resumen, esto quiere decir, que una vez ejecutada la huelga, los participantes y organizadores deben de estar dispuestos a resolver el conflicto por los medios preestablecidos para ello, es decir, que no pueden pretender solo protestar hasta que sus demandas sean acatadas de forma abrupta, sino que deben de estar dispuestos a mediar y negociar con el empleador. De lo contrario, se puede considerar ilegal e ilícita, teniendo como

consecuencia el uso de la fuerza para desarticular la huelga con la posible consecuencia del despido y detención de los participantes. (Livellara, 2011)

3.6. Límites de la huelga

Como se ha mencionado anteriormente, la huelga no es un derecho absoluto, es decir, hay situaciones en las que una huelga encuadrada en un marco de la legitimidad y legalidad puede derivar en perseguir un fin difuso o ambiguo, que desgaste a los actores. También puede darse el caso de que una huelga choque con otro tipo de derechos fundamentales que no pueden dejar de ser garantizados. Livellara advierte que una huelga, aunque se base en la desobediencia de un deber que tiene un trabajador con su empleador no se puede criminalizar y pretender encuadrar este derecho en actos penados por el sistema jurídico deformando el espíritu de la ley, como si, lo son el sabotaje la maquinaria o sistema de trabajo de la empresa en la cual trabaja, la ocupación indebida del edificio que comprende la empresa con el fin de entorpecer el proceso de trabajo o el hecho de prohibir o condicionar el derecho que tienen los demás trabajadores de decidir si quieren o no formar parte de la huelga.

3.7. Servicios Generales o Mínimos y Servicios Públicos esenciales

Dentro de la esfera que abarca el derecho a la huelga, se encuentran otros derechos que, a pesar de no estar ligados de forma alguna para su funcionamiento, ya que pueden existir sin la necesidad del otro, tienden a entrar en conflicto cuando se trata de la ausencia o no prestación de una labor deje de garantizar un derecho a terceros ajenos al conflicto. Estos son los Servicios mínimos y los servicios públicos esenciales. Efectivamente, los conflictos más reñidos con el derecho a la huelga son los vinculados a los llamados servicios públicos esenciales, por lo tanto, serán en los cuales se abordarán con mayor detenimiento y profundidad, pero debido a que los servicios generales tienen una cierta incidencia en los servicios esenciales, se dará una breve descripción de estos. Los servicios mínimos son entedidos como servicios que deberían brindarse sin interrupción alguna, de manera tal que no admiten suspensión alguna, pues su propósito es preservar derechos fundamentales de terceros que se pueden ver lesionados durante una huelga, de ahí que se les denomine servicios mínimos. Es decir, de una forma u otra, son el mecanismo de acción para poder proteger los servicios esenciales (Tribuzio, 2010).

De esta forma, los servicios mínimos no son en sí, servicios que se buscan proteger, sino que son servicios que buscan proteger a otros servicios o derechos esenciales.

Estos servicios de garantizan mediante el impedimento a determinados trabajadores de poner su contrato en suspensión, es decir, dejar de acatarlo para así poder prestar su apoyo a una huelga. De esta forma, su participación en la huelga será, prácticamente, nula, ya que deberá seguir prestando servicio a la empresa de forma ordinaria (Tribuzio, 2010).

Asimismo, es válido decir que los servicios mínimos son una garantía que funciona de forma tal que el trabajador sigue prestando un servicio a la empresa, pero que no ve su origen en la obligación del contrato entre el trabajador y su empleador. Sino, que lo ve en la necesidad de prestar un servicio para el mantenimiento de los derechos que pueden verse comprometidos en la misma huelga en los servicios esenciales. (Tribuzio, 2010).

Esto se ve reflejado en el sistema jurídico en la ley 25. 877, emitida en 2004. Está en su artículo 24 establece que “cuando por un conflicto de trabajo alguna de las partes decidiera la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción...”¹⁴. Se puede definir de manera explícita y sin eufemismos a los servicios mínimos, como el último recurso otorgado por el ordenamiento jurídico para que, de forma pacífica, se puedan seguir manteniendo los servicios esenciales.

En este mismo artículo, aunque no se defina lo que son los servicios esenciales, se hace una enumeración bastante útil de lo que puede ser considerado un servicio esencial o lo que es considerado un servicio esencial en Argentina. Básicamente, se consideran servicios esenciales, aquellos que estén relacionados a servicios médicos y de salud, como lo son los hospitales y clínicas, ya sean estos públicos o privados; el servicio de agua potable es también un servicio esencial cuando se hace referencia a la distribución de este, así mismo con las plantas eléctricas con el servicio de electricidad y el control de tráfico aéreo¹⁵.

En líneas posteriores, el mismo artículo 24 de la Ley 25.877, hace referencia a una variedad de servicios que, en primera instancia, no son esenciales, y que pueden verse interrumpidos por una huelga no violando ninguna garantía constitucional. Pero, no obstante, pueden darse una serie de circunstancias que derivarían en un cambio de estatus de tales servicios en virtud de las circunstancias que les comprenda. En primer lugar, esto ocurre cuando, por objeto de la prolongación de la interrupción por un tiempo exageradamente largo de un

¹⁴ Art 24 de la Ley 25.877. Boletín Oficial de la República Argentina, 19 de marzo de 2004.

¹⁵ Art 24 de la Ley 25.877. Boletín Oficial de la República Argentina, 19 de marzo de 2004.

servicio, la falta de este pueda colocar en situaciones precarias las vidas o bienestar de las personas, así como su seguridad y su salud, ya sea a toda la nación o a una parte específica de esta.¹⁶

En segundo lugar, se encuentran aquellos servicios que, dada su trascendencia o importancia a nivel internacional, denominada esta por los mismos órganos que se encargan de regular el control de dichos servicios como la Organización Internacional del Trabajo. Por último, explica que, esta norma en sí, es la continuidad en el funcionamiento de servicios que tienen un grado de importancia suprema para la comunidad establecida. Sobre todo, para aquellos que no forman parte de la confrontación o desacuerdo del cual surge la huelga (Sappia, 2015).

Ahora bien, para entrar de lleno en lo que se refiere a los servicios esenciales y dar una sólida definición de estos, es menester citar a Sappia (2015), son servicios que deben ser resguardados de forma permanente y continua por el Estado, para que así pueda haber un desenvolvimiento adecuado y óptimo de los ciudadanos que sean miembros de comunidades, pueblos, ciudades, municipios entre otros. Estos servicios pueden ser dados por el mismo Estado que debe de protegerlos o por particulares que lo hacen desde una esfera privada. De la misma forma rescata que hay organizaciones como la CEACR y la CLS, han concedido el grado de servicio esencial a servicios como el de salud y médico, el gas, el transporte de agua potable y electricidad entre otros servicios básicos públicos.

Dicho autor, señala un error frecuente, que es el creer que los servicios esenciales son eminentemente públicos. Este error posiblemente venga del hecho de que el Estado es el responsable por la observancia y resguardo de dichos servicios, pero esto es una equivocación, desde una perspectiva objetiva. Debido a que hay una gran cantidad de servicios esenciales de índole privada, así como hay muchos servicios públicos que no son servicios esenciales, pero que, de igual forma, el Estado es quien debe de velar por ellos (Sappia, 2015).

