



**TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**  
**DERECHO A LA SINDICALIZACIÓN DE LA POLICÍA DE BUENOS AIRES**

**FELIPE DAVID CORONEL**

**DNI 29.735.936**

**ABOGACIA**

**2019**

## **Resumen:**

Todos los funcionarios estatales en la Argentina cuentan con garantías para el ejercicio de sus derechos laborales, de acuerdo a normativas que podemos encontrar en nuestra ley suprema. No obstante, este reconocimiento en el caso de las fuerzas policiales, se ve coartado porque les es negado contar con un sindicato que negocie y proteja sus intereses laborales, es decir, contar con un convenio colectivo de trabajo que regule su actividad y salario.

En virtud de instrumentos internacionales, referidos a derechos humanos, que la Argentina incorporó a su legislación y del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, es otorgado el derecho a todo trabajador a sindicalizarse sin hacer distinción de la labor que realiza. El no cumplimiento de estas normas, vulnera derechos constitucionalmente protegidos, para lo cual indagamos con cuáles garantías cuenta el policía para defender sus derechos laborales.

La presente investigación hará foco en estos conceptos para determinar si se afectaría algún principio constitucional en caso de negar a las fuerzas policiales que se agremien en el marco del ordenamiento jurídico argentino vigente y los fundamentos jurídicos con los que cuenta el Estado para privar al policía de acceder a un sindicato.

**Palabras clave:** fuerzas policiales, derechos laborales, sindicalización, funcionarios estatales.

**Abstract:**

All state officials in Argentina have guarantees for the exercise of their labor rights, according to the legal foundations of the State. However, this recognition in the case of police forces is restricted because they are denied having a union that negotiates and protects their labor interests, that is, having a collective bargaining agreement that regulates their activity and salary.

By virtue of international instruments, referring to human rights, which Argentina incorporated into its legislation and article 14 of the National Constitutional Law, the right to organize is granted to all workers without distinction of the work they perform. Failure to comply with these rules, would be violating constitutionally protected rights, for which we investigate with what guarantees the police have to defend their labor rights.

The present investigation will focus on these concepts to determine if any constitutional principle would be affected in the case of denying the police forces that join in the framework of the Argentine legal system in force and the legal bases available to the State to deprive the police of access a labor union.

**Key words:** police forces, labor rights, unionization, state officials.

## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCION GENERAL .....	6
CAPÍTULO I .....	11
GENERALIDADES SOBRE HISTORIA Y PRESENTE DE LA FUNCIÓN DE POLICIAL .....	12
Introducción .....	12
1.1 Concepto de Funcionario Público .....	12
1.2 Análisis de los antecedentes de la función de policía y condiciones laborales .....	13
1. 3 La función de la Policía. ....	17
1.3.1 Condiciones Laborales de la fuerza policial desde sus inicios .....	19
1.4 Reglamentación de Haberes, Licencias y Jubilaciones .....	23
Conclusiones parciales .....	25
CAPÍTULO II .....	29
Introducción .....	30
2.1 Análisis de las normativas vigentes .....	31
2.1.1 Derecho al trabajo.....	31
2.1.2 El derecho a peticionar .....	35
2.1.3 El derecho de asociación .....	35
2.1.4 El derecho a la asociación.....	36
2.1.5 El derecho a la organización sindical.....	37
2.1.6 El derecho a la concertación de convenios colectivos .....	38
2.1.7 Derecho a huelga.....	40
2.2. Estudio de los artículos 16, 19, 28, 75 (incisos 22 y 24) de la Constitución Nacional .....	42
2.2.1. Constitucionalidad del Artículo 1 de la Ley N.º 19549 de Procedimientos administrativos .....	45
2.3 Análisis de las normas de organización de las policías de la Provincia de Buenos Aires. ....	46
2.3.1 Análisis de las características normativas de la función policial .....	47
2. 4. Análisis de los Convenios y recomendaciones de Organizaciones Internacionales .....	50
2.4.1. Tratados internacionales cuya operatividad no requiere de una ley especial para ser reconocidos y ejercidos por los habitantes. ....	50
2.4.2. La Organización Internacional del Trabajo .....	53
2.5 Puntos de vista de catedráticos y sus diferentes posturas .....	57
Análisis doctrinarios .....	57

2.5.1 Julio A. Grisolia .....	57
2.5.2 Mario Ackerman y Diego Tosca .....	58
2.5.3 Rene Mirolo .....	60
2.5.4 Raúl Zaffaroni.....	61
Conclusiones Parciales .....	62
CAPÍTULO III.....	67
Introducción .....	68
3.1 Fundamentos a favor y en disidencia de la sindicalización policial.....	69
3.1.1 Resoluciones Administrativas del Ministerio del Trabajo .....	69
La Visión de la OIT .....	73
3.2 Fundamentación en que se apoya el proyecto de Ley del sindicato policial (S0285/15).....	74
3.3 Análisis de los países del primer mundo en cuanto a sindicalización policial .....	77
Derecho comparado, sindicatos policiales de Italia .....	77
3.4 Análisis de los países latinoamericanos en cuanto a sindicalización policial .....	80
Asociaciones sindicales policiales del Brasil .....	80
Conclusiones parciales .....	82
Conclusión Final .....	84
BIBLIOGRAFÍA.....	88
Doctrina.....	88
Libros .....	88
Revistas .....	89
Ponencias .....	90
Legislación .....	91
Internacional .....	91
Nacional.....	92
JURISPRUDENCIA .....	92
Nacional.....	92
Otros .....	93
Páginas web consultadas .....	93
Artículos periodísticos .....	94

## INTRODUCCION GENERAL

La verticalidad manifiesta en las organizaciones militares, policiales y la jerarquización impiden, de alguna manera, el derecho a la igualdad real con del resto de los trabajadores. El ámbito laboral donde se desarrolla el trabajo policial cuenta con jornadas de amplia carga horaria, baja remuneración y riesgo de vida, sin un convenio colectivo que regule su actividad.

El derecho a sindicalizarse, actualmente no existe para el personal policial dentro del territorio nacional y cada intento de formación sindical policial no logró eco favorable en los estrados jurisdiccionales, aunque las decisiones de los magistrados no fueron unánimes. Para todo trabajador este derecho está reconocido por la Constitución Nacional y por organismos internacionales y en algunos países de la región las fuerzas policiales cuentan con sindicato. Esta problemática ha persistido por décadas, pero se hace más crucial en tiempos actuales, por lo que se considera que la normativa debe adaptarse a los hechos y dar solución a la agremiación de las fuerzas policiales para dar protección de sus derechos laborales. Para la delimitación temporal, el punto de partida es 1957 (incorporación a la Constitución Nacional el artículo 14 bis) cuando se otorga el derecho de sindicalización a todo trabajador.

Con todo lo expuesto, la problemática que el trabajo de investigación plantea, está centrada en responder al cuestionamiento que surge al indagar: frente a las violaciones a los derechos laborales de la policía, en particular, de la Provincia de Buenos Aires: ¿Se vulnera algún principio constitucional y/o derechos que se esgrimen en el marco del ordenamiento jurídico argentino vigente en los casos de negación a la sindicalización de las fuerzas policiales?

En este contexto, el trabajo se planteará como objetivo general, analizar si algún principio constitucional y/o derecho que se agremien en el marco del ordenamiento jurídico argentino vigente se ve vulnerado en los casos de negación a la sindicalización de las fuerzas policiales.

Como objetivos específicos, analizar la sindicalización policial en otros países, los fundamentos de los intentos de sindicalización policial en Argentina y la Ley y/o reglamentación que prohíbe la libre sindicalización a la policía de la Provincia de Buenos Aires, la doctrina y jurisprudencia que niega el derecho y relacionarlos con los derechos constitucionales.

Por lo expuesto, la hipótesis investigativa, es toda vez que se le negó a los policías el derecho de acceso a un sindicato, que los represente, se vulneraron principios constitucionales que se agremien en el marco del ordenamiento jurídico argentino vigente, debido a que claramente se ve afectado el principio de igualdad, que estos tienen con los demás trabajadores. Los policías frente a su empleador, que es el Estado, son la parte más débil en una relación laboral que en todo es injusta para ellos, como se puede ver a simple vista, la desigualdad a la que se hace mención es en la cantidad de horas que trabajan, la falta de elementos para cumplir con su función, los bajos salarios carentes de actualización inflacionaria, todo esto por no poder expresar de ninguna forma la necesidad que día a día viven, ya que su sistema reglamentario es muy estricto y quejarse del servicio individualmente es una falta merecedora de un correctivo disciplinario y quejarse en grupo es sublevación. Por lo expuesto se ve claramente mitigado el principio de igualdad, ya que en el artículo 14 bis de la CN, se expresa como ley fundamental, que "...El trabajo en sus diversas formas gozara de la protección de las leyes las que aseguran al trabajador ...organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial", y que según el artículo 16 de la CN "...Todos sus habitantes son iguales ante la ley", por todo ello se concluye, que cada vez que la autoridad política y judicial negó a los policías el poder tener su propio sindicato fueron dejado de lado, vulnerados e ignorados, principios constitucionales, que demuestra el mal uso del poder político y tristemente la incorrecta aplicación de la norma de nuestros magistrados que miran hacia otro lado ante tal injusticia.

En cuanto a la metodología de la investigación, el trabajo presenta un enfoque descriptivo- exploratorio con el objetivo de resaltar los aspectos trascendentales de la temática, examinar en profundidad la legislación vigente en torno a los derechos laborales de la policía. En este orden de ideas, se realizará la recolección de datos y posterior revisión documental de las fuentes primarias, secundarias, terciarias con análisis de los fundamentos y el análisis del contexto cultural y del derecho positivo, con el fin de determinar los derechos vulnerados ante la negación de un sindicato policial analizando las consecuencias que esta negación conlleva y así dar respuesta a la pregunta de investigación.

El recorrido a lo largo del presente trabajo de investigación, se presenta en tres capítulos que puntualizan la descripción conforme los objetivos planteados, buscando atender a todos y cada uno de los aspectos que se considera pertinente abordar.

En el capítulo uno, se expondrá el problema jurídico a investigar. La función del policía como funcionario público, los antecedentes históricos y las condiciones laborales tendientes a estudiar la satisfacción de sus derechos. Se expondrán los cambios a través del tiempo hasta la cultura actual que lo caracteriza, las normativas de su accionar, patrón de conducta, perfil y se hará mención sobre el vacío legal para la defensa de sus derechos laborales.

A continuación, el capítulo dos hará referencia a los antecedentes de la legislación y doctrina con respecto a los derechos laborales en general y la sindicalización policial en particular. La regulación jurídica argentina e internacional y los análisis con respecto a los intentos de formación de organización sindical de la policía. Se analizarán los Artículos 14, 14 bis, 16, 19, 28, 75, de la Constitución Nacional, la ley de Asociaciones Sindicales Ley 23551, su ámbito de aplicación. El Decreto Reglamentario 467/88 y la constitucionalidad del Art. 1 de la ley 19549, Ley de procedimientos administrativos. Se analizará también, la ley 13482 de unificación de las normas de organización de las policías de la provincia de Buenos Aires con los respectivos convenios y recomendaciones de la O.I.T. y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General Naciones Unidas. Por último, se estudiarán los puntos de vista a favor y en contra de los catedráticos Mario Ackerman, Diego Tosca, Rene Mirolo, Julio Grisolia y la opinión del Dr. Zaffaroni.

Por su parte, el capítulo tres hará mención a los aspectos de la jurisprudencia en la República Argentina en cuanto al "Sindicato policial Buenos Aires", la Convención de 1957 y los Convenios de la OIT ratificados por la Argentina. Se incursionará en la legislación nacional existente haciendo énfasis, donde se trataron pretensiones de sindicalización con los fundamentos a favor y en disidencia de la sindicalización policial. Las resoluciones administrativas del Ministerio de Trabajo, la Cámara Nacional de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A su vez, se analizará el proyecto de leyes de sindicalización policial y del derecho comparado, su fundamentación y el proyecto de Ley de sindicato policial (S0285/15) autor: Eugenio J. Artaza. Para finalizar nos abocaremos a comparar con un país de los llamados del

primer mundo, Italia, la sindicalización policial y dentro de los países de la región, la sindicalización policial en Uruguay.

De acuerdo a lo detallado en los párrafos anteriores, determinamos así y conforme se ha expuesto como hipótesis, la suficiencia de tales textos en torno a dar solución a la temática referida.

Finalmente, se elaborarán las conclusiones pertinentes a la temática, verificando si la normativa disponible en torno a la sindicalización de la policía podría reverse y dar solución a la problemática sobre los derechos laborales de la fuerza policial.



## **CAPÍTULO I**

### **GENERALIDADES SOBRE HISTORIA Y PRESENTE DE LA FUNCIÓN POLICIAL**

# **GENERALIDADES SOBRE HISTORIA Y PRESENTE DE LA FUNCIÓN DE POLICIAL**

## **Introducción**

En este primer capítulo del TFG, se revisa las diferencias sustanciales entre el funcionario público en general y el policía en particular, en referencia a los derechos laborales disimiles que gozan unos y otros. Luego al analizar la función policial analiza el cumulo de responsabilidades y dedicación que debe dedicar la fuerza policial, con respecto al resto de los funcionarios públicos.

Para el estudio de la función policial y las condiciones laborales, se ve oportuna una revisión de los antecedentes históricos que, sin el ánimo de dar color al texto, desea mostrar desde los inicios las condiciones de contratación, en cuanto a remuneración, obligaciones y las consideraciones recibidas de la sociedad, en relación al lugar que ocupaba la fuerza policial dedicada a la seguridad. El proceso que devino en la actual cultura policial está relacionado con los reconocimientos y derechos que fueron adquiriendo en el tiempo.

La reglamentación actual en relación a remuneraciones, escalafones y servicios sociales, muestra un avance en materia de derechos laborales, pero también, interrogantes a la hora de necesitar realizar, el policía, un reclamo administrativo o legal. En estos casos debe efectuarlo particular e individualmente al tener vedado el derecho de recurrir a una acción colectiva y oficial que lo represente.

### **1.1 Concepto de Funcionario Público.**

El concepto de funcionario público, se diferencia de empleado público. Si bien ambas se encuentran instaladas en el mismo ámbito laboral, el primero representa la voluntad del Estado, mientras que el segundo ejecuta las decisiones de los funcionarios. En la práctica, los funcionarios pueden –en algunas ocasiones– tomar las decisiones, así como ejecutarlas. Esto puede advertirse en tres expresiones de la doctrina: el Código Civil y comercial de la Nación (CCCN), el Código Penal (CP) y el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional.

El Artículo 1766 del CCCN, en referencia a la responsabilidad de hechos u omisiones de funcionarios públicos y empleados públicos, ambos términos se utilizan como sinónimos/equivalentes, manifiesta:

“Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de manera irregular las obligaciones legales que le están impuestas se rigen por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local, según corresponda”.

Por su parte, el CP en el Artículo 77, dice: “Por los términos «funcionario público» y «empleado público», usados en este código, se designa a todo el que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas”

En el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, Artículo 1 expresa: “Este Estatuto comprende a todas las personas que, en virtud de nombramiento emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en organismos dependientes del PEN,” (Decreto-ley 6.666/1957. Con el mismo criterio, todo el resto del articulado se refiere constantemente a la expresión agente; de esta forma evita hacer distinción entre funcionarios y empleados.

Agustín Gordillo interpreta que el derecho positivo argentino no hace diferenciación entre funcionario y empleado; por el contrario, establece para todos los agentes de la administración la misma calificación jurídica. No existe razón alguna, ya sea de índole teórica o práctica, que justifique tal diferenciación. De aquí que, en la aplicación de la responsabilidad civil, no se hace ninguna distinción entre funcionario y empleado. Por ejemplo, el presidente de la nación es considerado un funcionario público que decide actos de gobierno, pero que también obedece reglas protocolares como, por ejemplo, asistir a un acto público o descubrir una placa, entre otras. De igual manera, un agente de policía debe tomar una decisión, en casos en los que detiene a un sospechoso o necesita intervenir en el tránsito. Sin embargo, cuando debe trasladar a un preso a los tribunales o completar formularios, cumple órdenes estrictas y actúa como un empleado público. En síntesis, el concepto de funcionario público refiere al agente de la administración pública y no presenta distinción alguna con el término empleado público. Se trata de un mismo concepto por el cual –indistintamente– ambas designaciones se hallan sometidas por igual al régimen del derecho público que representa una función comprendida en la Ley N° 25188 (1999) de Ética de la Función Pública (Gordillo; 2014).