Por otra parte, Sappia también expresa que no hay una serie de elementos de naturaleza subjetiva que puedan contribuir a nominar a los servicios como esenciales, es decir, considerar servicios esenciales por unos, pero no por otros, como es el caso de la seguridad ciudadana. Este servicio es uno que comúnmente es olvidado o no considerado esencial por algunos Estados como, por ejemplo, Argentina. En cambio, para la Organización Internacional del

¹⁶Art 24 de la Ley 25.877. Boletín Oficial de la República Argentina, 19 de marzo de 2004.

Trabajo, estos son considerados como tal, ya que son servicios que persiguen la protección directa de la vida e integridad de la población de dicho Estado. Estos servicios pueden ser: Los distintos cuerpos policiales, las fuerzas armadas, controles de accidentes como los bomberos, las telecomunicaciones y la disponibilidad de centros penitenciarios, ya sea de índole privada o pública. (Sappia, 2015).

En relación a porqué los Estados no suelen considerar a los servicios que tengan que ver con fuerzas armadas o de contención, proviene, en primer lugar, de que el Comité Sindical no hizo especial mención o hizo que fuese obligatoria el condicionamiento de estos servicios a que fueran esenciales. Dejando a libre albedrío si quisiesen o no considerarlos así. En el caso de Argentina, el ejecutivo y los legisladores han considerado acertado mantenerlo como un servicio no esencial debido a que, tratándose de cuerpos armadas que pasarían a ser tratados como funcionarios públicos, es potencialmente peligroso para la paz y seguridad ciudadana el hacerlo, es decir, es un hecho paradójico. Sappia (2015), expresa que ha sido testigo de distintos escenarios por los cuales, esto no debería de ser así. Que en países como Argentina han ocurrido una serie de acontecimientos que deben ser estudiados desde una óptica totalmente objetiva para que así se puedan ver los distintos beneficios que reportaría una eventual sindicalización de los cuerpos policiales. Cita como ejemplo a un suceso ocurrido en Argentina en el año 2003, donde por las circunstancias, debía de haberse asegurado un servicio mínimo de los cuerpos policiales, pero que para esto debería de haber existido o constituido un sindicato que se encargara de una negociación para ello. (Sappia, 2015)

La clasificación de servicios esenciales puede verse desde la perspectiva que existen servicios que son esenciales por su índole y origen, siendo enumerados de primera mano en leyes o en Constituciones y están los servicios esenciales que lo son por extensión. Estos últimos, como se mencionó anteriormente, se hacen es por la trascendencia que pueda llegar a tener la falta de la prestación de estos por un tiempo prolongado o cuando su falta, en un momento determinado, termina por ser perjudicial para los habitantes de un Estado. En cualquier caso, ya sean servicios esenciales por naturaleza o por las circunstancias, ambos convergen en que deben de ser asegurados por servicios mínimos. (Sappia, 2015)

Por lo general, cuando se habla de los servicios mínimos, no se hace el hincapié suficiente en cómo deben de ser prestados los servicios mínimos, es decir, no hay una “protocolización” clara y precisa que diga cómo, quien, y cuando debería, la parte que conduce las negociaciones ejecutar un plan alternativo a fin de garantizar los servicios mínimos. Ante esto surgen diferentes

miradas y criterios por parte de distintos organismos. Por un lado, el Comité de Libertad Sindical, ha expresado que los servicios mínimos que se deberían procurar prestar para proteger servicios esenciales, deben ser determinados por los sindicatos, empresarios y el mismo Estado. Deben de ser ellos quienes deban armar un plan y decidir quién es el órgano competente para determinar estos servicios mínimos (Sappia, 2015).

En cuanto al caso Argentina, la responsabilidad de determinar los servicios mínimos que deben de ser prestados se encuentra en cabeza del Ministerio de Trabajo. Dejando de lado a lo establecido por la Organización Internacional de Trabajo y a lo que su doctrina respecta, el gobierno de Argentina decidió que sería ese órgano el que debería de tener la última palabra y el poder de arbitral en casos donde se encuentre en peligro de lesión distintos servicios esenciales (Funes de Rioja, 2011).

Cabe acotar que, el hecho de que los servicios esenciales no siempre son prestados por el Estado, es decir, no siempre son públicos, sino que también son prestados por empresas de índole privada, no quita que las empresas privadas puedan ocuparse o prestar servicios que comúnmente son servicios esenciales prestados por el Estado. Debido a la multiplicidad de servicios que conciernen a políticas públicas es que, los Estados han convenido en prestar determinados servicios a través de empresas privadas o particulares. Esta es la razón por la que, servicios privados que consisten en el mantenimiento de la salud, bienestar, seguridad, integridad y vida de los ciudadanos, sean considerados igual de importantes que los que son prestado por el mismo Estado (Funes de Rioja, 2011).

3.8. Intereses que se ven Afectados en el Conflicto entre la Huelga y los Servicios Esenciales

El derecho a la huelga y la misma huelga en sí, como se ha podido apreciar en líneas anteriores juega un papel en el cual se ve en constante interacción con otros derechos y elementos, los cuales, integran una compleja maraña de interrelaciones y atañen a un colectivo difuso de interesados en su mantenimiento y su continua prestación. Como se es de esperar, los principales intereses que se ven en conflicto son los del empleador y los de los trabajadores, ya sean estos miembros del sindicato, que ha llevado a cabo y promovido la huelga, o no. (Mansueti, 2007)

Un escenario que es común ver en este tipo de conflictos de interés es uno donde los empleados manifiestan una serie de demandas al empleador, para así mejorar sus condiciones

de trabajo. El empleador, ya sea por el hecho de que le parece inadmisibles o ilógicas tales exigencias, se define frente al reclamo en franco rechazo o indiferencia provocando con esta actitud el agravamiento de la situación, por cuestiones de orgullo, se negará a concederles las exigencias hechas (Mansueti, 2007).

Sucesivamente, como consecuencia de la negación ante las exigencias, los trabajadores iniciarán una huelga por lo que deberán de suspender sus labores como trabajadores, dejando de brindar servicios por los cuales están obligado por contrato. Esto derivando en daños, obstaculizaciones y dificultades en la empresa. Estas molestias es justamente lo que los trabajadores pretenden hacer para así, llamar la atención de los empleadores y hacerles ver que sus demandas no son un sinónimo de capricho, sino necesidades que el trabajador debe de tener resueltas por la patronal. Al mismo tiempo, tienen como objetivos a la población general y de los órganos de administración pública para así lograr una aprobación desde fuera, para así obtener presión desde otros focos al empleador. De ahí que, hoy en día, las huelgas no se limiten al edificio que delimita la empresa, sino que buscan trascender y hacerse notar en centros de concentración, calles y hasta por medio de comunicación audiovisuales. (Mansueti, 2007)

En un principio, los daños pueden estar dirigidos a ser ocasionados al inmueble y capital del empleador. Esto para obligar al empleador a dar carácter de urgente al reclamo e involucrase en la resolución del conflicto. Los daños tendrán como resultado el hacer de sus intereses algo que se vea limitado, ya que los trabajos se verán disminuidos, pero a pesar de ello, el empleador deberá de seguir cubriendo gastos que genere su empresa o los gastos que implique mantener su capital y patrimonio. Los trabajadores sindicales, pueden plantear el reclamo desde una perspectiva más política "el empleador no nos quiere hacer participar en sus ganancias, con la huelga lo obligamos a participar en nuestras pérdidas" (Mansueti, 2007, p.10), es decir, ya que el empleador no quiere atender las necesidades de sus empleados, estos harán pasar necesidad a su empleador (Mansueti, 2007).

Usualmente, los ciudadanos se encuentran de parte del empleador, ya que estos están interesados en la continuación de los servicios prestados por la empresa y no en las necesidades o condiciones de los trabajadores. Al mismo tiempo, ellos están al tanto de que, si los trabajadores obtienen las distintas demandas que han expuesto, esto tendrá como un resultado colateral que los precios en los productos a los cuales estaban acostumbrados a que estuvieran a un precio determinado, aumente en gran medida, para que así el empleador pueda cubrir gastos. (Mansueti, 2007)

3.9. Limitaciones de la huelga en los servicios esenciales

Toda el área normativa que antecede a las consecuencias se encuentra dispersa en una constelación de organizaciones, documentos, y leyes. Algunas internacionales dadas por órganos internacionales como la OIT. Otras provienen de doctrinas elaboradas, receptadas, y aplicadas en diferentes países. En el caso de Argentina, uno de las Decretos que ha tenido mayor trascendencia en el asunto de las huelgas y los servicios esenciales es el Decreto 2184/90.¹⁷ Este fue un decreto que funcionó como un limitador a los derechos establecidos en la ley reglamentaria del derecho a huelga (14.786)¹⁸. Este decreto, a su vez, tenía una propia definición de servicio esencial, considerando que estos eran aquellos que “cuya interrupción parcial o total, puedan poner en peligro la vida, la población, la libertad, la salud o la seguridad de las personas” (Mansueti, 2007, p.13). Para esto tenían una lista de actividades reglamentados, que, en base a necesidad, se encargaba de clasificar a una actividad como servicio esencial o no (Mansueti, 2007).

Más tarde, la ley 25.250¹⁹, imponía- siempre que el conflicto afectara a servicios esenciales- el cumplimiento del deber a las partes del conflicto, es decir a los trabajadores y al empleador, garantizando la provisión de servicios mínimos. Respecto a los trabajadores, estos debían tener expresar su capacidad de negociar a la vez que saber cómo ejercer su derecho a huelga, ya que de aquí se derivaba el que debían de seguir prestando servicios mínimos. En situaciones donde los mismos no se autolimitaban, esta misma ley autorizaba al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos para determinar los servicios mínimos que debían de ser prestados y hacer presión para que estos fueran, en efecto, prestados.

Finalmente, el sistema hoy en día adoptado en Argentina, goza de aprobación la ley 25.877 y el decreto 272/06, el cual, en su artículo 24, se manifiesta y complementa como una extensión de la ley 14.786. Estas leyes pretenden delinear el curso por el cual deben discurrir los conflictos en instancias de huelgas. Además, que es en esta parte donde debe de darse la intervención de los órganos responsables de limitar los servicios esenciales (Mansueti, 2007).

¹⁷ Decreto 2184/90. Poder Ejecutivo Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, 1990.

¹⁸ Ley 14.786. Boletín Oficial de la República Argentina, 9 de enero de 1959.

¹⁹ Art. 3 de la Ley Reforma Laboral. Boletín Oficial de la República Argentina, 02 de junio de 2000.

Conclusión

Se ha podido apreciar a lo largo de esta exposición que, el derecho a huelga y la huelga en sí, no son la misma cosa. El derecho a huelga es la facultad que tiene el trabajador de abstenerse a seguir prestando un determinado servicio y la huelga, es el ejercicio práctico de este derecho. Para que una huelga pueda efectivizarse, tiene que hallar su legitimidad en presupuestos basados en este derecho, de lo contrario es totalmente ilegítimo hacerlo. Aún legitimados en este derecho, es menester el concurso de requisitos que se deben cumplir para que la huelga pueda ser validada y reconocida como lícita.

El deber de que los servicios esenciales sean garantizados por el Estado es totalmente coherente, ya que es Este el que tiene el deber de proteger los derechos fundamentales de sus pobladores. En vista de que en una huelga se puede presentar situaciones que violenten, cercenen u obturen los derechos de distintas partes participantes, que el Estado intervenga es un medio idóneo para evitar que se materialicen dichas situaciones y que, de haberse presentado, estas sean resueltas con la mayor celeridad y eficacia posible. Ya sea que los huelguistas se vean agredidos por su empleador o que sus condiciones de trabajo realmente lleguen a un punto de atentar contra su dignidad o bienestar, que el empleador vea su persona agredida o su patrimonio comprometido o que, los ciudadanos -terceros afectados- que se puedan ver perjudicados por la falta del producto o servicio esencial que se vea descontinuado.

Capítulo 4: Los sindicatos del personal policial en el Derecho Comparado

Introducción

Los derechos humanos han tenido un progreso enorme en el mundo jurídico, siempre en busca de obtener una mejor condición en cuanto a la vida de las personas, para que vivan en un ámbito de justicia paz y libertad, tanto en lo personal como en lo laboral. De ahí la importancia de comprender que el derecho a la sindicalización es inherente a los DDHH y una herramienta del mismo para defender los intereses comunes de los trabajadores.

Respecto a la cuestión suscitada sobre el derecho a la sindicalización que tienen los trabajadores de las fuerzas policiales este asunto trajo consigo gran controversia pues el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación tomo la decisión de no otorgar el pedido de inscripción del sindicato de la policía.

En este panorama se puede visualizar que la fuerza policial tiene derecho a sindicalizarse ya que es vital el tener mejores beneficios y ganancias para cubrir las necesidades, pero este posee ciertas limitaciones para realizar la sindicalización. De hecho, existen diversas razones por la cual se restringe o no se acepta la sindicalización de la policía.

Sin perjuicio de ello, corresponde recordar que para que la policía se considere un servicio esencial, debe existir una norma que así lo disponga. Aunque, ello trae a colación que la policía es un poder provincial no delegado en la nación. Es decir, que cada provincia podrá estimar si considera a las fuerzas de seguridad como un servicio esencial.

Es importante señalar, las distintas características detalladas a continuación acerca de la sindicalización de la policía en el derecho comparado, los límites que establecen a esta sindicalización y los fundamentos que existen tanto para aceptarla como para rechazarla. Además de analizar otros aspectos referentes a la sindicalización de la policía.