## **1.2 Análisis de los antecedentes de la función de policía y condiciones laborales**

Anteriormente ya se ha demostrado que, para la doctrina, el agente de policía puede tomar decisiones o cumplir las órdenes que le son dadas; por esto, su función es similar a la del empleado público. A fin de abordar el estudio de la función policial, resulta pertinente dar inicio al análisis con algunos fragmentos de corte histórico donde se reflejan diferentes formas de identificar a la policía en lo referente a su función

Norberto Frontini, –responsable de la investigación sobre los orígenes de la policía en Argentina– señala que “(...) los modelos policiales surgidos en Francia e Inglaterra -con sus respectivos antecedentes- (...) influyeron de manera determinante en la conformación de la estructura policial de no pocos países” (2005:1). El autor explica que, los dos modelos, el francés y el modelo inglés –que considera con una apariencia contradictoria– igualmente coinciden en la práctica. El modelo policial francés, con una tradición militarista de ocupación y el modelo policial inglés, con una tradición de voluntariedad y participación cívica. El autor, agrega que, Recasens i Brunet (en su texto; *Policía y control social* [1989]) ubica a la policía entre la preocupación por el control y, a su vez, el interés por la dirección del Estado. Es decir, una postura ideológica que permita actuar como un aparato represivo del Estado debido a su jerarquía, donde las clases o grupos dominantes puedan acceder y conservar el poder del Estado. Esta actitud con la cual se organiza la policía, tiene como antecedente la Europa de 1789 con la Revolución Francesa y a su vez del modelo policial inglés, marcado en el siglo XVIII por las características inherentes al desarrollo de otra revolución, la Industrial. Esta postura inglesa se reflejaba en la creación de una fuerza con grupos de patrullaje y otra fuerza estacionada en los muelles para cuidar la mercadería, pero ambas, no eran suficientes para controlar la conflictividad obrera generada por las condiciones de trabajo opresoras de la época. Por lo tanto, se organizaron nuevas fuerzas para la prevención de delitos (aparición del concepto de policía preventiva), provistas de uniforme y poco armadas que se encargaban de controlar a los trabajadores. Al igual que en Francia, la fuerza policial inglesa compartía el uso de uniformes, la disciplina estricta, y una estructura rígida y jerarquizada. Cabe destacar que la policía –a lo largo de su historia– conserva esquemas de control pertenecientes a la idiosincrasia del estado que conforma la fuerza. Por ejemplo, en América Latina, la época colonial se ha visto influenciada por

la organización de la policía del Santo Oficio. Estaba conformada por dos grupos: uno de laicos –denominado los Familiares– y otro de Sacerdotes –llamados Comisarios– que, desarmados, ejercían un control moderno. Los Familiares, por su parte, se ocupaban de vigilar a los que consideraban sospechosos y apresar a los supuestos herejes (Frontini; 2005: 5-15).

Autores franceses se han dedicado a revisar el concepto de policía hasta mediados del siglo XVIII. Cesare Birignani, en su investigación sobre historia de la policía, señala que el término policía no refería a una especie de agencia o cuerpo especializado de hombres, sino una a serie de funciones. El autor cita a Diderot, quien sostenía que la vigilancia policial funcionaba para alejar a la gente de la barbarie y alentar la civilización, el termino no presentaba implicaciones coercitivas, como lo tiene hoy; la mayoría de los escritores en el siglo XVIII –como Voltaire y Rousseau– apoyaban el concepto de referirse al estado policial como a un ‘estado civilizado’. Asimismo, en la Ilustración, la ciencia de policía fue tomada como una fuente de conocimientos que dio forma al surgimiento del urbanismo. Nicolás De La Mare –comisionado de la policía francesa– comienza un tratado que se dio en llamar “*Traité de la Police*” (1705). El texto presentaba directivas principales en las cuales, la policía, debería intervenir, a saber: la religión, la moral, la salud pública, los alimentos y su distribución, entre otros. De La Mare es considerado el creador de la policía francesa y de una nueva conciencia sobre el alcance de la ciudad (Khosravi, 2011). La función policial queda enmarcada como un concepto más ideológico que represivo y los ideales.

En el siglo XIX, se abandona el carácter ideológico y el aparato policial pasa a ubicarse en el ámbito de los funcionarios del Estado y se vincula entonces con el derecho penal. Luego, en el siglo XX, ya podemos encontrar dos visiones distintas en lo que refiere a la función de la policía:

Los ideales del Iluminismo<sup>1</sup> avanzan en suprimir los castigos en público, ejercidos para resaltar el poder de los estados soberanos, y comienzan a administrarse en ámbitos cerrados por un lado, la policía que aseguraba el bienestar en relación con la

---

<sup>1</sup>El Iluminismo o la Ilustración, movimiento espiritual, intelectual y cultural de la segunda mitad del siglo XVIII, conocido como el “siglo de las luces”, tenía el objetivo de crear conciencia por la propia razón, que llevaría a la confianza, libertad, dignidad, autonomía, emancipación y felicidad del hombre.

sociedad y, por el otro, la policía como organismo de control de la sociedad. Esta última es la que ha prevalecido hasta nuestros días.

En síntesis, es posible decir que los orígenes de la policía, en relación a su condición dependiente del Estado, son coincidentes con las ideas de la Revolución Francesa. El triunfo del capitalismo y de la hegemonía económica (es decir, el poder de la burguesía), impone un sistema coactivo que da comienzo a los organismos policiales. Estas prácticas de control, con la aparición del Estado moderno, conformaban un sistema de mecanismos, con un circuito cerrado de control de infractores. La policía cubría las necesidades político-económicas del Estado a través la intervención de los aparatos ideológicos y represivos.

Hasta 1880, la función de la policía en Argentina en lo referente a la seguridad interna del territorio nacional, estaba a cargo de divisiones del ejército. En las provincias, la autoridad era ejercida por el Ministerio de Guerra y Marina. La policía provincial, se organiza en la misma década con los fondos recibidos del Ministerio del Interior (MI), en su reciente creación.

Ya en el siglo XX, se crea en 1943 la Policía Federal (PF) con delegaciones en las provincias. En los años 50, desde un pensamiento estructural funcionalista, el policía, debía integrarse a la sociedad como cualquier funcionario y relacionarse en un “plano de igualdad”. Este sería el caso del agente de policía prototípico de la época, ubicado en una esquina de la ciudad, conocedor y amigo de las familias de la cuadra. Tiempo después, empieza a plantearse una situación antagónica; la función de la policía se enmarca en un lugar de subordinación a las necesidades de la sociedad y comienza a ser un subalterno para trabajar en su defensa. No puede identificarse al agente de policía por su función de vigilancia, puesto que se trata tan solo de una parte de sus responsabilidades. Un enfoque así sería reduccionista - histórico y generaría, a su vez, una confusión entre el cuerpo policial con otros grupos –colectivos o instituciones– con un único rasgo común: la misión de control.

A comienzo del siglo XXI, se crea el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDH). Este organismo nacional se destina a diagramar las acciones de la seguridad interna desde una secretaria denominada Secretaría de Seguridad Interior. La función de dicho cuerpo tiene como fin asistir al ministro en la creación de políticas destinadas a organizar el área, planificar, coordinar y supervisar las acciones –conjuntas e individuales– de las fuerzas (seguridad y policiales) que, a su vez, capacitan y

organizan la PF. La Ley de Seguridad Interior N° 24059, promulgada el 6 de enero de 1992 y su Decreto Reglamentario (N° 1273/9221, del 21 de julio de 1992) en el Artículo 11 contiene la designación de los funcionarios que estarán a cargo y sus funciones dependientes del ministro del Interior, a propuesta del Subsecretario de Seguridad Interior, de quien dependerán orgánicamente. La Ley N° 24059 se convierte en la norma a nivel nacional, a la vez que da origen al Consejo de Seguridad Interior (Artículo 9). Asimismo, la citada ley, en su Artículo 23, “Del empleo de los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad”, reglamenta que su empleo estará fijada por los siguientes supuestos: “a) Cuando estén en peligro colectivo, la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada; b) Cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos o las garantías constitucionales en plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal; c) En situación de desastre según los términos que norman la Defensa Civil”.

El MI se hace cargo de los asuntos de seguridad interior (Decreto N° 1067/2004; confirmado por Decreto N° 163/2005). Este proceso lleva más de tres años y en el 2007, se promulga la nueva Ley de Ministerios (N° 26338), que reintegra al MJDH responsabilidad de los temas relacionados a la seguridad interior y el poder de control sobre los cuerpos policiales nacionales.

En el año 2010, el PEN dispuso la creación de una nueva cartera ministerial, el Ministerio de Seguridad (MS), del cual pasan a depender las policías provinciales. El MJDH deja de ejercer esas funciones para tomar otras y el PEN lo alude a que separa al MS del MJDH porque, cuando se desconocen los derechos humanos, aparece la violencia y aumenta la inseguridad. Desde entonces, la PPBA depende del MS.

### **1. 3 La función de la Policía.**

De acuerdo a las instrucciones impartidas desde el correspondiente ministerio, se espera que el funcionario policial se apropie del cargo y demuestre una vocación de servicio por tratarse de una labor que puede costarle la vida. Entre sus responsabilidades, la más ostensible es la portación de un arma reglamentaria las veinticuatro horas del día como parte de la ética policial; incluso los días francos o en situación de retiro, comportándose como si estuviese en servicio. Ante cualquier

hecho delictivo, demostrar fortaleza y cumplimiento de los deberes a los que se ha comprometido en la instrucción.

En el ámbito de las determinaciones de la función de la fuerza de policía, recurrimos al análisis de Máximo Sozzo (2008) en su libro “Inseguridad, prevención y policía”, donde diferencia tres modelos. El primero de los ellos, surgido en los últimos tiempos, –entre políticos y académicos– en contextos con experiencias de políticas autoritarias, presenta iniciativas apuntadas hacia una reforma policial que promueva una democratización de la fuerza policial, entendida la democracia desde una perspectiva formalista (en la teoría del derecho). Quienes sostienen este discurso pretenden una policía con las características de otro tiempo, donde el foco de la actividad policial esté puesto en la prevención del delito, es decir, velar por el cumplimiento de la ley, propio de un estado de derecho en tanto institución perteneciente a la administración pública. Existen diversas formas de ver la actividad policial en relación a un mismo texto legal, es un conflicto sobre la interpretación legal y representa una lucha política en la que se enfrentan actores que poseen diversas fuerzas.

El segundo modelo de la función del policía, es el de una policía dedicada a los delitos y contravenciones y, lejos de contar con una participación democrática, se encuentra bajo un control de la actividad policial desde un mecanismo disciplinario judicial.

Un tercer modelo tiene su origen en Estados Unidos en los años 70, la función policial se separa en dos fuerzas distintas, la denominada policía comunitaria y la policía orientada hacia la resolución de problemas. La finalidad de este modelo es reducir los indicadores negativos de eficacia y eficiencia en diferentes niveles de desconfianza por parte de la ciudadanía. En estos casos, aparecen nuevas técnicas policiales, entre ellas, conocer las expectativas, demandas y necesidades para lo cual se invita a las comunidades locales a tener una participación activa en la resolución del conflicto.

En referencia a la democratización del servicio policial, el mismo autor que realiza el presente análisis de la función policial, sostiene que, las acciones orientadas hacia la democratización del servicio policial, parecería no ser posible en nuestro contexto ni en otro como alternativa a los males que atraviesan las acciones de la policía en la modernidad. No obstante, hay un objetivo realista de minimizar el sufrimiento que la

actividad policial produce, generando alternativas que estén siempre dispuestas a ser revisadas autocrítica y reflexivamente para alertar sobre los potenciales "efectos perversos" (2008: 271- 285).

En adelante, para analizar exclusivamente la organización de la PPBA, recurrimos a la Ley N° 13482, Ley Orgánica de la PPBA, sancionada por la Honorable Legislatura con fecha 31 de mayo del año 2006, conducida orgánicamente y representada por el MS de la Nación quien dicta los reglamentos necesarios para el funcionamiento. En caso de vacancia del ministro, las funciones que esta ley le otorga serán ejercidas por la autoridad política que lo reemplace, según la ley citada. El Subsecretario de Seguridad de la Nación, tiene por funciones la coordinación policial entre fuerzas de distintas provincias, la cooperación interjurisdiccional, la organización de la custodia del gobernador y todo lo referente en materia de su seguridad.

La PPBA actúa en todo el territorio de la provincia, excepto en lugares de jurisdicción federal o militar, aunque en ausencia de la autoridad nacional, militar, PF u otras fuerzas de seguridad, están obligadas a intervenir por hechos ocurridos en su jurisdicción a los efectos de prevenir delitos. En los casos en los cuales, su actividad se lleve a cabo en territorio de otra provincia o de jurisdicción nacional, se ajustará a las normas fijadas por los convenios vigentes, comunicará las causas del procedimiento y sus resultados a la policía local. La Ley 13.482, en su Artículo 3, señala que la PPBA está conformada por "(...) instituciones civiles armadas, jerarquizadas y de carácter profesional" y establece su organización.

### **1.3.1 Condiciones Laborales de la fuerza policial desde sus inicios**

Para comprender las condiciones laborales de la policía, resulta pertinente, en primera instancia, una breve reseña histórica de la fuerza.

Oswaldo Barreneche (2016), describe en su texto el proceso por el cual la fuerza policial desde la década de 1870, da forma a su oficio y a lo que denomina el autor la identidad policial. Refiere a artículos de periódicos y publicaciones de la época realizadas por la fuerza policial, en respuesta a críticas recibidas en los periódicos, por actos de embriaguez y peleas que se sucedían en las calles en forma cotidiana. Los jefes policiales, ante la denuncia social sostenían que el cuerpo policial estaba formado por gente humilde, del pueblo, sin estudios, pero con mucha voluntad de servicio. Al ser interrogados, los policías decían que el riesgo de vida y la presión que

debían soportar sumada a los magros salarios, necesitaban del alcohol para reponerse. Esto último repercutía en el reclutamiento de nuevos miembros a la fuerza, así como también intensificaba la deserción en la carrera policial.

El jefe de PPBA de aquel entonces (1867-1874), Enrique O'Gorman, toma una serie de medidas de distinto tipo a fin de instaurar lo que se dio en llamar una cultura policial. Primeramente, decide homenajear a cualquier agente de policía, caído en funciones, para destacar lo heroico del servicio. A su vez, promocionar a los policías en actuación de casos de descuartizamientos o falsificación de billetes, por requerir mayor destreza, ya que la promoción de estos actos les redituaba prestigio y resarcimientos económicos por parte de los indemnizados. La prensa publicaba las 'hazañas detectivescas' de los comisarios junto con su currículum de servicio. O'Gorman, es ponderado por su buen desempeño en el servicio prestado a la población durante la epidemia de la fiebre amarilla (no fue ajeno a tareas como recoger personalmente cadáveres o procurar la integridad de los domicilios abandonados, pasibles de saqueos). Su figura equilibraba a la de los investigadores, llamados inquisidores en esa época.