Se debe conocer que el derecho comparado se basa en la semejanza de diversas soluciones que realizan para establecer normas jurídicas, es decir, es un análisis legal para así tener diferentes perspectivas, referente a la sindicalización policial el derecho comparado. Existen diversos países que establecen ordenamientos jurídicos y así se puede ver las leyes que rigen en cuanto al tema de sindicalización de la policía.

4.1. La sindicalización de la policía en el derecho comparado

La policía es un ente, que de alguna manera protege a la comunidad, esta ayuda a mantener el orden público, se encarga del cumplimiento de las leyes y realizan un trabajo diario donde arriesgan su vida, sabiendo eso, se puede decir, que son trabajadores que tiene el derecho de obtener beneficios y mejor calidad de vida, los policías están clasificados como empleados públicos ya que representan e integran al Estado. Con respecto al concepto de la fuerza policial, según Gómez, M. sostiene que:

En el pasado, hace muchas centurias, en todas las comunidades como aldeas o pueblos, todos los miembros de la comunidad eran responsables de ayudar a mantener la paz, y los ancianos castigaban a aquellos que pecaban contra la comunidad; pero a medida que estas comunidades crecían, las gentes se ocupaban más y más en sus tareas individuales en los campos, tiendas o talleres y no tenían tiempo para atender la preservación de la paz pública. Por esto escogieron algunos ciudadanos y les pagaron para que previnieran el crimen y capturaran a los malhechores. Así principió la policía. Ustedes ven, pues, que son los sucesores de un viejo sistema establecido hace mucho tiempo. Primordialmente, ustedes son ciudadanos elegidos para servir como guardianes de la paz y para protección de sus conciudadanos. Para que sus conciudadanos puedan reconocerlos como sus elegidos protectores y puedan pedirles ayuda o consejo, se les ha dado a ustedes un uniforme especial que los distinga como policías (Gómez, 2009, p. 41).

Es decir, la policía es elegida para reguardar a los ciudadanos y deben ser personas dignas que cumplan de manera eficiente, para que así la comunidad se sienta segura. Es por ello que tanto la comunidad como la policía perteneciente al Estado tienen el derecho de cubrir sus necesidades y defender lo que es correcto y es allí donde nace la sindicalización de la policía, para amparar a la fuerza policial de cualquier perjuicio o displicencia hacia ellos.

La sindicalización de la policía tiene argumentos a favor para su aprobación y de la misma manera que en contra para no aceptarla. El Estado tiene la autoridad para desaprobado la inscripción del sindicato para la policía. Ya que no existe una norma que defina el alcance de los derechos producidos por la libertad sindical alegaban que realmente se necesita una ley diferente que defina la importancia de los derechos sindicales para la policía.

Es importante acotar las diferencias que existen entre los países, referentes a la sindicalización policial en el plano de del derecho comparado, el cual lo que hace es analizar y de esa manera imponer un modelo determinado para abordar y resolver los problemas que surgen entre los representantes gubernamentales y todos los relacionados con el Estado. Es un imperativo estudiar la probabilidad de sindicalización y los derechos que la fuerza policial merecen, ratificando, como lo establece el artículo 14 que indica que todos los ciudadanos tienen el derecho de sindicarse para un fin favorable.

En el derecho comparado, referente a la sindicalización de fuerzas de seguridad el cual no debe de incurrir en las disciplinas que gobiernan las instituciones policiales y correccionales. Ya que esto es uno de los motivos de objeción para la sindicalización policial, en todos los países la sindicalización busca que los agentes y oficiales de policía puedan disfrutar de las consecuencias de obtener el reconocimiento de derechos inherentes a cualquier trabajo y profesión como lo es tener buenas condiciones de trabajo y una remuneración justa.

En Argentina la ampliación de derechos ha sido un proceso continuo que ha propiciado la profundización de la democracia y por ende que todos puedan acceder a un mínimo de reconocimiento y de calidad de vida para cada habitante, pero parece que este no es el caso de las fuerzas policiales que hoy soy materia pendiente acerca de sus condiciones laborales y su derecho a sindicalizarse. Es indudable que aquí factores ideológicos y datos propios de la historia de la institución inciden en esta postergación, manteniendo fuera de agenda el tema de la sindicalización de las fuerzas policiales en procura de una modernización de las fuerzas no solo en materia técnico-logístico sino en cuanto a su reconocimiento como personas sujeto de derechos, trabajadores de la seguridad, integrados a la vida ciudadana en cuanto al trato dispensado por el Estado. La creación de programas para el alivio de las contingencias no ha logrado resolver las cuestiones de fondo.

La sindicalización policial encuentra limitaciones en el Decreto Reglamentario de la Ley Nº 23.551 que excluye expresamente a las fuerzas de Seguridad, esto hace que la policía argentina se aleje del derecho de Sindicalización. Sin embargo, existen diversas asociaciones sindicales policiales, cito a efectos prácticos, la Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP) y las experiencias en las Provincia de Buenos Aires y Santa Fe, las cuales han presentado sendos reclamos para la aprobación de las mismas por parte del Estado.

La Corte Suprema de Justicia de Argentina, específicamente el 13/8/2015, llevó a cabo una audiencia pública con un marco temático de sindicatos policiales en Buenos Aires/Ministerio del Trabajo/leyes de asociación sindical, en la que, el SIPOBA (Sindicato de Miembros Policiales de Buenos Aires), solicitó –de manera infructuosa- se les permitiera y reconociera el derecho de asociación por medio del registro ante el Ministerio del Trabajo y la obtención de la personería jurídica.

En contraste con esta situación, la sindicalización de las fuerzas policiales es una realidad en Estados Unidos, donde el movimiento sindical que agrupa a las organizaciones policiales ha logrado mejoras sustantivas respecto a los trabajadores de la seguridad. Cabe mencionar que este país ha dejado que cada estado que lo integra resuelva y reglamente sobre la materia, y es considerado un procedimiento productivo con extraordinarios resultados.

Ya que cada cuerpo policial de los diferentes pueblos o ciudades de este Estado pertenecen a una asociación en general, los empleados públicos tienen derecho a sindicalizarse, incluyendo a los policías. En Estados Unidos todos los oficiales de policía tienen el derecho a organizarse y negociar los salarios, las prestaciones y las condiciones de su empleo, aprobado mediante la ley llamada Arbitraje de Oficiales de Policía.

Un ejemplo de ello, es el caso de siete policías que realizaron examen de acenso y fueron culpados y suspendidos porque se habían filtrado las respuestas, ellos protestaron al anunciar un sabotaje del examen, luego los oficiales que habían presentado una demanda fueron reintegrados y además recibieron los haberes faltantes, esto pone de manifiesto el respeto por los derechos como trabajadores.

Debemos considerar a Europa y en particular a España donde las fuerzas policiales también pueden sindicalizarse, en sindicatos de policías dentro de su corporación –de allí la profusión de los mismos- testimoniando que los sindicatos policiales existen. Pero su labor de negociación no está reconocida como en los sindicatos de clase y se refleja, como en este país se han podido crear sindicatos y el Estado Social de Derecho ha reinado sin ninguna dificultad, así como afirma Mizrahi;

En Europa hay sindicatos de policía que son muy fuertes, pero en América Latina existe una prohibición expresa para que se agremien y no se les permite hacer huelgas. Se prohíbe la sindicalización porque se considera que la seguridad es un servicio público imprescindible que no se puede dejar de prestar... dado que no

pueden protestar de manera legal, y que se trata de países con poca transparencia, la salida para esos bajos salarios es la corrupción (Mizrahi, 2013, p.14).

En síntesis, las fuerzas policiales en la mayor parte de los países latinoamericano no aceptan la sindicalización policial y no pueden realizar ningún tipo de huelga y que consideran que los agentes policiales pertenecen al estado y no es necesario que posean un sindicato. También afirma que esto es principio de corrupción, ya que los policías no tendrán otra opción para generar ingresos.

Es necesario señalar que, tanto el Ministerio de Trabajo de la Nación como las Salas de la Cámara Nacional del Trabajo y un sector no menor del espectro doctrinario que consideran que los miembros de la policía no tienen derecho a formar asociaciones profesionales sustentan tal conclusión en estas disposiciones de los citados instrumentos internacionales.

Pero previenen que en nuestro derecho positivo no existe ninguna norma legal que excluya, en forma expresa, a tales trabajadores del ejercicio de los derechos sindicales y, por el contrario, sostienen que es necesaria una ley especial que defina el alcance de las garantías que emanan de la libertad sindical en relación con los referidos agentes.

Cabe agregar que el Estado considera desde una perspectiva hobbesiana, que los agentes policiales le pertenecen y que deben tener el dominio de ellos, es decir, que la fuerza policial es pública y estas poseen ciertas reglas que deben seguir, entre ellas se encuentra que no es deliberante. Lo que quiere decir, que no se pueden sindicalizar, además no se pueden reunir fuera del orden de la autoridad legítima, sus miembros no pueden sufragar mientras estén activos en el servicio y en ningún caso pueden intervenir en actividades de partidos políticos.

Además, está sujeta a la noción de obediencia debida, es decir, los miembros de grados inferiores deben siempre obedecer las órdenes de su superior inmediato. Sin embargo, las órdenes que vayan en contra de los derechos humanos pueden ser alegadas por el subalterno. A parte no responde ante la justicia penal ordinaria, sino que lo hace ante los tribunales militares.

Aquí cabe mencionar un tema que no es menor, y es la corrupción estructural que permea todas las instituciones del Estado, como lo que señala el autor:

Se cambia lealtad por tolerancia a la corrupción. A cambio de incondicionalidad, los jefes políticos dejan que los agentes hagan sus ganancias. Los policías corruptos compiten para ser asignados a lugares donde pueden recaudar

más dinero. Además, hay muchos policías que trabajan para el crimen organizado, que presionan para que sus hombres lleguen a los principales puestos. El rechazo a que la policía esté sindicalizada tiene que ver con su sujeción al mando político. La dirigencia no va a dejar de beneficiarse de una fuerza policial que se puede manejar de forma discrecional. Por eso siempre toleró que extorsione a la gente, y nunca buscó que fuera profesional (López, 1998, p.110).

Aquí, es importante señalar las razones por la cual habilitar el camino a la creación de sindicatos policiales redundaría no solo en una mejora de las condiciones salariales y laborales del conjunto del colectivo policial, sino también como forma de combatir la corrupción dentro del sistema. Ya que de no ser así los agentes pueden recurrir a buscar dinero de una manera deshonesto, valiéndose del conocimiento y los contactos con los circuitos delictivos para generar un ingreso paralelo.

Cabe precisar que de modo especial garantizan el derecho a la libertad sindical los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en concreto, el Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948, aprobado por Argentina mediante ley 14.932 con reservas, en cuanto a que este instrumento no será de aplicación a los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Igualmente, respecto a la Administración Pública se sujetaría a lo dispuesto por la nueva legislación, también está el convenio 98 de la OIT, al referirse al derecho de negociar colectivamente establece que los trabajadores deberán gozar de adecuada protección, contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, en relación con su empleo.

Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

- a) Supeditar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;
- b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Sin embargo, su art. 5º permite a la legislación nacional determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.

En Uruguay los cimientos de derecho en los que los ordenamientos jurídicos se soportan, básicamente obedecen a los tratados internacionales de la OIT suscitados en materias del

reconocimiento, protección y aplicación del derecho de asociación sindical. Además de la opción de que tales facultades estén en cabeza de entidades policiales, circunstancias que deberán ser objeto de estudio del cuerpo legislativo interno de cada Estado miembro.

Las constituciones nacionales y la legislación interna muy limitadamente bordean tales eventualidades. Es el miedo estatal la mayor fuente de inhibición, o sea, es el temor a que el cuerpo policial comparta con el conglomerado cada una de los mecanismos a los que se ve sometido el trabajo al que se entregan, a las paupérrimas condiciones y malos tratos por parte de sus superiores, el impedimento para solicitar ante sus dirigentes las necesidades básicas para llevar a cabo la labor.

Aun siendo un cuerpo no deliberante, debe considerarse que el cumplimiento de órdenes no debe afectar los derechos humanos. Igualmente, la falta de preocupación por la profesionalización del policía y mucho menos por su núcleo familiar, entre muchas más falacias que se convierten en presiones que al Estado no le favorecerían.

En el contexto de la libertad colectiva, o libertad del sindicato se hace referencia al derecho que asiste al grupo que pretende crear un sindicato, a constituirlo, determinar su objeto, y dictar su estatuto, y administrarlo. Tomando las decisiones necesarias para alcanzar sus fines, sin más limitaciones que las establecidas legalmente en forma razonable.

En casi toda Europa, en Estados Unidos y en otros países del hemisferio, de una u otra forma existen manifestaciones gremiales o sindicatos de Policías, pero en ninguno de ellos estas organizaciones actúan en la clandestinidad, ni mucho menos organizan paros, huelgas u otro tipo de manifestaciones públicas en las cuales podría ponerse en riesgo la seguridad de la población.

4.2. Límites a la sindicalización de la policía

Existen normas legales vigentes, limitativas de los derechos derivados de la libertad sindical, es el Art. 2 de la ley 25.344, pero ella 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. Por lo que se impone, desestimar el argumento de la autoridad de aplicación basado en la ausencia de norma legal que contemple los derechos sindicales de los policías.

La huelga es un mecanismo de presión que el Estado no quiere combatir y este es uno de los límites de la fuerza policial, establecidos por el gobierno. Ya que no poseen el derecho a huelga, se debe comprender que no tiene valor ni eficacia el derecho a formar sindicatos, si no es posible ejercer el derecho de huelga. Con la disposición de que no existen posibilidades de tomar medidas de fuerza tales como la huelga, la organización sindical carece de sentido, por no cumplir con los fines esenciales de la misma. Con respecto a la huelga según el autor nos dice:

La última Ley Orgánica Policial nos prohíbe el derecho de huelga, pero como decimos, acá la huelga no se autoriza, se hace... Además, la sindicalización de la Policía trae con ello la democratización de la fuerza y mejora el servicio a la Ciudadanía (Cardozo, 2016, p.10)

El autor nos habla de lo importante que es la sindicalización, además afirma que la huelga es un derecho de todo ciudadano y no debe ser rechazada, el Comité de Libertad Sindical ha mantenido en reiteradas ocasiones que la prohibición de la huelga sólo podría ser aceptable con respecto a los funcionarios públicos. Los cuales ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, apunta a aquellos servicios cuya interrupción podrían poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población.