Así, la recordación de los caídos como culto para elevar la moral de los agentes de policía, levantaba la imagen pública de la fuerza. Las recordaciones se fijaron históricamente junto a las exequias de Ramón L. Falcón y Juan Alberto Lartigau (ambos muertos por una bomba en el barrio de Recoleta el 14 de noviembre de 1909). La tumba de Falcón en el Cementerio de la Recoleta fue visitada por una procesión de policías y la Revista de Policía –tras publicar las historias de agentes subalternos caídos– realiza una crítica a políticos, autoridades y jueces por dar la espalda a una profesión tan arriesgada. Los discursos a los caídos lograron un acercamiento entre el pueblo y la policía. Los policías muertos en funciones eran declarados mártires; esto aumentaba el prestigio de la fuerza. Los agentes de policía empezaron a ser identificados como servidores del orden. Desde el último tercio del siglo XIX y la primera década del siglo XX, la fuerza policial adquiere prestigio y confianza, no solo por parte de sus componentes sino también de la población en general. Las innovaciones del Jefe de Policía O'Gorman se continúan con la creación de un sistema de recompensas a la policía por los servicios y de protección. Esto dio como resultado la aparición del mutualismo policial. Desde el gobierno nacional se incorpora una disposición para premiar los servicios de determinados policías que se hayan

destacado en ciertas ocasiones. De esa forma, lo abnegado de la profesión policial y la baja remuneración de la fuerza policial empieza a tener visibilidad y reconocimiento por parte de la sociedad.

Osvaldo Barreneche (2007), también analiza la profunda transformación en la PPBA, con apoyo de las facciones conservadoras en 1936, con Manuel Fresco como gobernador de Buenos Aires. Los comisarios no lograban estabilidad en sus cargos y –durante los cuatro meses previos al golpe de Estado de 1930– la policía bonaerense cambia quince jefaturas. Existían sospechas de corrupción por lo que se implementan mecanismos de control para los gastos de las dependencias. La policía reunía diversas responsabilidades (seguridad, asistencia social, defensa civil, asuntos municipales, tareas sanitarias, diligencias judiciales) y las comisarias no daban abasto, por lo que se crea la División Investigaciones Bonaerense. Este organismo inicia sus funciones irrumpiendo en garitos y lugares de apuestas clandestinas de las comisarias. Con todo, se trataba de intervenciones selectivas dado que, en definitiva, el juego clandestino (fuente de financiamiento de la fuerza policial) era una práctica aparentemente oculta, pero que conocían las policías de seguridad y de investigaciones.

En la misma década del siglo XX, aún no existía una escuela de policías; la capacitación todavía no era vista como una cuestión prioritaria. La fuerza policial contaba entre sus filas hombres con antecedentes penales y procedentes de distintas facciones políticas. La Legislatura Provincial crea la carrera administrativa del personal policial y se incorpora al departamento de judiciales, administrativos, servicios especiales y técnicos. En 1938, los sueldos, las promociones y ascensos dependían de las autoridades locales y otorgaban los mejores beneficios a las autoridades más cercanas al gobierno. Al comienzo de la década siguiente, la gobernación de la Provincia de Buenos Aires es intervenida y la reorganización policial fue retomada recién entre el 43 y el 45. La reforma llevada a cabo por el gobernador Cnel. Domingo Mercante y el jefe de policía Tte. Cnel. Adolfo Marsillach corrigió los problemas que se sucedían por la proximidad entre la policía y las autoridades políticas locales y se funda la segunda Escuela de Policía, a la vez que se da inicio a una etapa intermedia de profesionalización policial en Argentina (Barreneche, 2007).

En 1974 se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires la Ley N° 8270 de creación de la Caja de Retiros, Jubilaciones y pensiones, como organismo de aplicación del régimen previsional para la PPBA. Por Decreto del PEN (N° 9547, 20 de diciembre de 1974) se procede a nombrar el primer directorio del organismo. Se proyectan un hospital propio, líneas de créditos para viviendas y otros tantos programas con fines sociales extendiendo su marco de acción en el campo de la seguridad social para paliar dificultades económicas y habitacionales de sus afiliados, entre otros. Desde las comisarías se organizan búsquedas de donaciones privadas y, por su parte, gestionan festivales a fin de recaudar fondos para los agentes. Por otra parte, la misma fuerza policial dispone un sistema de aportes directos para crear un fondo común, con descuento salarial a modo optativo.

Cabe señalar, que, en la presente década, la Escuela de Policía se ha modernizado, pero las prestaciones sociales inherentes a su función no se encuentran del todo cumplidas. Por ejemplo, el SIPOBA, aun sin reconocimiento oficial como representante sindical de la PPBA<sup>2</sup>, denuncia al Jefe de Policía por haber firmado cuatro resoluciones que implicaban despidos a cientos de policías con licencia médica (heridos, con secuelas psicológicas u otras afecciones). Esta denuncia enviada al fiscal general del distrito (a fin de gestionar las averiguaciones pertinentes) lleva al MS a informar sobre las decisiones tomadas desde su ingreso y, a su vez, a la Oficina de Personal del MS, a realizar un informe del estado en cada caso<sup>3</sup>.

En relación a que la PPBA no cuenta con una asociación gremial organizada y legal que los represente, el policía acude a otros profesionales en forma individual para dar curso a sus reclamos.

En relación al párrafo anterior, exponemos el caso relatado por una periodista especializada en asuntos laborales, que detalla datos de un archivo de consultoría referidos a las condiciones laborales y sus reclamos por parte de un policía de la provincia de Buenos Aires. La denuncia señala que las jornadas son muy extensas (8 horas diurnas diarias de lunes a sábado, 12 horas vespertinas/nocturnas cada dos días y una guardia quincenal de 24 horas), los sueldos son muy bajos y el trabajo es insalubre y de alto riesgo. Además, las horas extras muchas veces no son

---

<sup>2</sup> Ver página 2 de presente texto.

<sup>3</sup> Diario La Nación. 19 de agosto del 2016. Recuperado el 15 de diciembre del 2018 de <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/denuncian-al-jefe-de-la-bonaerense-por-echar-a-policias-con-licencia-medica-nid1929554>.

remuneradas y los francos y feriados no suelen cumplirse, sin contar las vacaciones que por lo general son denegadas, por lo cual, esta situación, es causa de agotamiento físico y psicológico. En respuesta a los reclamos expuestos por el policía, el consultor letrado del “Consultorio Laboral, Fuerzas de Seguridad” (ver artículo del Diario La Nación)<sup>4</sup> sostiene que el régimen de jornadas de la policía, es legal, posee una carga horaria de 48 horas semanales con derecho a las horas extra en caso de extenderse la jornada y en los casos de no otorgarse la licencia anual u otros derechos, pueden ser reclamados en los tribunales. Este requerimiento judicial vale también ante la negativa a brindar asistencia psicológica, permanente y gratuita al agente y su familia. Como se señaló anteriormente, el policía se ve obligado a elevar sus reclamos en forma individual.

#### **1.4 Reglamentación de Haberes, Licencias y Jubilaciones**

Los requerimientos para el ingreso a la PPBA son, entre otros requisitos, los siguientes: que el postulante sea argentino nativo, naturalizado o por opción, con una edad entre 18 y 25 años; haber finalizado el nivel secundario y responder a las aptitudes psicofísicas; en el caso ser egresado de un Instituto de Formación Policial (IFP) solo debe prestar servicios a la fuerza, por un período de tres años. A partir de los doce meses de servicio efectivo, el ingresante adquiere la estabilidad de su empleo en la PPBA y tras la aprobación de su ingreso, el reciente policía, tendrá el grado y título que le correspondiere y de acuerdo a las disposiciones correspondientes. A su vez, para su uso personal, se le entrega el uniforme, el arma reglamentaria y las insignias entre otros atributos reglamentarios. Se le asigna una función –según su especialidad–, el destino (de acuerdo a la jerarquía) y se le informan las medidas de higiene y de seguridad laboral. El policía comienza, entonces, una capacitación permanente. El sueldo que se le otorga, depende de la función, del grado que se le confiera, como así también se lo informa –según reglamentación– sobre el uso de las licencias ordinarias anuales, licencias especiales y los permisos. Los ascensos que correspondieren y los honores policiales para cada grado y cargo quedan estipulados de acuerdo al Manual de Ceremonial y Protocolo Policial, que contiene “La Precedencia, como la primacía de una jerarquía mayor

---

<sup>4</sup> Diario La Nación. Sociedad. 3 de septiembre del 2010. Recuperado el 4 de diciembre del 2018 de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/consultorio-laboral-fuerzas-de-seguridad-nid1301036>

sobre una jerarquía menor, reflejada, por ejemplo, en la representación protocolar en ceremonias oficiales en la Provincia de Buenos Aires”, según Orden de Precedencia de autoridades provinciales en ceremonias oficiales (Decreto 2708/2002).

De acuerdo a la reglamentación del personal de la PPBA (Ley N° 13982, 2009), en todos sus sub-escalafones, de acuerdo a sus ingresos, estabilidad, licencias, derechos y deberes, el agente posee cobertura médica con inclusión de medicamentos, prótesis y asistencia profesional; se añade el servicio de asistencia psicológica, tanto para el agente como para su familia, en contemplación de las afecciones propias de este servicio público en particular. Así también, equipamiento para el hogar y, en algunos casos, vehículo. En caso de juicios motivados por actos de servicio, la asistencia letrada queda a cargo del Estado.

El presupuesto operativo de la PPBA, más los gastos y recursos presentados ante el PEN, queda en manos de la Caja de la PPBA, representada por un directorio (que proyecta y propone la designación y contratación de personal, si así lo dispone el PEN). Esta dependencia, de acuerdo a la Ley N° 13.236 (Decreto 2340 del 28 de septiembre del 2004), crea un nuevo régimen previsional; el Título I (Capítulo 1) de esta ley dice que “(...) estará destinada a realizar, en el ámbito policial, los fines del Estado en materia de previsión social. Actuará autárquicamente como persona jurídica de derecho público, dependiente del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Seguridad”. El Título II. (Capítulo 1, Artículo 18) detalla la integración de los aportes y contribuciones que conforman el capital y los recursos de la Caja.

En el Título IV, “Capítulo I-De los Afiliados, y los Beneficios”, se refiere a los beneficios que se conceden al personal policial: “a) Retiro o jubilación móvil ordinarios. b) Retiro o jubilación móvil por invalidez. c) Retiro o jubilación móvil extraordinarios d) Pensión móvil” (Artículo 25). El cálculo e importes de los beneficios, se encuentran en los Artículos 26, 27, 28 y 29 de la ley citada anteriormente.

En cuanto a lo relacionado con los usufructos del personal policial asociados a vacaciones y licencias, son coincidentes con la Ley de Contrato Laboral (N° 20744, 1976).

En cuanto a la obediencia, es sancionado el personal ante perjuicio grave al servicio la conducta, que debe ser decorosa, debe guardarse tanto en la vida particular como en la función pública (Ley N° 13892, Decreto N° 1050, 2009).

El ejercicio de la función pública resulta en hacer cumplir la ley con transparencia en el obrar, de acuerdo a las normativas que se exijan, respetando y protegiendo la dignidad humana; sin instigar a “la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” e impedir la violación de la ley por parte de otros funcionarios públicos. Asimismo, se exige la confidencialidad en aquellas funciones relativas a velar por la salud de las personas en custodia; asimismo, actuar contra de la corrupción y oponerse a quien la lleve a cabo –según el Código de Conducta Ética (Ley N° 13982, 2009).

De acuerdo al Artículo 12 de la Ley Orgánica de la PPBA, se prohíbe al personal policial desarrollar actividades lucrativas (exceptuando la docencia) o incompatibles con su desempeño público, ser proveedor o contratista, representante o asociado, gestionar administrativa o judicialmente ante la Administración Pública Provincial, Nacional o privada. Tampoco podrá ejercer más de un cargo de función pública que esté remunerado.

El ejercicio de la docencia podrá llevarse a cabo mientras no se superpongan los horarios con los de sus funciones; los superiores deberán estar informados del lugar y el horario en que se lleve la práctica docente. Lo mismo ocurre con cualquier otra sumatoria y yuxtaposición de cargos o de profesión libre, en cuyo caso tendrá prioridad la función policial por sobre las demás.

Por último, la función de policía lo inhibe de la asistencia a reuniones que afecten su dignidad y de la participación en actividades políticas o gremiales. El Artículo 42 (Ley N° 13982, 2009; Decreto 1050/2009) aquí referido resulta coincidente con el tema del presente trabajo de investigación.

A modo de ejemplo, se incluyen planillas con detalle de escalafones de la PPBA.

## **Conclusiones parciales**

En este primer capítulo de la presente investigación se analizó que el derecho positivo argentino, no hace diferenciación entre “funcionarios” y “empleados,” públicos y por el contrario establece que todos los agentes de la administración pública tienen la misma calificación jurídica, aunque sus derechos laborales difieren en el caso de la policía.

Entonces, en este orden de ideas, si no existe diferencias conceptuales ni funcionales entre funcionario y empleado público, la responsabilidad de sus actos u omisiones se rigen por el mismo derecho, sus actos en ocasiones son de decisión y otras de ejecución, en todos los casos cumplen sus funciones a cambio de una retribución salarial, no se encuentra razonabilidad para que unos tengan derechos laborales y otros no. La diferenciación casi discriminatoria que se realizan a estos sujetos de derecho, no es comprensible, ni se sustenta conceptualmente para hacer tal diferencia.

El pilar de estabilidad y justicia social e individual de todos los habitantes de la nación son los principios constitucionales y entre ellos el de igualdad, y si estos principios no se respetan para un sector determinados de habitantes estos quedan desamparados y expuestos a arbitrariedades y a un atender subjetivo caprichoso de lo que se antoje reconocer, por esa razón y sin prejuicio de la reglamentación para hacer efectivo cada derecho, todos los habitantes tienen que ser iguales ante la ley efectivamente, sin otro ideal más que lo que es justo.

El recorrido histórico de los orígenes de la policía, en relación al Estado, nos lleva a acercarnos al proceso que la determina, con el triunfo del capitalismo y la hegemonía económica y la burguesía en el poder, se da comienzo a un sistema coactivo, las policías vienen a cubrir las necesidades político-económicas del Estado y el control de los aparatos ideológicos y represivos. Más tarde, se deja el carácter ideológico y la policía pasa a ubicarse en el ámbito de funcionarios del Estado, para vincularse con el derecho penal. Es decir, en el siglo pasado, encontramos dos tipos de percepciones de la función de policial, la de policía que aseguraba el bienestar en relación con la sociedad y la de policía como organismo de control. La primera viene del modelo policial francés y la segunda del modelo inglés, ligado a una tradición de voluntariedad y participación cívica en la sociedad.

En cuanto a las condiciones laborales de la fuerza policial en la Argentina, han tenido cambios, pero las circunstancias actuales en cuanto a la reglamentación del ingreso y las condiciones de contratación, haberes y servicios sociales, no han mostrado modificaciones sustantivas en los últimos 70 años.

Y todo esto es por la simple razón de no tener un ente organizado que los represente, ya quienes trata las necesidades de los policías, no las sufre porque no

son policías, entonces no ven esas necesidades, por lo que, quienes tendrían que velar y representar a los encargados de la seguridad del país, son miembros que se dedican en esa actividad, en síntesis, un “sindicato policial”.



## CAPÍTULO II

### REGULACIÓN JURÍDICA ARGENTINA E INTERNACIONAL Y ANÁLISIS DOCTRINARIOS

## Introducción

En el presente capítulo, tras haber estudiado en el precedente las características de la relación laboral, en las cuales el régimen de la policía se asemeja a lo establecido por las leyes para los demás trabajadores, se avanzará en el análisis del derecho al trabajo, el derecho a la asociación y el derecho a peticionar. Se realizará a partir de la CN y las distintas leyes nacionales y sus reglamentaciones relativas a la libertad sindical y a la negociación colectiva. También a partir de la observación de los distintos Tratados Internacionales que parten de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la OIT en los que se reconoce su jerarquía constitucional. Seguidamente, se procederá con el análisis de las normas organizativas de la PPBA para realizar una conclusión con las opiniones de encumbrados catedráticos respecto a la sindicalización de la policía como instrucción doctrinaria

El retorno a la democracia implicó el abandono de estatutos y documentos que subordinaban a la CN, se produjo el reencuentro con la justicia y la libertad democrática, donde toda actividad anticonstitucional deja de tener fuerza vinculante. Son las conductas humanas las que dan funcionamiento a la norma, y su cumplimiento recae sobre toda la sociedad. La operatividad de la CN depende de condicionamientos favorables, con todo, eso no imposibilita el incumplimiento de ninguna cláusula. Por lo tanto, es menester hacer rendir la Carta Magna en todo lo que manda a hacer, pues cuando se abandona lo que la Constitución reclama expresamente, también se está violando su normativa.