Es importante agregar que esta limitativa se presenta debido a que los agentes policiales deben dar el ejemplo ya que ellos son necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas. Así como los derechos y las libertades de los demás, es por ello que los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

En Europa el derecho a huelga también ha sido negado a los sindicatos de la fuerza policial un para evitar que se multiplicasen las ocasiones de conflicto con los policías, las autoridades poco a poco establecieron estructuras paritarias competentes para participar tanto en la gestión de las carreras como en las discusiones sobre la organización de los servicios y los métodos de trabajo. En España, por ejemplo, la negociación se desarrolla en el marco de un Consejo de Policía y de cierto número de comisiones de trabajo especializadas.

La ley también establece que los poderes públicos y en especial la autoridad administrativa del trabajo, los empleadores y sus asociaciones y toda persona física o jurídica deberán abstenerse de limitar la autonomía de las asociaciones sindicales, más allá de lo

establecido en la legislación vigente. Un ejemplo es Uruguay que establece en su constitución en el Art. 57 que:

La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad²⁰.

Brevemente, esta ley expresa que en Uruguay es aceptada, permitida y es un derecho que todo ciudadano debe aplicar. Es importante reconocer que los agentes policiales son parte de esa ciudadanía, puede todo el grupo policial sindicalizado delegar cierta cantidad de personal profesionalizado y conocedor de las necesidades específicas que se solicitan. Para que de manera pacífica pudieran no sólo desarrollar su derecho fundamental de huelga en aplicación del principio constitucional de igualdad, sin afectar la función social de la institución.

En el caso de la Policía Militar, se observa que la prohibición legal y constitucional de sindicalización, además de huelga no han impedido a los policías poner en marcha sus asociaciones. Igualmente convocar movimientos huelguísticos en busca de mejores condiciones de trabajo y salario. Ya para los integrantes de la Policía Judicial, erróneamente llamada Policía Civil, la prohibición no existe y esa circunstancia acaba estimulando a los policías militares a organizarse.

Existen diversas causas por el cual el gobierno no permite la sindicalización policial, una de las razones principales es la pérdida de poder sobre los cargos más inferiores. Posibilidad de ayuda a la profesionalización en la fuerza policial, siendo los integrantes de una sociedad postergada, abstención de iniciativas propias por temor a represalias. Asimismo, la poca credibilidad de la ciudadanía hacia la policía produce falta de interés y seriedad en los reclamos, peso político de prohibición por considerar la fuerza pública como un servicio inmediato para el mantenimiento del orden público.

Son muchas las razones, que, fundadas en posibilidades y circunstancias fácticas, hacen que el gobierno, generen esa abstención en lo que respecta de hacer al cuerpo policial titular del derecho de asociación sindical. En ámbitos internacionales, la desatención, poco

²⁰ Constitución Nacional de Uruguay.

interés y negligencia de los gobiernos en el promover buenos tratos, condiciones y beneficios para aquellos trabajadores. Porque así se les considera, pertenecientes al cuerpo civil armado de la policía, entidad defensora de la soberanía, generaron.

No es extraño que sigan produciendo en el interior de estos trabajadores ansias de reclamar y mediante el diálogo pacífico, mejorar lo que intrínsecamente se relaciona con la calidad del trabajo y una mejora en la remuneración de la labor, que impulsaría; a su vez, la tecnificación, profesionalización del conjunto beneficiando a la ciudadanía en general.

Cabe destacar que se deduce inevitablemente que el sindicato, la negociación colectiva y la huelga sean los tres pilares indispensables e interdependientes sobre los que reposa todo el derecho colectivo de trabajo, al extremo de que la ausencia de cualquiera de ellos impide el funcionamiento de éste, el derecho colectivo del trabajo lleva implícito, la libertad sindical, la negociación colectiva y el conflicto colectivo, dada la trivalencia de la huelga. Ahora bien, si falta alguno de los tres pilares mencionados queda demostrada la inexistencia de la libertad sindical. Se expresa que la huelga consiste en un instituto típico del Derecho colectivo que procura efectivizar la autotutela laboral y la libertad sindical.

Los trabajadores y los sindicatos pueden manifestar su descontento sobre temas económicos y sociales en relación con sus intereses, son derechos adquiridos, asimilables al colectivo de los trabajadores, y en el caso que nos ocupa es menester.

En el estadio actual el límite que tiene el ejercicio al derecho de huelga en la policía es la prohibición de actividad política. Se vuelve necesario distinguir aquellas netamente políticas y las que buscan reivindicaciones de carácter económico sin intentar influir en la política global.

Esta disposición absolutamente independiente del derecho colectivo que nos ocupa coliciona con el mismo por el componente político que pueda tener la huelga. Es decir, no pueden ejercer actividad política; no pueden realizar huelga política. Con esta suerte se necesitaría una norma que regulara el espacio que queda para el efectivo goce del derecho a la huelga sin chocar con la disposición de igual jerarquía.

La huelga que realicen los agentes policiales debe ser totalmente pacífica, se da a la limitación del derecho de huelga en los servicios esenciales una explicación coherente con la necesidad de proteger y promover el ejercicio del derecho de huelga en general. Se ha señalado que, mediante la regulación en los servicios esenciales, se intenta establecer un

equilibrio entre el interés de los ciudadanos, considerados como integrantes de la comunidad y de los derechos de las partes laborales en conflicto.

Otro punto importante es que si hubiera sindicato no se politizaría la Policía como se vino manejando si no que se profesionalizaría. La Policía responde y debe responder a políticas de Estado y no políticas de partido que alejan aún más de la posibilidad concreta de obtener el reconocimiento de la personería gremial. No puede seguir siendo un tabú para los gobiernos ni para los mismos ciudadanos en Latinoamérica. Tampoco las personas se pueden seguir declamando que la Constitución lo prohíbe puesto que todo es susceptible de cambio.

En el ejercicio de los derechos sindicales de los policías, deben valorarse en cada caso y en atención a si una actuación sindical aparentemente infractora de la jerarquía o de la disciplina afectaría negativamente al desempeño de las misiones constitucionales de las Fuerzas de Seguridad, que es lo que verdaderamente importa.

Si la prohibición de ejercicio del derecho de huelga es común a todos los funcionarios policiales, respecto del de sindicación el ordenamiento ofrece soluciones diferenciadas, como se verá. Adviértase, que ahora sí que existe un claro engarce constitucional, si bien de alcance dispar en relación con los demás Cuerpos, las eventuales peculiaridades de su régimen sindical tienen su origen en las que el citado precepto admite respecto de los funcionarios públicos.