La teoría de la fuerza normativa de la CN se relaciona con sus aspectos sustanciales y con las normas que la estructuran. El poder que ejecuta, ha recibido un reconocimiento mayor que las normas que resuelven la dignidad humana y los derechos, y al parecer ha quedado por fuera de la fuerza normativa. Por su parte, el reconocimiento de los aspectos dogmáticos de la CN, resulta exigible su cumplimiento para su defensa y promoción. La fuerza de la CN decae al quedar subordinada a las normas infra constitucionales, como es el caso de las leyes (Dolabjian; 2014: 324-331).

De acuerdo a lo expresado y en relación a la libertad sindical para las policías, se tomará en consideración la defensa de la dignidad humana en el derecho al trabajo y

sus beneficios sociales, como la libertad sindical para la vida digna del trabajador policial.

## **2.1 Análisis de las normativas vigentes**

### **2.1.1 Derecho al trabajo**

La ideología liberal no reconoce –dentro del Estado– a los grupos sociales; ni a la familia ni la profesión. Una de las bases de la Constitución Francesa de 1791 fue la anulación de cualquier corporación de ciudadanos pertenecientes a una misma profesión, con la consecuente imposibilidad de ser restablecidas. Por el contrario, el constitucionalismo moderno admite la posibilidad de conformación de sendos grupos, en tanto organismos naturales de la sociedad. Estos organismos integran el Estado, pero solamente debido a la autorregulación de su existencia y por hallarse entre el derecho privado y el derecho público, es decir, por encontrarse dentro del derecho social. Los trabajadores alrededor del mundo han luchado –y sostienen actualmente la lucha– por obtener el reconocimiento de sus derechos. Del mismo modo, en las encíclicas católicas de León XIII y de Pío XI<sup>5</sup>, se restablecen los derechos y deberes de trabajadores y patronos con mediación de la tutela estatal, los papas mencionados elaboraron una vasta doctrina. Los sumos pontífices arriba mencionados refieren, ante todo, a una cuestión moral cuya solución pasa por asegurar al trabajador el goce de los derechos inherentes a su condición de humano, que habita un ámbito social y, por ello, requiere una convivencia pacífica dentro de las variadas categorías sociales con distintos estamentos. Asimismo, dentro de esta cuestión moral, las encíclicas mencionan la asociación armónica entre empleadores y trabajadores dentro del ámbito laboral, para la evitación de enfrentamientos. De allí el pensamiento político institucional que puede apreciarse en el informe de Arturo Sampay –en la CN de 1949– cuando afirma que “la necesidad de una renovación institucional en sentido social es el reflejo de la angustiada ansia contemporánea por una sociedad en la que la dignidad del hombre sea defendida en forma completa”. Luego demuestra que la libertad civil, la igualdad jurídica y los derechos políticos no bastan, sino que deben

---

<sup>5</sup> León XIII en su Encíclica *Rerum Novarum*, y Pío XI en su Encíclica *Quadragesimo Anno*. 'León XIII. Vaticano I. *Rerum Novarum*. May 15 de 1891. Obtenido de [http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)'; Pío XI. Vaticano I. *Quadragesimo Anno*. May 15 de 1931. Obtenido de [http://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.html](http://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html).

estar acompañados por reformas económicas que aseguren la continuidad de las conquistas alcanzadas en dichos campos (Ramella, Pedro, 1954).

Pedro Ramella, explica los conceptos políticos sociales que llevaron a la Constitución de 1949 y menciona que las ideas reformistas sostienen que el derecho a la seguridad social puede quedar sometido a la voluntad de las economías dominantes. Por ello proponen pasar de una democracia política a una democracia social; los progresos de los ciudadanos en lo jurídico y político no quedan aseguradas si el sistema económico no se encuentra en condiciones de posibilitarlo. El constitucionalista Sampay, fundador de las reformas constitucionales, (según el Diario de Sesiones, I: 274) señala, ante la doctrina jurídica que considera el contrato de trabajo como una compraventa, que la reforma vigente (CN1949) se enfrenta a esta postura y sostiene que el trabajo es la actividad vital de la persona humana, no así una función mecánica, ni un esfuerzo como el del caballo que arrastra el carruaje. Por el contrario, se trata de un hecho relativo a la inteligencia, de la libertad de conciencia que alude al orden ético. Como antecedente, el autor recuerda que el 24 de febrero de 1947 se proclaman en acto público los Derechos del Trabajador, que luego son incorporados a la CN. Dentro de los derechos especiales, se señala que resulta indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad. Se trata de la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general; de ahí que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y proveyendo ocupación a quien la necesite. (CN, 1957, Artículo 37 inciso I). Se hace foco, en este caso, del trabajo como un derecho social capaz de plantear, entre otras naturalezas y obligaciones, los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) –en contraposición a trabajo considerado como un derecho individual (cf. CN, Artículo 26). La validez respecto a este punto es discutible para aquellos que carecieron de representación al momento de celebrarse la declaración de los Derechos del Trabajador. Sampay hace referencia concreta a los CCT, emanados de los grupos profesionales (ib., I, 275). Después de sancionada la CN de 1949, ya no resulta discutible el carácter obligatorio de dichos convenios, incluso para aquellos no firmantes. A modo de contraejemplo, en Italia –durante el período fascista– el sindicato único firmaba convenios colectivos obligatorios para todos; la Constitución Italiana (1947, Artículo 39) concilia los conceptos de sindicación libre y de obligatoriedad de los convenios colectivos. Así,

quedó establecido ese carácter de imposición a los suscriptos por los sindicatos representados unitariamente en proporción a los inscriptos. En Latinoamérica, las Constituciones de Perú (Artículo 43), de Ecuador (Artículo 185 h) y de Cuba (Artículo 72), prevén también la concertación de CCT (Ramella, Pedro, 1954).

En Argentina, la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) N.º 20.744 (1976) define de manera general el trabajo; el Artículo 37 especifica con mayor rigor jurídico el principio general del contrato de trabajo. Si bien se encuadra como una actividad dirigida (en lugar de autónoma), lícita y remunerada (en vez del trabajo gratuito o de servicios benévolos), el Artículo 4 refiere a que el objeto principal del trabajo es que represente para el hombre una “actividad productiva y creadora”; luego, además, el trabajo como una relación con un fin económico

En el ámbito nacional público, el trabajo se rige por una ley especial denominada Ley de Empleo Público (Nº 25.164, 1999). En el ámbito específico de la provincia de Buenos Aires, se rige por la Ley N.º 10.430 (Decreto Nº 1869/96 y Decreto Nº 4161/96, con las modificaciones posteriores introducidas por el Decreto Nº 431/13) que establece el estatuto y escalafón para el personal de la Administración Pública. La CN señala en el 14 bis: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor” (Artículo 14 bis). A su vez, en relación al derecho colectivo de trabajo, al referirse a la “organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”, agrega en el párrafo 2º, “garantizará a los gremios, concertar convenios colectivos de trabajo”; recurrir a la conciliación, el arbitraje, el derecho de huelga y “los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relaciones con la estabilidad de su empleo”.

La norma alude a la voluntad de las partes, que no excluye la autonomía, tanto de la voluntad común de las partes, como así también de la voluntad concurrente mediante acuerdos y la voluntad unilateral con efectos modificatorios o que extingan la relación de trabajo. Estos acuerdos reglan la colaboración del conjunto. Sin embargo, no pueden contradecir la LCT ni los CCT, mientras su aplicación resulte más beneficiosa para los trabajadores. No obstante, en el Artículo 2 de la LCT se señala que la vigencia de la ley se halla condicionada a que su aplicación sea compatible con la naturaleza y modalidad de la actividad y régimen jurídico al que se

encuentre sujeta –como en este caso, a los dependientes de la administración pública nacional, provincial, municipal. Exceptuando que, por acto expreso, se los incluya o si las disposiciones no son aplicables, se los incorpore en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo.

En cuanto a la obligación genérica de las partes, estas se obligan a lo que está formalmente expresado en los contratos y a todas las consecuencias comprendidas en los mismos (LCT, Artículo 62). Entre los deberes del empleador se encuentran: pago de la remuneración; deber de seguridad, de protección, alimentación y vivienda; deber de ocupación; deber de diligencia e iniciativa del empleador deber de observar las obligaciones frente a los organismos sindicales y de la seguridad social – certificado de trabajo e igualdad de trato. Asimismo, entre los derechos del trabajador según la LCT, pueden destacarse: una organización sindical libre y democrática; el derecho de huelga; celebrar convenios colectivos de trabajo y garantías para representaciones gremiales.

A fin de estudiar no solo el derecho al trabajo, sino más precisamente el derecho a la sindicalización policial en su contexto normativo, es que se puntualizará sobre los siguientes artículos de la CN: 14, 14 bis, 16, 19, 28, 75 (incisos 22 y 24).

En primera instancia, el Artículo 14 establece –dentro del respectivo marco legal– que todos los habitantes tienen derecho a entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino, trabajar y comerciar lícitamente, y –entre otras tantas atribuciones– el derecho a peticionar a las autoridades, dar a conocer sus ideas, asociarse con otros, ejercer el derecho a la propiedad, elegir y profesar un culto libremente, estudiar y capacitar a otros, usar y disponer de su propiedad, asociarse con fines útiles.

Seguidamente, el Artículo 14 bis señala el derecho a trabajar de todos los habitantes del suelo argentino, sin distinción alguna. En cuanto a las formas del trabajo, se encuentran contempladas con una marcada orientación a la regulación de los derechos de la relación laboral reglamenta por leyes que –según la CSJN<sup>6</sup>– permanecen de acuerdo al provecho de la ciudadanía y al interés público, fundadas en una regulación conveniente y dirigidas a cuestiones de control y salubridad. Este

---

<sup>6</sup> CSJN, “Miranda R. y otros s/Recurso de Amparo”, Fallos 257:30, (1963).

artículo presenta dos puntos relativos a derechos del trabajo, el derecho a la asociación y el derecho a peticionar a las autoridades.

### **2.1.2 El derecho a peticionar**

Se encuentra consagrado en el Artículo 14 (CN), en el Artículo 51 (CP) y en el Artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH). Consiste en el derecho de las personas o instituciones a reclamar a las autoridades dentro del marco de la ley. Este reclamo no requiere ser satisfecho por las autoridades; consiste en la posibilidad que la ciudadanía haga oír sus peticiones en acuerdo con la ley. En el marco de un reclamo administrativo, frente a dicha petición, la autoridad se ve obligada a responder. Para el caso de los reclamos individuales o colectivos, las vías de llegada son otras: medios de comunicación (orales, escritos, televisivos, etc.) que se transforman en grupos de presión para las autoridades; en caso de una falta de respuesta por parte de ellas, un recurso de habeas data permite la iniciación de acciones judiciales.

Por su parte, el derecho de peticionar a las autoridades tiene como consecuencia la necesidad de que –ante el reclamo del derecho– exista una respuesta de la autoridad a la cual se ha hecho la petición. Esto ocurre en la petición calificada, donde el reclamo ante el Estado requiere una respuesta o el cumplimiento de un acto concreto. Representa la única forma de petición particular, dado que el reclamo al PEN sobre decisiones políticas solo pueden realizarlo ambas cámaras del parlamento.

### **2.1.3 El derecho de asociación**

La asociación corresponde a un impulso humano que es ineludible. Aristóteles se refería al hombre como *zoon politikón*: aquel que no puede vivir solo, sino en constante relación con otros, es decir, por medio de una asociación –único medio por el cual el hombre puede crear cosas nuevas y multiplicar aquellos que puede dar. Así, puede entenderse el Estado como una gran asociación a través de la cual pueden alcanzarse logros que, de forma individual, no serían posibles. En el caso del Estado, que se contempla una actitud totalizadora con respecto a todo aquello que el individuo pueda realizar, el uso del derecho a la asociación que aquí se investiga, el Estado se opone a la realización su objetivo, como el caso que nuestra investigación trata. Existen asociaciones profesionales, deportivas, religiosas –entre otras. Al referirse a

la libertad y a la asociación, la CN aborda un derecho constitucional que el legislador en la materia debe enfrentar, puesto que el fenómeno asociativo atañe a todas las ramas del derecho. El Estado adopta una postura totalmente neutral para con las asociaciones; no se inmiscuye en la vida privada. De aquí que –y dada la existencia de libertad de asociación, de culto, de prensa– las asociaciones con fines de lucro han proliferado y los hombres de negocios han unificado sus economías (Tagle Achaval; 1969)

El fenómeno asociativo comienza como una realidad necesaria, también relevante para aquellos que ofrecen su capacidad o fuerza de trabajo. La necesidad de asociación tiende al crecimiento tanto en la empresa como en el trabajo. Por ejemplo, dice Tagle Achaval; sin un impulso asociativo por parte de los trabajadores, no se habrían dado las conquistas sociales. Es la libertad individual la que, desde una concepción democrática, oficia de punto de partida para la asociación. El constitucionalista francés Haurion<sup>7</sup> enuncia, en el siglo XX que, quien no actúa desde una asociación, se encuentra solo, fuera del tiempo, desubicado, y carece de derecho a petionar. En nuestro país, en referencia a la libertad de asociación (producto de la CN de 1853), se otorga libertad y neutralidad respecto de la posibilidad de asociarse (Artículo 14). En cambio, en el Artículo 14 bis, la referencia a la libertad de asociación, apela a las asociaciones obreras –fuerza a la que la CN, ya en el siglo XIX no podía ser indiferente. Bidart Campos afirma que, si bien las dos exigencias –libertad de asociarse y de no hacerlo– son constitucionales, la primera implica la segunda, es decir, que la libertad de asociación implica la exigencia constitucional de que el Estado no interfiera en la decisión (Tagle Achaval; 1969)

#### **2.1.4 El derecho a la asociación**

El derecho a la asociación, de acuerdo a la Carta Orgánica, contempla como único requisito la promoción de asociaciones lícitas. Esto significa que, de acuerdo al Artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que se faculta a participar de una asociación a toda persona; en forma libre, ya sea con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. Cualquier asociación –como, por ejemplo, las asociaciones gremiales– debe cumplir con todas las reglamentaciones legales, es

---

<sup>7</sup> Maurice Hauriou (1856-1929).

decir, las regulaciones mínimas requeridas por una sociedad democrática; como la seguridad nacional y el orden público, la contemplación de los derechos y libertades de los demás, la protección de la salud y la moral pública y, como ya se dijo, que se trate de una asociación lícita.

Este derecho también queda establecido en el Artículo 14 (CN) al explicitar la posibilidad de “asociarse con fines útiles”. Estas asociaciones pueden ser de distinto tipo (religioso, político, comunitario, entre otros). Se recurre al derecho de asociación, no tanto por tratarse de un fin público, sino porque no se encuentra prohibido ni es contrario al orden público.

A su vez, ratifican la garantía del derecho a la asociación, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículos 20 y 22), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 16), la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Artículo 20), el CCCN (Artículo 33 y ss.) y el CP (Artículo 158).

### **2.1.5 El derecho a la organización sindical**

La Ley de Asociaciones Profesionales (N.º 23551/88, Art. 4) sobre el derecho a la organización sindical, otorga a los trabajadores el derecho de organizar, sin un permiso previo, una asociación sindical o sumarse a alguna que ya esté constituida. Carlos Etala, señala que, esto implica, además, el derecho a reunirse, organizar actividades sindicales, peticionar a la patronal y a las autoridades, elegir a sus representantes, postularse y ser elegido. La libertad sindical, junto con el derecho a huelga y la negociación colectiva, constituye un instrumento fundamental para las organizaciones de trabajadores. La negociación de los trabajadores con las organizaciones empresariales ha tomado relevancia tras la Reforma Constitucional de 1994, debido a la inclusión de diversas fuentes normativas con jerarquía constitucional (Artículo 75 inciso 22). La OIT, aprobó convenios –luego ratificados por Argentina– que otorgan “jerarquía superior a las leyes” (CN, Artículo 75 inciso 22); entre ellos, el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1958 (ratificado por Argentina en la Ley N.º 14932, 1959)<sup>8</sup>. Resulta conveniente analizar el modelo sindical argentino que se inicia con la sanción del Decreto 23.852/45. A partir de él se produce el reconocimiento de la

---

<sup>8</sup> Ostenta jerarquía constitucional en virtud de lo dispuesto por el art. 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el art. 22.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

institucionalización de las asociaciones sindicales de trabajadores (conservado en la Ley N.º 23551/88 de Asociaciones Sindicales de Trabajadores, 1988– aun en vigencia actualmente). La libertad sindical y la negociación colectiva son los instrumentos más importantes para los trabajadores, principalmente tras la Reforma Constitucional de 1994 y la mencionada inclusión de fuentes normativas diversas<sup>9</sup> (Etala, Carlos Alberto, 2002).

### **2.1.6 El derecho a la concertación de convenios colectivos**

El Modelo Sindical Argentino, de mediados del siglo XX, ostenta dos rasgos característicos: el reglamentarismo legal y la unidad de representación de los intereses colectivos. En materia de política legislativa en Argentina, las asociaciones sindicales de trabajadores se encuentran en oposición a la conocida corriente abstencionista– predominante en Latinoamérica. La corriente reglamentarista, por su parte, regula y detalla la estructura interna de las organizaciones sindicales a través de decretos. Estos despliegan un casuismo que prescribe en detalles de toda incumbencia. El ordenamiento jurídico para la constitución de sindicatos de forma irrestricta y sin autorización estatal –en la práctica– se ve influido por una concepción normativa que rechaza propuestas frente a la insinuación de propósitos de fraccionamiento profesional o territorial, cuestionados por su carácter de impulsos negativos. Esta tendencia sindical monopolizante parte del Decreto/Ley N.º 9270/56 y del Decreto N.º 969/66, que expone la atribución exclusiva de representación del interés profesional colectivo, comprendida en la negociación colectiva, al sindicato más representativo. Dicho sindicato representa aquel que ha recibido la personería gremial –otorgada por el MT–, es decir, aquel que cuente con el mayor número promedio de afiliados. Por otro lado, la Ley N.º 23.551/88 que distingue las asociaciones sindicales con personería gremial y las asociaciones sindicales simplemente inscriptas, explica que pierden los derechos exclusivos de representar la defensa de los intereses, individuales y colectivos de los trabajadores de su actividad, ante el Estado y los empleadores. Tampoco se les permite intervenir en las

---

<sup>9</sup> Declaraciones, Pactos, Convenciones internacionales con jerarquía constitucional (art. 75 inciso 22, Constitución Nacional). Convenios aprobados por la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) y ratificados por la República Argentina, con “jerarquía superior a las leyes” (art. 75, inciso 22, primer párrafo, C.N.), entre éstos, el Convenio n° 87 de la O.I.T. sobre “la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación”, aprobado por ratificado por la República Argentina por ley 14.932 de 1959, con jerarquía constitucional por lo dispuesto por el art. 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el art. 22.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

negociaciones colectivas con los empleadores ni administrar sus obras sociales. Así, las asociaciones sindicales simplemente inscriptas ven sensiblemente disminuidas sus posibilidades de acción. Carlos Alberto Etala, señala que estas dos clases de asociaciones no armonizan con el espíritu de la Reforma Constitucional de 1957, dado que establece la mera inscripción en un registro. Para esto, el autor aclara que –en la Convención Nacional Constituyente de 1957– el movimiento político impulsor del modelo sindical argentino se encontraba electoralmente proscrito. Esto dio lugar a la predominancia del modelo sindical europeo, inarmónico con los rasgos que distinguieron –en su momento– el Decreto N.º 23852/45 (Etala, Carlos Alberto, 2002).

Desde 1989, la Comisión de Expertos de la OIT ha cuestionado en sus informes la Ley 23.551/88 debido a “los requisitos para obtener la personería gremial y los privilegios de que gozan las organizaciones que poseen dicha personalidad”. A su vez, la Convención Nacional Constituyente de 1994 –convocada por un gobierno democrático en elecciones libres y sin proscripciones– no introdujo ninguna reforma al texto del Artículo 14 bis (CN) a fin de recobrar el espíritu del Decreto N.º 23852/45 en lo referente a la libertad sindical. En añadidura, el Convenio de la OIT de 1948, con jerarquía constitucional<sup>10</sup> sobre el derecho a la sindicalización, no autoriza a los Estados partes a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías del Convenio, así como tampoco el dictado de leyes que las afecten. Por su parte, el derecho a la concertación de convenios colectivos (reglamentado por la Ley N.º 14250 y modificatoria) está dirigido a los trabajadores en tanto personas físicas, pero quienes lo ejercen son las asociaciones sindicales o gremios (Etala, Carlos Alberto, 2002).

Continua Etala, desde los inicios, los convenios se encuentran dentro de la contratación privada. Recién al ser homologados por la autoridad estatal, adquieren fuerza de ley. En otras palabras, los convenios surgen de una asociación profesional –de abogados, por ejemplo– que conciertan el convenio con el empleador (o, en su defecto, una asociación de empleadores con personalidad gremial), y luego, son homologados por un tercero (el MT). Estas personas físicas y jurídicas se someten a un control de legalidad y conveniencia, según el Artículo 1 de la Ley N.º 14250 (modificada por la Ley N.º 23545, Artículo 1). La concertación ocurre a partir de una

---

<sup>10</sup>Que ostenta el carácter de norma con jerarquía superior a las leyes, sino que adquiere jerarquía constitucional en virtud de lo dispuesto por el artículo 8.3. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículo 22.3. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 75 inciso 22 C.N.)

negociación colectiva entre las partes de una relación laboral y solo pueden ejercerla los trabajadores que no estén comprendidos en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Argentina ratifica esto último en el Convenio 154 de la OIT (Ley 23545, Artículo 2), que prohíbe la conformación de convenios para sendas Fuerzas y fue, efectivamente, utilizado en los distintos fallos judiciales y administrativos para negar el derecho a la sindicalización. Respecto del derecho a la conciliación y el arbitraje establecido en la Ley N.º 24635, puede decirse que confiere obligatoriedad –con algunas pocas excepciones– para lograr una instancia conciliatoria entre uno o más trabajadores y empleadores. Se trata de mecanismos que aplican en casos de conflicto laboral –sean individuales o colectivos– y operan mediante comisiones paritarias entre ambas partes previo a una demanda judicial (Etala, Carlos Alberto 2012).

Al efectuar el análisis a la Ley N.º 24635 puede concluirse que el régimen establecido por esta ley es aplicable a todo tipo de trabajador –público o privado–, puesto que su objeto es la defensa de los intereses de los trabajadores. Además, no efectúa ninguna limitación a categorías aplicables; se destaca la libertad de constituir las organizaciones sindicales sin necesidad de autorización previa, afiliarse a las ya constituidas, no afiliarse o desafiliarse; reunirse y desarrollar actividades sindicales; peticionar ante las autoridades, ante los empleadores, participar en la vida interna de las asociaciones sindicales con elección libre de los representantes, ser elegidos y postular candidatos (Artículo 4).

### **2.1.7 Derecho a huelga**

De acuerdo a lo desarrollado hasta aquí en torno al derecho de sindicalización de los trabajadores, resulta pertinente el estudio de la Ley N.º 23551/88 puesto que en el debate en la Convención Constituyente de 1957 se determina el derecho a huelga como un derecho constitucional y no como un derecho gremial –individual o colectivo. Se trata de reclamos laborales que se inician no solo por demandas propias, sino también por solidaridad con demandas de otros trabajadores, con inclusión de los empleados públicos y exclusión de los funcionarios en ejercicio de autoridad pública.

El derecho a huelga –amparado por la Ley N.º 25877 y consagrado por el Artículo 14 Bis de la CN– se reconoce en exclusividad a los gremios que la organizan con la finalidad de presionar a los empleadores frente a un reclamo específico. Para ello, el gremio acuerda con sus afiliados abstenerse de efectuar tareas laborales

temporalmente (con abandono o no de sus lugares de trabajo). El ejercicio de la huelga se determina en beneficio de los trabajadores, y se materializa con una nueva disposición, la reforma o el cumplimiento de una norma olvidada.

En los empleados de los servicios públicos esenciales, el ordenamiento jurídico se limita a crear vías de diálogo entre las partes para solucionar los conflictos presentados. A fin de acceder a una conciliación obligatoria (Ley N.º 14786) y de librar una acción directa, cualquiera de las partes debe comunicarlo a la autoridad administrativa para formalizar los trámites de la instancia obligatoria de conciliación. Por su parte, el MT (actualmente Secretaria de Trabajo) actúa de oficio –en caso de ser necesario.

Cabe señalar que el derecho a huelga es otorgado solamente a los gremios que tienen personería gremial y los empleados que trabajan en servicios esenciales para la comunidad (que, ante reclamos a realizar y la decisión de ir a huelga, se encuentran reglamentados por la Ley N.º 25877 y su Decreto Reglamentario N.º 272/2006). En una situación de conflicto y llamado a huelga –y de acuerdo con la ley– estos trabajadores<sup>11</sup> deberán garantizar servicios mínimos para evitar su interrupción total (Artículo 24). La ley no apela directamente a los servicios de seguridad y orden público que presta la institución policial. Con todo, menciona que la duración y extensión de la interrupción de la actividad ejercida para llevar a cabo la medida puede poner en peligro la vida, seguridad y/o la salud de la población.

Para la calificación de los servicios esenciales, se crea una Comisión de Garantía –imparcial y ajena a la voluntad estatal– que analiza qué actividades resultan esenciales. En caso de que los trabajadores no accedan a respetar la prestación acordada para el servicio mínimo, se recurre a la sanción de aquellos que hubieran incumplido, con pérdida del derecho a percepción de remuneraciones correspondientes al período de cesación del trabajo. Además, el sindicato en cuestión puede perder la personería gremial o llegar a la intervención de la asociación sindical. En caso de que la falta recaiga sobre la empresa o prestador del servicio, se establecen multas que van de los \$1000 a \$5000 (mil a cinco mil pesos argentinos) por cada trabajador afectado y agravado en caso de reincidencia.

---

<sup>11</sup> Servicios sanitarios, de agua potable, control de tráfico aéreo, energía eléctrica y gas entre otros, indispensables.

En relación a los trabajadores de la administración pública, el Comité de Expertos ha manifestado que su derecho de sindicación se encuentra aprobado mediante el Convenio 87 de la OIT, con la salvedad de realizar un análisis de los efectos colaterales de una posible huelga, en función de la tarea desplegada. Esta puede llegar a ser restringida o prohibida en caso de hallarse la actividad consignada en la nómina de las consideradas esenciales. Además, se reconoce este derecho a los empleados públicos, sin implicancias de un carácter ilimitado o trasladable a todos ellos.

En líneas generales, el análisis correspondiente a la ley aplicable a los conflictos en prestaciones de servicios esenciales, y la opinión proferida la Comisión de Expertos en Libertad Sindical (OIT) al respecto— arroja que dicha ley es totalmente compatible en su aplicación con el servicio que presta la PPBA.

En cuanto a la independencia de las asociaciones sindicales frente al Estado, el Artículo 6 de la Ley N.º 23551/88, limita la intromisión de la autoridad administrativa estatal en la vida sindical; impide que se restrinja la sindicalización para alguna categoría de trabajadores y la discriminación con cuestiones que se alejen de la ley. Se considera oportuna esta referencia puesto que se ha recurrido a ella ante el proceso de inscripción de las asociaciones sindicales de trabajadores. Por ejemplo, en los distintos intentos de inscripción realizados por sindicatos policiales, se ha observado su rechazo por parte del MT debido a cuestiones formales, sin surgir la denegación de los requisitos intrínsecos para acceder a la misma.

## **2.2. Estudio de los artículos 16, 19, 28, 75 (incisos 22 y 24) de la Constitución Nacional**

Se considera de suma importancia —a los fines de la presente investigación— la inclusión del análisis de determinados artículos de la CN y a sus respectivos tópicos: la mención a la igualdad genérica; el derecho constitucional a realizar lo que no está prohibido; los límites de reglamentación de los principios, derechos y garantías; la jerarquía constitucional otorgada a determinados tratados internacionales y la jerarquía superior a las leyes de los tratados de integración que delegan competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales.

La mención a la igualdad genérica se desprende del Artículo 16 (CN) que admite la igualdad de todos ante la ley, unificando la posibilidad de ingresar a un empleo público solo por idoneidad, sin prerrogativas de sangre ni de nacimiento. Los derechos personales se encuentran en la llamada Ley Antidiscriminatoria<sup>12</sup> de aplicación al limitarse los derechos y garantías fundamentales reconocidos por la CN. Este artículo deja a posterior interpretación judicial la diferenciación entre actos discriminatorios arbitrarios o no arbitrarios. Actos discriminatorios refiere a aquellos actos con basamento en motivos de distintas índoles, como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos. En igualdad ante la ley, la CSJN ha interpretado que implica iguales derechos frente a hechos semejantes<sup>13</sup> y, en otro fallo, la igualdad en iguales circunstancias<sup>14</sup>.

La igualdad genérica ha aplicado en el dictamen 40/08 emitido por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), frente a la negativa para sindicalizarse el personal policial, concebido como un acto de discriminación.

Del derecho constitucional a poder realizar lo que no está prohibido –proveniente del Artículo 19 (CN)–, surge también el principio constitucional por el cual ningún habitante está obligado a hacer lo que la ley no manda; así como tampoco se encuentra privado de realizar lo que ella no prohíbe. El artículo resume la idea al exponer que las acciones privadas de los hombres que no ofenden el orden y la moral públicos, ni perjudiquen a un tercero, quedan reservadas a Dios y exentas de juzgamiento por parte de magistrados. De aquí que se espera que las leyes sean claras y no contengan ambigüedades. Este artículo de la Carta Magna fundamenta la sindicalización policial ya que, en la actualidad, no existe norma alguna que la

---

<sup>12</sup> El artículo 1° de la Ley 23.595 de Actos Discriminatorios (1988) establece que: “Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos”.

<sup>13</sup> CSJN, “Sotelo, Máxima Genovesa Sánchez de c/Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal s/Pensión”, Fallos 312:615, (1989).

<sup>14</sup> CSJN, “Nuevo Banco Italiano c/Municipalidad de la Capital s/repeticón de pago”, Fallos 200:428, (1944).

prohíba; los magistrados que fallaron en su contra –ante una falta de reglamentación específica del Estado Argentino– se basaron en la autorización concedida por la CADH.

Los límites de reglamentación de los principios, derechos y garantías de la CN, no podrán ser alterados sustancialmente al expresarla, en posteriores leyes reglamentarias, según el Artículo 28 (CN). La norma insiste en no desnaturalizar el derecho reconocido constitucionalmente. En consonancia con este lineamiento puede arribarse a la conclusión de que solo en causas absolutamente justificadas se puede cercenar un derecho. Existe una referencia a que tanto los derechos reconocidos, como los poseedores de su misma jerarquía, no pueden alterarse en posteriores leyes. Por lo tanto, el derecho de sindicación policial –en tanto derecho reconocido– no puede quedar contradicho por una ley en la CN que lo restrinja, ni por Tratados Internacionales de igual jerarquía. Sin embargo, al no existir derechos absolutos y frente a una causa justificada, el derecho analizado podría ser acotado para los trabajadores policiales.

La jerarquía constitucional otorgada a determinados tratados internacionales, corresponde a la facultad del Congreso Nacional de acuerdo al Artículo 75 (CN, Inciso 22). Los tratados internacionales aprobados y vigentes<sup>15</sup>, además de señalar la incorporación de un nuevo cuerpo de compromisos, deberá contar con el voto de las mayorías especiales (es decir, las dos terceras partes). En caso de existir controversia con algunos de los derechos y garantías pertenecientes a la primera parte de la CN, se entenderá como derechos y garantías complementarios.