En efecto, siendo todos ellos Institutos Armados de naturaleza civil no encajan en el concepto de Fuerzas o Institutos Armados o demás Cuerpos sometidos a disciplina militar. En consecuencia, sus derechos sindicales podrán ser objeto de peculiaridades como los de los demás funcionarios civiles, pero nunca de limitaciones ni excepciones.

Las peleas con la policía durante las manifestaciones sindicales son casi inexistentes, y durante las huelgas son excepcionales. En las empresas, muchos conflictos que en otros países desembocarían en una huelga pueden ser neutralizados por los comités de empresa. Esto no significa que en algunos casos no se produzcan detenciones no oficiales de las actividades, fundamentalmente en forma de reuniones colectivas de información.

En momentos en que la policía sindicalizada entre en estado de huelga, no puede limitar la prestación del servicio policial en beneficio del conglomerado social, en razón de ser la vida, el respeto, la seguridad, entre otros derechos esenciales del hombre. Es cierto que el caos

social es un fenómeno difícil de contener, pero por tal circunstancia no hay que coartar ni limitar el derecho de sindicación.

La libertad sindical del personal de la Policía, si bien es cierto no ha sido un tema que haya generado hasta la fecha mayor interés nacional, siempre se verá obstaculizada por las dificultades comunes al reconocimiento de las libertades sindicales en el seno de la función pública. Por las exigencias de sumisión al poder jerárquico de la misma Institución, incompatibilidad de la huelga con los principios de regularidad y continuidad de los servicios públicos.

Pero especialmente por la deformación conceptual que asimila a las fuerzas policiales a las militares. Esta militarización de la organización policial- verdadera rémora de los años de plomo en América Latina- acentúa y perpetúa la incompatibilidad entre Policía y ejercicio de la libertad sindical, con la peculiaridad de que, en consecuencia, se argumentará también sobre la base de la posible politización de la Policía.

Es necesario agregar que la sindicalización policial ayuda a mejorar las funciones de los policías y evita la corrupción, es importante que los derechos de cada ciudadano sean respetados. Para así estar en un ambiente seguro y de confianza las regulaciones que cada país realiza con respecto al tema nos ayuda a entender como en realidad se debe aplicar la aceptación de la fuerza policial.

Conclusión

La evidencia mostrada anteriormente con respecto al derecho de la fuerza policial a la sindicalización, conforme lo expresan las Constituciones de algunos países, desde el punto de vista de las restricciones, limitaciones o exclusiones dirigidas de manera específica a los integrantes de la Policía. Nos muestra que las Constituciones de los países como Argentina, Uruguay, Brasil y Europa, no restringen, no limitan ni excluyen del derecho a la huelga y a la sindicalización a las personas que laboran como policías.

Mientras que, existen países donde se restringen, limitan o excluyen del goce del derecho sindical a los miembros de la Policía como Colombia, Panamá, que exceptúa de este derecho a los miembros de la Policía, y Perú que restringe el derecho a la sindicalización y huelga concedido a los demás empleados públicos, excluyendo de tal derecho a los miembros de la Policía Nacional.

Entiendo el derecho a huelga como una herramienta más que debe poseer cada ciudadano para el pleno ejercicio de sus derechos. Es en este aspecto que considero se ha amputado este derecho a las fuerzas policiales. En mi opinión no funcionaría de manera plena y eficaz la sindicalización si no puede oponerse o reclamar los beneficios que le corresponda sin contar con el instrumento de la huelga.

Es vital que a las fuerzas policiales se le den los beneficios esenciales para así evitar totalmente la corrupción y lo malos hábitos ya que frente a los magros ingresos y condiciones de trabajo pauperizantes se degrada la función y la labor prestada por los funcionarios acorralando a los trabajadores a un ámbito donde la corrupción va introduciéndose y subrepticamente ganando adeptos dentro de la fuerza.

Conclusiones finales

Los derechos de los trabajadores han implicado grandes luchas sociales y conquistas de garantías para los trabajadores. Las mismas se han dado desde el derecho internacional hasta el derecho nacional, a los fines de resguardar sus intereses frente a los del empleador.

Es por ello que, en el caso del personal policial, esta cuestión adquiere un matiz diferente. Así, dado que en su caso no pueden agruparse en sindicatos, y, por ende, tampoco pueden realizar medidas de fuerza gremial. Es decir que, en su caso, se menoscaban sus derechos como trabajadores, otorgándole mayor importancia a la obligación que ellos poseen para con la sociedad en atención a las tareas realizadas.

Nuestro país se ha organizado como un Estado Social de Derecho, forma política que implica que el derecho de asociación del cuerpo civil armado encuentra limitación, a pesar de considerarse un Estado de permisibilidad y reconocimiento en la defensa de los derechos constitucionales. El mismo debe velar por las condiciones laborales, familiares, económicas y sociales de los particulares, especialmente de los cuerpos defensores y garantes del orden como lo es la policía, considerada como la representación más visible del Estado y el reflejo de un país: de su cultura, política, historia, población y economía.

En líneas generales, las mayores limitaciones que se hallan al expresar el derecho a huelga, son los servicios esenciales y mínimos. Esto debido a que la ausencia de estos servicios significa un perjuicio de la vida de los ciudadanos cercanos a donde se presente la huelga, derivando este derecho de huelga en el abuso de derecho y que violentarían de los derechos de

otras personas, lo cual, derivaría en un espiral de violaciones de derechos que sería difícil resolver.

La huelga del personal policial es polémica atenta a que los intereses de la comunidad hallan sus más explícitas garantías en la seguridad. Lo mismo ocurre cuando las huelgas suceden en cualquier parte del sector público, aquí es donde se dan los conflictos de intereses, empleado, empleador y ciudadano, cómo, por ejemplo, las frecuentes huelgas en los hospitales públicos.

A pesar de lo que pueda ser entendido, el nombre servicio mínimo tiene una particularidad, y es su literalidad. La connotación que posee el adjetivo “mínimo/a”, no proviene de que estos tengan menor relevancia que otro conjunto de derechos o que se den en menor cantidad cuando se compara con otros servicios, sino que proviene de que es lo menos que se debe de hacer en el caso de una huelga. También se puede entender que proviene del hecho de que el trabajo prestado mientras se esté en huelga será mucho menor en comparación a cuando se esté en condiciones ordinarias.

Sin embargo, la legislación puede estipular únicamente medidas que regulen o limiten el derecho a huelga a los fines de estipular pautas mínimas laborales que no afecten el normal desenvolvimiento del servicio.

Así las cosas, no puede menoscabarse de manera radical y absoluta el derecho a huelga. Ello, dado que el derecho a la formación de una agrupación sindical es un derecho inherente a cada grupo de trabajadores.

A razón de lo expuesto, corresponde aseverar que la existente limitación de la sindicalización de la policía es inconstitucional y violatorio de derechos humanos, debido a que dicha institución está conformada por trabajadores de naturaleza civil. Los cuales actúan bajo la autoridad y soberanía nacional con el fin de fortalecer la democracia, permitir la convivencia y bienestar de nuestra sociedad.

El hecho de que cada grupo de trabajadores pueda agruparse en sindicatos que representen sus intereses implica democratización, a la vez que funciona como un mediador entre los trabajadores y los representantes del gobierno cuando se llaman a paritarias. Es por ello que no se observa una real razón jurídica por la cual los policías no puedan agruparse en

sindicatos que representen sus intereses, y por el respeto de sus derechos y garantías dado que son trabajadores al igual que cualquier otro empleado.

Como posibles propuestas para conciliar los derechos de los trabajadores y el fallo de la Corte, en particular los fundamentos del mismo, puede señalarse que puede existir la posibilidad de sindicalizar a la policía para que los efectivos puedan profesionalizar, discutir y mejorar sus condiciones laborales. En buena medida, esta situación ya se produce hoy, pues las asociaciones civiles de oficiales, familiares de oficiales y mutuales actúan como voceros de los trabajadores. Sin embargo, dicha cuestión es aún informal y no permite un adecuado ejercicio de los derechos de los trabajadores.

Toda forma de medida de fuerza sin lugar a dudas tras el fallo de la Corte debe ser considerada inconstitucional, pero la sindicalización o incluso formas de libre asociación que representen a los trabajadores para poder manifestar los inconvenientes que puedan no debería entrar en conflicto directo con la Constitución Nacional. Cabe la posibilidad de llevar estos reclamos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a fin de contar con un escenario de discusión más amplio en el que los reclamos de los trabajadores de la seguridad no se vean subsumidos por las agendas políticas de los gobiernos que permanentemente están en emergencia y utilizan a los efectivos policiales en muchos casos como guardias pretorianas.

Si aceptaran la sindicalización de la policía, estos serían más autónomos y fuera del poder del gobierno, el cual podría hallar inconvenientes y resistencias para la ejecución de ciertos actos, sobre todo, cuando se trata de contener a las masas movilizadas ante medidas de carácter impopular, como suele acontecer muy a menudo en América Latina.

Ahora bien, si se decidiera permitir la sindicalización, existiría un camino institucionalizado para las sugerencias o reclamos. Impactaría de manera indiscutible en la formación de los cotos de corrupción y temor infundido a través de la democracia interna, minando la influencia de los integrantes que degradan a la fuerza, y remoralizando permanentemente a sus actores con una clara política de DDHH dentro de la fuerza desde el Estado. Para contar con policías democráticas debemos propiciar gobiernos democráticos en el seno de sociedades democráticas. La pregunta es qué tan lejos estamos de esta realidad...

Bibliografía

Doctrina

- Altamira Gigena, R. E. (2012). "El modelo sindical argentino". Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>
- Arese, M. C. (2012) "La huelga como un derecho fundamental y sus posibles conflictos con otros derechos fundamentales de los ciudadanos". Recuperado de <http://isls.org/wp-content/uploads/2013/01/Argentina-lacolision-Arese.pdf>
- Capón, R. (2006). "Es admisible la sindicalización policial". Revista de Derecho Laboral.
- Cardozo, R. (2016) "Información general. Correo electrónico enviado a Acero, N." Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>
- Copani, M. A. (2005). "Sistema sindical argentino". Recuperado de <http://biblioteca.calp.org.ar/meran/opac-detail.pl?id1=73258>
- Cornaglia, R. (2016). "Las asociaciones gremiales de las profesiones liberales". Recuperado de <http://www.relats.org/documentos/EATP.TA.Cornaglia.pdf>
- De Fazio, F. L. (1985). *Teoría y derecho sindical*. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- Foglia, R. A. (2014). "La libertad sindical: derecho individual o colectivo". Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>
- Funes de Rioja, D. (2011). "El derecho de huelga en nuestro régimen. Sus límites y la huelga en los servicios esenciales". Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>
- Gabet, E. (2011). "Derecho de Huelga". Recuperado de <ftp://www.justiciachaco.gov.ar/Biblioteca/DERECHO%20DE%20HUELGA/DOCTRINA/HUELGA%20Y%20SALARIO%20-%20GABET,%20EMILIANO%20A..rtf>
- Gambacorta, M. L. (2015). "Poder de policía laboral y resguardo de la libertad sindical como principio rector del derecho colectivo del trabajo". Recuperado de <https://biblioteca.mpf.gov.ar/meran/opac-detail.pl?id1=23271>

- García, H. (2014). *Sindicalización en las Fuerzas Armadas y de seguridad*. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- Godio, J. (2010). "Los sindicatos en la Argentina y el mundo: una mirada desde sus orígenes y mutaciones hasta la globalización". Recuperado de <https://es.scribd.com/document/117389936/Aulas-y-Andamios6>
- Gómez, M. (2009) "Búsqueda de la identidad a la luz de la ciencia de policía — ¿Qué es la policía?" Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>
- Livellara, S. (2011) "La huelga y sus daños". Recuperado de <http://thomsonreuterslatam.com/2012/01/la-huelga-y-sus-danos/>
- López, J. (1998) *Libertad Sindical*. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- Mansueti, H. (2007) "Huelga en los servicios esenciales en la Argentina". Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>
- Mizrahi, D. (2013) "Por qué la policía no tiene sindicatos en América Latina". Recuperado de <http://www.infobae.com/2013/12/14/1530875-por-que-la-policia-no-tiene-sindicatos-america-latina/>
- Santos Azuela, H. (1980). "Formación histórico-jurídica del sindicato". Recuperado de https://books.google.co.ve/books?id=rSuT3sarI24C&pg=PA140&lpg=PA140&dq=Santos+azuela+formaci%C3%B3n+hist%C3%B3rico-jur%C3%ADdica+del+sindicato&source=bl&ots=yfYdA7z_WS&sig=91IFv1zj9IZ-KUgSbZQz_twd3Z4&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwiiiNC4-dbcAhVlpFkKHZaJAVoQ6AEwBXoECAUQAQ
- Sappia, J. (2015) "La huelga y los servicios esenciales". Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>
- Tribuzio, J. (2010). "Servicios Mínimos y Servicios Esenciales". Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>
- Vargas, N. y Gauna F. (2013). "A propósito de la sindicalización de las fuerzas de seguridad". Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>
- Zaffaroni, R. (2017). "Sobre los sindicatos con uniforme". Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/127952320150817.html>

Jurisprudencia

- Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, “Asociación Profesional de Santa Fe c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales”, sentencia del 17 de marzo de 2013. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>

Legislación

- Convenio Nº 87, 1948.
- Constitución de la Nación Argentina. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.
- Ley 23.551. Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de abril de 1988.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Decreto 556/45. Poder Ejecutivo Nacional, 1945.
- Ley 14.786. Boletín Oficial de la República Argentina, 9 de enero de 1959.
- Ley 25.877. Boletín Oficial de la República Argentina, 19 de marzo de 2004.
- Decreto 2184/90. Poder Ejecutivo Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, 1990.
- Ley Reforma Laboral. Boletín Oficial de la República Argentina, 02 de junio de 2000.
- Resolución 2200 A (XXI). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.