En este artículo de la CN se confiere rango constitucional a los tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. Por lo tanto, en el caso de la sindicalización policial, varios tratados internacionales que serán expuestos más adelante, señalan que la libertad sindical es reconocida a todo tipo de trabajador sin distinción de tareas. Dichos tratados revisten, entonces, como complementarios, a los

---

<sup>15</sup> la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, inhumanas o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

derechos reconocidos por la Carta Magna. De aquí se deduce que negar este derecho a los trabajadores policiales por parte de la CADH, implica desconocer al resto de los acuerdos

Jerarquía superior a las leyes de los tratados de integración que delegan competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales: el Artículo 75 (CN; Inciso 24), faculta al Congreso Nacional a la aprobación de tratados de integración que delegan competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales y les otorga jerarquía superior a las leyes. Por lo tanto, las normas que se dictan como aprobación de dichos tratados poseen la misma jerarquía constitucional (superior a las leyes).

Del análisis del artículo precedente de la CN, puede interpretarse que los pactos de organizaciones supraestatales aprobados por el Congreso Nacional con el voto de las mayorías especiales y que reconocen el derecho de asociación con fines útiles sin distinción alguna, tienen jerarquía superior a las leyes.

### **2.2.1. Constitucionalidad del Artículo 1 de la Ley N.º 19549 de Procedimientos administrativos**

La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA; 1972), expone en su primer artículo que las normas del procedimiento administrativo a aplicarse ante la Administración Pública Nacional deberán respetar el debido proceso del derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y –sobre todo– el derecho a obtener una decisión fundada. El derecho a ser oído implica exponer las razones de las pretensiones y defensas de los particulares antes de la emisión de los actos que se refieran a sus derechos mediante la interposición de recursos, reclamos o cualquier petición. Se trata del derecho civil de peticionar ante las autoridades, reconocido expresamente en el Artículo 14 (CN) y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo 24). Para el ejercicio de este derecho, resulta también importante y necesario el reconocimiento del derecho a ofrecer y producir la prueba pertinente en el expediente administrativo. El debido proceso no se agota con la posibilidad cierta de ser oído y producir prueba, sino que requiere para su cumplimiento la decisión fundada de la Administración Pública Nacional sobre la cuestión propuesta. A tal fin, debe considerar los principales argumentos expuestos por el particular, en tanto fueren conducentes para la resolución del caso.

Si bien, la obligación que impone la ley es la de considerar sólo los principales argumentos esgrimidos, la decisión fundada debe decidir todas las peticiones formuladas por el particular, dado que –de lo contrario– podrían configurarse auténticas hipótesis de indefensión. Esta obligación ha sido expresamente considerada en la LNPA (Artículo 7 Inciso c), mediante la disposición como requisito esencial del acto administrativo que su objeto sea cierto y decida todas las peticiones formuladas, incluso cuando involucrara otras cuestiones no propuestas por el administrado. El deber de emitir una decisión administrativa fundada, encuentra también su cimiento en la obligación de que todo acto contenga una motivación, por medio de la cual se expresen de forma concreta las razones que llevan al órgano administrativo a emitir dicho acto, sustentado en los antecedentes de hecho y de derecho que hayan servido de causa. En este entendimiento, una decisión que debe resolver una petición de un particular deberá valorar y expresar –como antecedentes– los hechos y el derecho aplicable, así como también las peticiones.

Lo ocurrido en la petición del derecho a la sindicalización por parte de la PPBA, derecho civil a peticionar a las autoridades, respetar el debido proceso del derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas, y, sobre todo, el derecho a obtener una decisión fundada, aparece como desvalorización pues desconoce los derechos que amparan la petición.

### **2.3 Análisis de las normas de organización de las policías de la Provincia de Buenos Aires.**

El trabajo policial se caracteriza por ser un empleo legalmente registrado. Los análisis que abonan tensiones con respecto a sus derechos, como se ha expresado en el capítulo anterior, refieren a que el trabajo policial está regido por normas compatibles con otros regímenes laborales. Los ingresantes al servicio –guardando las normas respectivas– adquieren un empleo seguro, una independencia y solvencia económica para la vida cotidiana y sus gastos, formar una familia, perseguir un título universitario (como medio para apuntar a mejores puestos, hacer carrera y conseguir mejores salarios u otro futuro laboral). La educación de la PPBA se realiza generalmente en el Instituto de Formación Básica, para los grados jerárquicos bajos o intermedios. La inserción en la fuerza policial resulta una opción para los jóvenes ante la alta demanda de trabajo y la exigua oferta –teniendo en cuenta la

precarización laboral que se ha extendido en los últimos años. Se encuentra una importante distinción en esta función laboral, expresada por los mismos policías: el riesgo de vida, muchas horas de pie, dormir y comer mal de acuerdo a la actividad que se realice. Los policías también se enfrentan a derechos vedados, como el impedimento de sumarse a actividades políticas y –la más importante por su incidencia en sus reclamos sociales– la imposibilidad de la afiliación sindical (Calandron, Sabrina, 2015).

A pesar de esto la carrera dentro de la fuerza muestra muchas perspectivas, el Instituto de Formación Básica de la PPBA, mencionado anteriormente, capacita para la Tecnicatura Superior en Seguridad Pública que, hasta 1985 pertenecía a la Escuela Superior de Policía y estaba destinada a los convocados por la Jefatura de Policía para capacitar a los altos mandos. Sabrina Calandron explica que, en 1999 la Escuela de Policía Juan Vucetich pasó a ser un Instituto de Educación Superior no universitaria, que ofrece las tecnicaturas que ya no son parte de un ciclo complementario, sino la capacitación de todos los oficiales<sup>16</sup>. De esta forma, el trabajo policial constituye una actividad profesional con perspectivas de carrera y ascenso jerárquico, a partir de la promulgación de la Ley Provincial N.º 4646/38 que legisla sobre la forma de promociones y ascensos por medio de exámenes o concursos. La voluntad de acceso a la fuerza policial se da –en muchos casos– como posible salida laboral, pero en otros tantos casos hay quienes consideran que la vocación se gesta desde la niñez y se transmite generacionalmente en la familia, siendo imprescindible para permanecer entre sus filas (Calandron, Sabrina 2015).

### **2.3.1 Análisis de las características normativas de la función policial**

La estabilidad laboral de los efectivos policiales de PPBA quedó establecida con la sanción de la Ley Provincial N.º 4646 del 4 de enero de 1938. Según esta ley, los empleados y personal obrero, de maestranza, de tropa y de servicio no pueden ser separados de sus puestos –salvo inconducta o inhabilidad, mediante instrucción del sumario administrativo con derecho a descargo antes de dictar sentencia definitiva (Artículo 10)– a partir de los 6 meses de prestar servicio. Asimismo, con la creación del escalafón para acceder a la carrera administrativa-profesional en la institución

---

<sup>16</sup> Esta información puede consultarse en la Resolución N° 191, Ministerio de Justicia y Seguridad, Boletín Informativo N° 68, 20 de septiembre, 2011, La Plata

policial, se adquieren los derechos propios del empleado público. La ley cuenta con trece artículos y la división de funciones del personal policial agrupadas en: Seguridad, Investigaciones, Judicial, Administrativo y Servicios especiales y técnicos (Artículo 2).

Entre las Leyes Provinciales, podemos destacar la Ley de Estabilidad, Escalafón y Sueldo Básico del Personal Policial (Ley N.º 5270/48) que contenía toda la faz organizativa y fue reemplazada más tarde por la Ley N.º 5734/53 la cual funcionó como Ley Orgánica.

Luego, con la Ley N.º 8268/74 se define a la PPBA como institución civil armada que tiene a su cargo el “mantenimiento del orden público y la colaboración en la obtención de la paz social” mediante la tarea permanente como auxiliar de la Administración de Justicia, para resguardar la vida, los bienes y los derechos de la población (Art. 1). En el mismo año, la Ley N.º 8269/74 de Personal establece –entre otras cuestiones– los deberes de los funcionarios policiales. Aquí aparece la prohibición en funciones electorales y participación en partidos políticos.

La Ley N.º 8686/76 define a la PPBA como una institución civil armada con organización propia, destinada al control del orden público y a colaborar en la obtención de la paz social. Esta Ley fue derogada posteriormente por la Ley N.º 9551<sup>17</sup>.

La organización de la institución policial y sus componentes orgánicos se encuentran detallados en los ciento treinta y cinco artículos que componen la Ley N.º 9550/80 que también hace alusión a la prohibición de participar en partidos políticos (Art. 14) y a ocupar cargos públicos –exceptuando a los policías retirados (Artículo 58)– con una sanción administrativa, es decir, cesantía para con los incumplidores (Art. 45).

En 1980, la Ley N.º 9551, organiza la estructura policial, su jefatura y la actuación del personal policial: jurisprudencia, detenciones, allanamientos, etc. Otorga a la fuerza carácter de institución civil armada (Artículo 1) y suspende la magnitud de finalidad por la cual la fuerza policial fue creada. Este decreto ley fue derogado por la Ley N.º 12155. En 1998 la Ley N.º 12.155/98<sup>18</sup> divide a la institución policial en varias

---

<sup>17</sup> Ley orgánica de la PPBA, derogada por Ley 12.155. decreto Ley 9551/80

<sup>18</sup> Deroga los decretos reglamentarios 9551/80 y modificatorias, leyes 11529, 11880 y 12056.

fuerzas descentralizadas. Norma así su funcionamiento y organización, y mantiene el carácter de institución civil a la PPBA. En junio del 2004, se sanciona la Ley N.º 13201/2004<sup>19</sup>, que sirve para modernizar la organización policial en materia de recursos humanos e introduce la unificación de escalafones y la reducción de sus grados, un nuevo sistema disciplinario y otras formas de desarrollo de la carrera policial. Especifica como falta leve la participación policial en mítines políticos, tanto si el efectivo policial se encuentra o no uniformado (Artículo 112; Decreto Reg. 3326/04). Entre los años 2004 y 2007 –mediante la Ley N.º 13482– se impulsa la reforma de seguridad. Plantea una unificación de la organización de la PPBA, la supresión de la figura del jefe de policía, la descentralización y desconcentración de las distintas policías y la incorporación del principio de especialización policial (Afarian, Jorge R.2018)

Carlos Afarian, sigue explicando que la Auditoría General de Asuntos Internos es un organismo que tiene competencia en hechos que la institución policial considera de suma gravedad y dispone de sanciones administrativas dentro del Derecho Administrativo, como cesantía y exoneración. Los hechos que contempla este órgano de control incluyen agresiones físicas o psicológicas a particulares (Artículo 208 Inciso a), la comisión de actos u omisiones que impliquen –en forma directa o indirecta– cualquier modo de corrupción (Artículo 205 Inciso a), condenas judiciales a penas privativas de la libertad (Artículo 202 Inciso c), la detención de sustancias estupefacientes con cualquier finalidad (Artículo 202 Inciso a), entre otros. El Decreto Reglamentario N.º 1050/09, también incide sobre la libertad de asociación. Se considera una falta grave la transmisión –entre iguales, superiores o subalternos y por cualquier medio– de escritos, proclamas, publicaciones internas o reclamos respecto de órdenes recibidas o cuestiones laborales (Artículo 194). Así también, el acatamiento de decisiones provenientes de asociaciones gremiales o profesionales consideradas contrarias a la prestación normal de los servicios que correspondan a la misión de la policía de forma encubierta (Artículo 205) (Afarian, Jorge R. 2018).

La normativa hasta aquí enunciada pertenece al Poder Ejecutivo Provincial, siendo, en realidad, que las autoridades provinciales se encuentran obligadas a respetar la CN (Artículo 31), y es el Congreso de la Nación el que tiene competencia en materias

---

<sup>19</sup> Deroga los decretos leyes 9550/80 y 1675/80, y posteriormente fue derogada por la ley N° 13.982

de derecho al trabajo y seguridad social (CN; Artículo 75 inciso 12). Cabe destacar que, tras la aprobación por parte del Poder Legislativo Nacional de la Ley N.º 23551 de Asociaciones Sindicales y la aplicación por parte del MT (Artículo 56), en ningún momento quedan excluidos de su ámbito de aplicación los miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. A este respecto, sostiene Jorge Afarian que “los poderes públicos se han inclinado por negar ese derecho a dicho colectivo de trabajadores, pero jamás especificaron acabadamente las razones que motivaron tal rechazo” (Afarian, Jorge R. (2018).

## **2. 4. Análisis de los Convenios y recomendaciones de Organizaciones Internacionales**

A partir del análisis de las normas que organizan la PPBA, se considerará el estudio de los Convenios Internacionales ratificados por Argentina de jerarquía constitucional y supra legal: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH); la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la CADH; y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

### **2.4.1. Tratados internacionales cuya operatividad no requiere de una ley especial para ser reconocidos y ejercidos por los habitantes.**

La DADDH<sup>20</sup> es aprobada sin reservas por el Congreso Nacional Argentino (Ley N.º 23054/84). Tras su ratificación por parte del PEN, se introduce una reserva al Artículo 21 por cuestiones inherentes a la política económica gubernamental; causas de utilidad pública e interés social. La salvedad impuesta en el caso argentino no hace mención a los derechos destacados en el presente caso de investigación.

La DUDH –proclamada en su resolución 217 A del 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la ONU–, dice en su preámbulo que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. Convoca a los países a tomar el compromiso de respetar los derechos reconocidos

---

<sup>20</sup> Adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de Bogotá – Colombia- el 02 de Mayo de 1948

en forma integral y esforzarse –tanto individuos como instituciones– por asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. Se destacan el derecho al trabajo y la libertad de elección, con el deber de realizarse en condiciones equitativas y satisfactorias para el trabajador, asegurando protección contra el desempleo y una existencia conforme a la dignidad humana (Resolución 217 A; Artículo 23 Incisos 1, 2 y 3). Asimismo, reconoce a toda persona –sin distinción de tarea efectuada– la facultad de fundar sindicatos o sindicarse para la defensa de sus intereses (Resolución 217; Artículo 23 Inciso 4).

El PIDCP fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2200 A del 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.

En el Preámbulo sostiene que deben crearse condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos, dado que son derivación directa de la dignidad humana. Se considera que no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas, y liberado del temor y de la miseria, sino mediante el respeto de sus derechos civiles y políticos –que los Estados firmantes se comprometen a garantizar (Artículo 3).

Destaca el derecho de asociarse en forma libre entre las personas, con inclusión de la fundación o afiliación a sindicatos a fin de proteger sus intereses (Artículo 22 Inciso 1). La restricción de este derecho debe ser sostenida –por los Estados Parte– sobre una fundamentación en función del sustento de una sociedad democrática. Sobre todo, basándose en la defensa de los intereses de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público; o bien, para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (Artículo 22 Inciso 2). Por tal motivo, el PIDCP autoriza a los Estados Parte a negar el derecho de asociación a las fuerzas armadas o de seguridad. A la vez, no implica que –de haber reconocido el convenio de la OIT de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación– los Estados Parte puedan adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en él (Artículo 22 Inciso 3).

En el contexto nacional, Argentina se encuentra adherida a este convenio y no ha expresado reserva alguna. Por lo tanto, resulta aplicable a todo tipo de trabajador, por ejemplo, al trabajador policial.

El PIDESC fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2200 del 16 de diciembre de 1966, y entró en vigencia en enero de 1976. En su Preámbulo destaca los derechos que se desprenden de la dignidad humana. Reclama garantizar el pleno ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Artículos 2 y 3). El Artículo 4 menciona que el ejercicio de los derechos reconocidos puede ser sometido a restricciones determinadas por ley, siempre y cuando resulte compatible con la naturaleza de sendos derechos y concuerden con su objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática. Luego, el Artículo 8 reconoce el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse para proteger sus intereses económicos y sociales, sin imponer restricciones al ejercicio de este derecho, con excepción de aquellas que resulten necesarias a los fines de la seguridad nacional, el orden público o la protección de los derechos y libertades ajenos, en el marco de una sociedad democrática (Inciso 1). A su vez, hace referencia a garantizar el libre y democrático funcionamiento de las asociaciones sindicales. No obstante, queda abierta la realización de restricciones legales a las fuerzas armadas y policiales para el ejercicio del derecho de sindicación (Artículo 8 Inciso 2).

Por su parte, la CADH se llevó a cabo en la ciudad San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos; Argentina la aprobó en 1984 mediante la Ley N.º 23054, sin establecer reservas. Refiere principalmente a la libertad de asociación con el derecho de toda persona a realizarla con una finalidad religiosa, ideológica, política, económica, laboral, social, cultural o deportiva de cualquier índole (Artículo 16 Inciso 1). El pacto dispone que solo puede restringirse ese derecho mediante una ley fundamentada en el mantenimiento de la democracia y la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral o los derechos y libertades de los demás. También deja abierta la posibilidad de restringir legalmente este derecho a miembros de las fuerzas armadas y a la policía (Artículo 16 Inciso 3).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, se constituyó en Nueva York el 13 de Julio de 1967 y fue aprobada en nuestro país mediante la sanción de la Ley N.º 17722 el 26 de abril de

1968. No hubo ningún tipo de reservas para esta convención. Ella establece el compromiso de los Estados firmantes de prohibir y eliminar todo tipo de discriminación racial, garantizando a toda persona la igualdad ante la ley. Los compromete, así también, a reconocer el derecho de crear sindicatos y a sindicarse (Artículo 5).

#### **2.4.2. La Organización Internacional del Trabajo**

##### **Convenio N°87 de Libertad Sindical y Protección del derecho a la sindicalización.**

La Conferencia General de la OIT (San Francisco, el 17 de junio de 1948) en su trigésima primera reunión, decidió adoptar, en forma de convenio, propuestas relativas a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación. El preámbulo de la Constitución de la OIT señala el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la garantía de la paz. Otorga el derecho de constituir organizaciones que se consideren convenientes y afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar sus estatutos. Quedan excluidos solamente los miembros de las fuerzas armadas y la policía (Artículo 2). El Convenio luego señala que, la legislación nacional del Estado determinará qué punto se dará las garantías para la agremiación de militares y policías (Artículo 9 Párrafo 1). En otro apartado, se obliga a los miembros adherentes a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación (Artículo 11). El Convenio N.º 87 fue ratificado por nuestro país el 29 de diciembre de 1959 (Ley N.º 14932)<sup>21</sup>

##### **Convenio N°98 de Aplicación de los principios del derecho a sindicalización y de negociación colectiva.**

Este Convenio se celebró en la ciudad de Ginebra el 8 de junio de 1949 y entró en vigencia el 18 de julio de 1951. Argentina lo ratificó el 12 de julio de 1956 (Ley N.º 11594), sin reservas sobre el contenido.

---

<sup>21</sup> No hubo reservas respecto de su contenido que incluye cuatro partes: Parte I (Libertad Sindical); Parte II (Protección del Derecho de Sindicalización); Parte III (Disposiciones Diversas) y Parte IV (Disposiciones finales)

La primera medida establece que todos los trabajadores –allende las tareas que realicen– gocen de una adecuada protección por parte de los Estados firmantes y prevengan todo acto de discriminación que menoscabe la libertad sindical (Artículo 1 Inciso 1). Esta protección procura evitar todo acto que limite al trabajador y le impida la afiliación a un sindicato o a dejar de ser miembro, así como contempla que no sea despedido o perjudicado de cualquier forma por su afiliación o participación en actividades sindicales (Artículo 1 Inciso 2).

El Convenio incluye una salvedad que habilita a la legislación nacional de las Partes a determinar su alcance a las fuerzas armadas y de policía (Artículo 5 Inciso 1). Asimismo, aclara que la ratificación del Convenio no menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos preexistentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de policía las garantías establecidas en el Convenio (Artículo 1 Inciso 2).

### **Convenio N.º 151 (OIT) sobre protección del derecho a sindicación en la administración pública.**

Celebrado en Ginebra el 7 de junio de 1978, entró en vigencia el 25 de febrero de 1981. Se constituye para llenar un vacío legal, ya que el convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949 no es aplicable a ciertas categorías de empleados públicos (OIT; Preámbulo Convenio N.º 151). A su vez, el convenio de 1949 conflictuó la delimitación de su campo de aplicación y planteó dificultades de interpretación que se suscitaron a propósito de la aplicación de las disposiciones sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva a los funcionarios públicos. Las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones, de forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio (Preámbulo Convenio 151 OIT).

El Convenio establece su rango de aplicabilidad a todas las personas empleadas de la administración pública, siempre y cuando no sean aplicables disposiciones más favorables, pertenecientes a otros convenios internacionales de trabajo aplicables (Artículo 1 Inciso 1). Deja abierta la posibilidad a los Estados partes de legislar su alcance respecto de los empleados de alto nivel con poder de decisión o con

obligaciones de naturaleza confidencial –como a los miembros de las fuerzas armadas y la policía (Artículo 1 Incisos 2 y 3).

El Convenio, también hace una distinción de la organización que se dan los empleados públicos; sostiene que todo tipo de organización tiene por objeto fomentar y defender los intereses de sus componentes (Artículo 3). Protege, a su vez, frente a actos de discriminación antisindical de los empleados públicos (Artículo 4) y ante la negación de integrar una organización de empleados públicos o dejar de ser miembro de ella, a despedirlo o perjudicarlo debido a su afiliación o participación en una organización de empleados públicos (Artículo 5).

Este Convenio 151, OIT, exige que los Estados fomenten procedimientos de negociación –o cualquier otro método– a fin de que los representantes de los empleados públicos puedan participar en la determinación de sus condiciones de trabajo (Artículo 7). Asimismo, legisla una posible solución de conflictos laborales; establece la negociación entre las partes –tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje– que deben ajustarse a cada condición de los Estados Parte; y gozar de la confianza de los interesados (Artículo 8). También otorga a los empleados públicos el goce de los derechos civiles y políticos para ejercer la libertad sindical, siempre que las obligaciones que deriven de su condición y sus funciones lo permitan (Artículo 9).

Carlos Etala, menciona en su texto que, la 86ª reunión de la OIT desarrollada en Ginebra en 1998 refiere a los principios y derechos fundamentales sobre el trabajo que deberían ser consagrados por todos los Estados miembros y declara que, aun cuando no hayan ratificado los convenios de libertad sindical, tienen un compromiso por pertenecer a la Organización. Esta responsabilidad alcanza el respeto, la promoción y la realización efectiva de los derechos y principios fundamentales de los trabajadores: la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. Los Tratados Internacionales y los convenios de la OIT ratificados por ley son considerados fuentes de la seguridad social y del derecho del trabajo, dada su jerarquía similar a la de la ley. La Reforma de 1994 introdujo que los tratados con las demás naciones y con las organizaciones internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes (CN; Artículo 75 Inciso 22). Por lo tanto, las regulaciones sobre aspectos vinculados al contrato de trabajo y a las asociaciones sindicales de trabajadores, a la negociación colectiva, etc., resultan

fuentes del derecho superior a las aprobadas por el Congreso de la Nación (Etala, Carlo; 2000)

Hacia diciembre del 2000, Argentina había ratificado setenta convenios, de los cuales diez no se aplican. Las consecuencias para el orden jurídico implican que, con la ratificación, pueden quedar sin efecto disposiciones legales contrarias y ser calificadas como inconstitucionales –tanto las anteriores como las posteriores. Sin embargo, la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación del Convenio N.º 87 de 1948, posee jerarquía superior a las leyes y a la vez jerarquía constitucional, por lo dispuesto por el Artículo 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Artículo 22.3 del PIDCP (CN; Artículo 75 Inciso 22). Estas disposiciones, menciona Etala, muestran que nada de lo dispuesto por convenios y pactos –relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación– habilita la prohibición de los derechos y garantías previstas en el convenio, ni la aplicación de la ley contra las garantías. La interpretación de los Convenios debe ser congruente; no puede haber una interpretación unilateral de un instrumento ratificado y que su aplicación efectiva se halle reglamentada por una organización internacional. Así tampoco, dos interpretaciones –una interna y otra externa– puesto que se tergiversarían los fines propuestos al participar cada país como miembro de dicho organismo internacional. Los Estados miembros han aceptado la interpretación de los órganos de control de la OIT: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y el Comité de Libertad Sindical. Si un país presenta disconformidad con la interpretación de un convenio, puede pedir al Consejo de Administración de la OIT que someta la cuestión a la decisión de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Mientras esta no exprese lo contrario, los convenios firmados deben ser considerados válidos (Etala, C.; 2000).

La OIT posee mecanismos de supervisión. Los casos complejos se remiten a la Comisión de Normas que se constituye anualmente. Esta puede dialogar abiertamente con el miembro en cuestión en la Conferencia Internacional del Trabajo. Es posible invocar un procedimiento de queja para la libertad sindical o negociación colectiva donde la OIT establece otras disposiciones. Para un examen previo del reclamo se encuentra el Comité de Libertad Sindical que, en un principio, fue un mecanismo de filtro y luego pasó a ser un órgano independiente que lleva revisados más de dos mil casos. La característica fundamental del Comité de Libertad Sindical

es que puede revisar tanto los casos de los países que hayan ratificado, como los de aquellos que no lo firmó ninguno de los pactos de la OIT. En el caso de que el Estado lo haya ratificado, las quejas son tratadas por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Algunas de las nuevas disposiciones emanadas de la Comisión de Expertos en el quincuagésimo aniversario del Convenio (1998) –considerada un progreso– tratan la extensión del derecho sindical a enfermeros, funcionarios, religiosos, amas de casa, marinos, trabajadores extranjeros, trabajadores rurales y otros grupos que habían quedado relegados. Con todo, no existe una defensa para las fuerzas policiales (Swepston; 1998).

## **2.5 Puntos de vista de catedráticos y sus diferentes posturas**

### **Análisis doctrinarios**

#### **2.5.1 Julio A. Grisolia**

En referencia al derecho comparado, existen dos modelos sindicales: el de unidad o unicidad sindical (aquellos casos en que la ley impone un solo sindicato por actividad –al que adhiere Argentina), y el de pluralidad sindical, que habilita la posibilidad de constituir varias asociaciones por actividad, oficio o profesión con iguales derechos sindicales o según lo decidan los trabajadores.

Doctrinariamente, se trata de dos posturas bien diferenciadas. Por un lado, la que apuesta por sindicatos fuertes y unidos al momento de discutir y negociar convenios y, por otro, la que defiende la pluralidad sindical (CN; Artículo 14 Bis; Convenios de OIT y del Derecho Comparado), donde todos los trabajadores tienen su representación. Esta última se adapta mejor al sistema democrático puesto que, en el sistema de unidad sindical, contempla trabajadores que no se sienten representados debidamente.

Argentina adoptó desde siempre el sistema de la unidad sindical, con el otorgamiento de la personería gremial solamente al sindicato más representativo y la consecuente carestía de derechos sindicales para las entidades meramente inscritas. Sin embargo, en Jurisprudencia puede observarse la importancia numérica de los afiliados a una representación gremial –como el caso de Asociación Trabajadores del Estado, (ATE) y Unión Personal Civil de la Nación (UPCN). En estos casos se admite

una doble representación porque –en virtud de que la personería gremial implica la representatividad de los no afiliados– teóricamente, se encuentra afectado un 50% de los empleados<sup>22</sup> (Grisolia; 1999: 597-602)

En el caso del derecho a la agremiación de las policías y la fuerza militar –donde también se da el caso de una importancia numérica entre sus empleados– podría igualmente existir una representación compuesta por varias asociaciones gremiales merecedoras de la personería gremial. Se trataría de una excepción a la unidad sindical. Continúa explicando Grisolia que, el derecho a la libertad sindical, como principio constitucional, actúa en lo individual y en lo colectivo; esto debe ser tenido en cuenta por los jueces al considerar su aplicación. Queda reflejada en este derecho la libertad de asociación sindical, de regir su funcionamiento en forma autónoma e independiente de la intervención del Estado y de los empleadores. En este marco, el derecho está respaldado por el Artículo 14 de la CN, por el Convenio N.º 87 de la OIT sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicalización (ratificado por la Ley N.º 14455) y por la ley N.º 23551.6 que ha celebrado una importante cantidad de convenios y recomendaciones destinadas a que los derechos del trabajador se adapten a la legislación de los países miembros. Para este fin, la OIT estableció una serie de métodos y principios de aplicación para todos los países –como, en 1998; la 86º reunión establece los principios y derechos fundamentales en el trabajo: la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, entre otros (Grisolia; 2010).

Así como los empleados del Estado –dada la amplitud numérica y su investidura de funcionarios públicos– pueden estar representados, la función policial –más allá de su sindicalización– puede, de la misma forma, desarrollarse con normalidad, siempre que se considere su carácter de servicio público esencial. La falta de regulación de la actividad policial no debería representar un obstáculo para otorgar la facultad a este tipo de trabajadores.

### **2.5.2 Mario Ackerman y Diego Tosca**

El reconocimiento de los derechos, privilegios e inmunidades que la sindicalización otorga a trabajadores y organizaciones constituidas democráticamente –en virtud de las distintas normas constitucionales, internacionales y legales, que garantizan las

---

<sup>22</sup> (Sala V; 10/11/94, “Asociación de Trabajadores del Estado, c. Estado nacional, s. amparo)

acciones que los trabajadores pueden efectuar en defensa de sus intereses y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo— son comunes a entre los autores presentados por Ackerman y Tosca. Aunque se diferencian el grupo que toma como base una regulación nacional o internacional y los autores que se expresan sin una vinculación normativa. Se trata de autores que consideran la libertad sindical como un interés, un lugar de encuentro de poderes jurídicos distintos, pero unitarios, con la finalidad de lograr la defensa de los intereses de la clase social constituida por los trabajadores (De La Villa, García Becedas y García-Perrote; 1983).

Según el criterio de estos autores, las falencias existentes en las definiciones anteriores recaen en un amplio concepto de libertad sindical —en tanto derecho subjetivo, individual y colectivo de los trabajadores y de los empleadores que otorga la facultad de asociarse a fin de ejecutar sin interferencias la defensa de sus intereses colectivos y profesionales. En relación a esto, clasifican los distintos sindicatos según su particularidad profesional y —curiosamente— incluyen a los sindicatos policiales. Es decir, que se implica el reconocimiento que se le otorga a este tipo de asociaciones, más allá de la negativa por parte del Estado a hacerlo.

Ackerman y Tosca, distinguen una clasificación de asociaciones sindicales en legales y clandestinas —como el caso de la asociación de la policía provincial, pese a que esta institución opera en regímenes donde está la libertad sindical. Asimismo, en cuanto a las facultades de representación que las asociaciones sindicales poseen, diferencian los sindicatos simplemente inscriptos de aquellos con personería gremial e incluidos en un registro especial llevado por la autoridad de aplicación. Estos últimos, poseen prerrogativas exclusivas que los habilitan —por derecho— a negociar colectivamente el CCT, el derecho a huelga y a constituir patrimonios de afectación en igualdad de condiciones que las cooperativas y mutuales —entre otras— y los sindicatos de hecho. Los sindicatos de hecho revelan una especial asociación debido a no cumplir con los requisitos para la personalidad jurídica o debido a que no han logrado que la autoridad de aplicación deje de limitar intencionalmente este derecho a los integrantes de la asociación sindical bajo pretextos burocráticos-clientelísticos (Ackerman y Tosca; 2007). Aquí se refleja el caso de la lucha de los derechos de los trabajadores policiales que adoptan formas de asociaciones civiles o mutuales con inscripción como personas jurídicas.

### **2.5.3 Rene Mirolo**

El autor señala que para lograr el cumplimiento de las normas jurídicas –y también las morales– es indispensable establecer un control sobre las mismas, a fin de asegurar su cumplimiento. Si se produjeran discriminaciones o desigualdades entre los individuos o colectivos, o fueran ineficientes, no sería posible cumplir los preceptos normativos para evitar las sanciones del Derecho Internacional del Trabajo. Además, sin estas no podría hablarse de coactividad del derecho, que consiste en la posibilidad de aplicar una sanción, es decir, una amenaza que procure “incentivar” el cumplimiento del derecho y restaurar el orden perturbado.

De aquí que el sistema de control instrumentado por la OIT haya contribuido a mejorar las condiciones sociales y también la protección y tutela de los derechos. Sobre el sistema de Reclamaciones y Quejas –desde el punto de vista del control– gravita la ejecutoriedad de los Convenios. La política seguida por la OIT está dirigida u orientada hacia el ulterior desarrollo de estos medios de acción. El derecho parte del reconocimiento a la persona como individuo –en el presente estudio– al trabajador y sus derechos, al cual el Estado le otorga una herramienta para dar significado a su libertad de acción a través de medios legislativos. Esto, a fin de poder discutir sus condiciones laborales, es decir, equiparar las fuerzas entre empleador y trabajador ante la ley. Este derecho individual armoniza con el derecho colectivo y allí encuentra –en términos del análisis laboral– el derecho a la libertad sindical para que, mediante elección y asociación, pueda –junto a otros trabajadores de la misma profesión (con la misma desigualdad social y económica)– agruparse para lograr desarrollarse como persona humana, de acuerdo a la tendencia natural del hombre. Los autores refieren a que, por medio de la libertad sindical, es posible lograr el equilibrio en la relación laboral, y condiciones dignas y equitativas entre el trabajo y el capital. Ambos derechos –el derecho individual y el derecho colectivo– se encuentran enunciados y normados en el Artículo 14 bis de la CN, y –en el plano internacional– en los convenios N.º 87 y N.º 98 de la OIT (Mirolo; 2003).

En síntesis, negar la posibilidad de asociarse gremialmente a las fuerzas policiales implica –según la reflexión precedente de René Mirolo– determinar si el policía representa un individuo, con capacidad del derecho humano fundamental, que pueda

regular positivamente su autorización al derecho a la sindicación de la institución policial.

#### **2.5.4 Raúl Zaffaroni**

Raúl Zaffaroni, defiende a las policías locales cuyos organismos pueden lograr formas de conducción y democratización distintas para que los vínculos sean más justos en la seguridad ciudadana. Como ex miembro de la Corte Suprema de Justicia, reconoce que las policías no pueden continuar sin representación gremial y que su voto es a favor de la inconstitucionalidad de la prohibición de sindicalización de la fuerza policial. El ex juez señala que: “Controlar 6 mil personas no es lo mismo que controlar 60 mil” por lo cual, “hay que empezar a pensar en una policía de calle más chica, con mayor inserción comunitaria, salvo, la “policía de investigación criminal que debe seguir centralizada”, porque todo lo macro es difícil de controlar y administrar. Zaffaroni continúa explicando: “ejemplos de policía comunitaria, lo tenemos en Estados Unidos, pero nosotros no copiamos la policía de Estados Unidos, le copiamos la Constitución, nuestra policía es borbónica: de ocupación territorial, vertical, militarizada”. A su vez, explica, que el policía tiene que ser considerado como un trabajador, con los derechos del trabajador, sin el derecho a huelga, pero con “(...) sindicalización, participación, discusión horizontal de las condiciones de trabajo” y esto puede darse con organizaciones policiales no tan amplias. Con la amplitud de la fuerza, refiriéndose a la PPBA, la verticalidad que se les impone se traduce en arbitrariedades. Luego aclara el ex juez: “El servicio de policía es civil, no militar, por lo cual no veo ningún inconveniente en que se sindicalice, creo que es inconstitucional que la policía no pueda sindicalizarse”. Sostiene que tener una organización como cualquier sindicato, que se les permita discutir las condiciones de trabajo, opinar sobre la compra de los materiales e insumos que utilizan y discutir paritarias, menos el derecho a huelga, es parte de un borrador de voto que no llegó a comunicarse, preparado para el planteo de la prohibición de la sindicalización policial. Radio Utopía (1-03-2015) disponible en: <http://www.0223.com.ar/nota/2015-1-13-es-inconstitucional-que-la-policia-no-pueda-sindicalizarse>

## Conclusiones Parciales

En segundo capítulo de la presente investigación se exploró la regulación jurídica de la Argentina y los tratados suscritos con cada declaración, los pactos internacionales con la Organización Internacional del Trabajo y los análisis doctrinarios de juristas especializados que entienden en la rama del derecho del trabajo.

A partir de la proclamación de los Derechos del Trabajador; emanados del pensamiento constitucionalista de Sampay, en la Carta Magna de 1949, se reconoce el derecho al trabajo como un derecho social y es indiscutible el carácter obligatorio de los convenios colectivos de trabajo. En la actualidad, la Ley de Contrato de Trabajo, LCT N°20.744 texto ordenado por el decreto 390/1976 (a pocos meses de iniciada la dictadura militar, que le dieron carácter de fuerza militarizada a la policía) encontramos que su aplicación debe ser compatible con la naturaleza y modalidad de la actividad y del régimen jurídico, es decir limitada por el tipo de profesión que desarrolle.

Por otro lado, al analizar los Art 14 y 14 Bis CN, aparecen los derechos a peticionar a las autoridades y a asociarse con fines útiles. El derecho a peticionar a las autoridades, dentro del marco de la ley, en el caso de petición administrativa requiere ser satisfecho por las autoridades quienes se ven obligadas a responder (Art. 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). En el derecho a la libertad de asociación, la Constitución Nacional (Art. 14) dice que, el Estado tiene una postura totalmente neutral con las asociaciones, no interviene en la vida privada, da libertad y neutralidad. Por otro lado, el Pacto de San José de Costa Rica (Art. 16) en referencia a la libertad de asociación, señala que, el derecho puede restringirse por causas previstas por la ley o como protección de los derechos y libertades de los demás y agrega que, no impide, que se restrinja el derecho a la libertad de asociación de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Como podemos observar, una declaración y un Pacto, ambos internacionales y suscritos con jerarquía constitucional resultan mostrar contradicción ante el derecho de libertad de asociación para las policías.

Con respecto al derecho a la organización sindical, a la concertación de convenios colectivos y el derecho a huelga, hay fuentes normativas diversas que los avalan,

como la Carta Magna (art. 75 inciso 22 CN) y la OIT (Convenio 87). A partir del histórico Modelo Sindical Argentino, surgieron limitaciones como la llamada personería gremial, otorgada por el Ministerio de Trabajo que no permite accionar a las organizaciones simplemente inscriptas, por ejemplo, en las paritarias y negociaciones patronales, entre otras. Por otro lado, la Ley de CCT (Art. 3) excluye al personal militar y de seguridad de las Fuerzas Armadas de la Nación y fuerzas similares. La Ley 14.250 Art 2 y sus modificaciones, prohíbe su aplicación a las fuerzas armadas y de seguridad, utilizado más tarde en los distintos fallos Judiciales y Administrativos para negar el derecho a la sindicalización.

De acuerdo a la Constitución Nacional, Convenio de la OIT que no impiden y constituyen el derecho de los trabajadores a la sindicalización policial, las leyes de CCT y 14.250, presentan jerarquía constitucional.

El derecho a huelga, determinado en el debate en la Convención Constituyente de 1957 se califica como un derecho constitucional en lugar de un derecho gremial, no colectivo ni individual. Además, la ley de Asociaciones Sindicales (Ley 23551/88, Art. 6) señala que no puede haber intromisión de la autoridad administrativa estatal en la vida sindical, se impide restringir la sindicalización para alguna categoría de trabajadores y la discriminación con cuestiones que se alejen de la ley. En el caso del derecho a huelga, ante los conflictos policiales es posible las policías encuadrarse dentro de la prestaciones de servicios esenciales, y la opinión al respecto producida por la OIT por intermedio de la Comisión de Expertos en Libertad Sindical, señala que es totalmente compatible su aplicación.

En el breve repaso histórico de la normas de organización de las policías de la provincia de Buenos Aires, la Ley 13982/09 (Art. 42), se llegó a la conclusión que no prohíbe expresamente la asociación y sindicalización de la PPBA, sino que declara incompatible la función policial, con la participación en actividades políticas o gremiales, prohíbe la libre asociación y la asistencia a lugares o reuniones que comprometan la dignidad o el decoro de la función policial. El resto de la normativa provincial (el decreto reglamentario 1050/09) pertenece al Poder Ejecutivo Provincial y las autoridades provinciales están obligadas a respetar la Constitución Nacional (Art. 31). Solamente el Congreso de la Nación, es el que tiene competencia en el derecho al trabajo y seguridad social, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 75 inciso 12 CN.

En el dictado por el Poder Legislativo Nacional de la Ley N.º 23.551 de Asociaciones Sindicales y la aplicación por el Ministerio de Trabajo de la Nación (Art. 56) no se excluye en ningún momento de su ámbito a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad.

Finaliza esta conclusión provisoria con algunas reflexiones sobre los argumentos que se le adjudican a determinados catedráticos del derecho y podemos puntualizarlas de la siguiente manera:

Referente la pluralidad sindical; Grisolda sostiene la posibilidad de constituir varias asociaciones por actividad, oficio o profesión con iguales derechos sindicales, de acuerdo a la decisión de los trabajadores y en el caso del derecho a la agremiación de las policías y la fuerza militar, que se daría el caso de una fuerte importancia numérica, con distintas funciones, podrían igualmente estar representados por varias asociaciones gremiales que merecerían la personería gremial, siendo la excepción a la unidad sindical.

Referente a la “personería jurídica”, Ackerman y Tosca, diferencian el grupo que toma como base, una regulación nacional o internacional y los autores que se expresan sin una vinculación normativa, dice que consideran a la libertad sindical como un interés, un lugar de encuentro de poderes jurídicos distintos pero unitarios, para defender intereses de la clase social constituida por los trabajadores. La clasificación de estos grupos la compara con las asociaciones sindicales legales y las asociaciones sindicales clandestinas, refiriéndose a los sindicatos de hecho que tienen limitado intencionalmente el derecho a la “personería jurídica” con pretextos burocráticos y cliente listicos.

Referente al cumplimiento de las normas constitucionales, Mirolo señala que para lograr el cumplimiento de las normas jurídicas y también las morales, es indispensable establecer un control sobre las mismas para asegurar su cumplimiento.

Referente a organización de la estructura policial, Zaffaroni dice, en el caso de la PPBA y su amplitud numérica que, todo lo macro es difícil. Con organizaciones policiales, no tan amplias, el policía puede ser considerado como un trabajador. Con

la amplitud de la fuerza, refiriéndose a la PPBA, la verticalidad que se les impone se traduce en arbitrariedades.

Se concluye que, las normas y tratados internacionales habilitan el derecho a la sindicalización de la policía, acordamos con Zaffaroni, acerca que depende de una decisión política relacionada con la búsqueda de mantener una fuerza tan amplia como la de la PPBS. La sugerencia del constitucionalista de establecer policías pertenecientes a partidos locales y volver al policía con inserción en los barrios, sería beneficiosa, porque restaría el carácter de verticalidad con las jerarquías y facilitaría la sindicalización. Similar a la opinión de Grisolia de estar representados por varias asociaciones gremiales que merecerían la personería gremial

Con respeto al derecho a huelga, como parte de la sindicalización, disentimos con el ex juez de la Corte Suprema de Justicia y acordamos con recurrir a los servicios esenciales para discutir la aplicación de este derecho, sin negarlo.



## **CAPÍTULO III**

### **JURISPRUDENCIA SOBRE PRETENSIONES DE SINDICALIZACIÓN Y ANÁLISIS DE PROYECTO DE LEYES DE SINDICALIZACIÓN POLICIAL Y DERECHO COMPARADO.**

## Introducción

Un diario de la provincia de Buenos Aires –cuatro años atrás– mencionaba en su encabezado que la CSJN abría un camino a la sindicalización policial y relata lo ocurrido en los primeros intentos de constituirse el SIPOBA. En esos días, se había convocado para Audiencia Pública Conciliatoria al MT y al SIPOBA con objeto de instar a las partes en la búsqueda de soluciones no adversariales. En razón de que la CN expresa el derecho de los trabajadores a constituirse colectivamente como gremio –el reconocimiento de las organizaciones sindicales policiales de todo el país– se esperaba que sentarían las bases para una jurisprudencia judicial.

En 1989 SIPOBA toma la iniciativa por primera vez en el país de enviar el proyecto para crear la organización sindical policial en la provincia. En 1998 llega a la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, que exhorta al gobierno provincial a reconocer la sindicalización policial. A comienzos del siglo XXI se crearon otras organizaciones sindicales policiales en el país, que llegaron a la veintena y constituyeron una federación: Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP).

Dicha federación –que acudió a la OIT para que interceda ante el gobierno– logró que se recomiende al Estado legislar sobre la sindicalización policial (Caso 2240). En el 2008, el INADI considera un acto de discriminación negar la sindicalización a las fuerzas de seguridad (Dictamen 040-08) de acuerdo a lo establecido en la Ley N.º 23592/88. Finalmente, y tras dilaciones, se acude nuevamente a la Justicia y en la Sala V de la Cámara Laboral, el Doctor Oscar Zas –desde el derecho comparado internacional y de la CN– dio la razón al reclamo de SIPOBA. Un fallo en minoría, en ese tribunal que se continuó con el reclamo judicial en la CSJN.<sup>23</sup>

El presente capítulo –que cierra la investigación en curso– analiza la Jurisprudencia, los fundamentos expuestos a favor y en disidencia sobre la solicitud de FASIPP con respecto a la sindicalización de las fuerzas de seguridad. De esa

---

<sup>23</sup> Agencia de Noticias de CTA Autónoma (16 de junio de 2015). Declaración firmada por la Comisión Directiva del Sindicato Policial Buenos Aires. La Corte Suprema convoca a SIPOBA y al Ministerio de Trabajo a audiencia pública y conciliatoria. Disponible en <http://www.agenciacta.org/spip.php?article16250>

manera, presentará las resoluciones respectivas para su estudio. Asimismo, el proyecto de leyes de sindicalización policial y derecho comparado, para su análisis.

Cabe destacar que la sindicalización policial se encuentra aprobada en varios países del mundo; casos como Inglaterra, Francia, Países Bajos y España, en Europa, y otros como Uruguay, Brasil y Chile –en Latinoamérica– son aleccionadores.

Este estudio finaliza con el análisis de la sindicalización de las fuerzas de seguridad del Brasil y de las policías de Italia, uno de los países precursores de Europa.

### **3.1 Fundamentos a favor y en disidencia de la sindicalización policial**

#### **3.1.1 Resoluciones Administrativas del Ministerio del Trabajo**

En 1997, SIPOBA presenta ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTESSN) una inscripción como sindicato que fue rechazada<sup>24</sup>. Entiende el Ministerio que las fuerzas de seguridad desarrollan su actividad en un marco de verticalidad y disciplina que se vería afectado por la constitución de un sindicato y que no existe norma alguna que permita que se sindicalice.

Representantes de SIPOBA, no conforme con ese rechazo interpusieron un recurso ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (CNAT) en la que intervino la Sala Quinta, que decidió en forma dividida confirmar la resolución administrativa del MTESSN, así como en esta oportunidad<sup>25</sup>. En esta sentencia, los argumentos utilizados por la mayoría para la negativa (jueces García Melgarejo y Fernández Madrid) se resumen a continuación.

Del voto del juez García Melgarejo:

---

<sup>24</sup> CNAT, Sala V, Autos: "Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales", sentencia definitiva nro. 66.086: Mediante esta sentencia se negó el derecho a inscripción al sindicato policial APROPOBA, con fecha 12 de noviembre de 2002, por decisión unánime de los componentes de la Sala.

<sup>25</sup> Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala V, Autos: "Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales", sentencia definitiva nro. 72667: La sentencia fue dictada el 22 de Octubre de 2010, negándose por medio de la misma el derecho de sindicación policial.

- Otros poderes del estado pueden reconocer el derecho de asociación y sindicalización policial;
- La vía judicial no es la más adecuada
- La legislación nacional no reconoce esos derechos.

Del voto de juez Fernández Madrid:

- Las características de la organización y funciones policiales –que son exclusivas del Estado– deben ser tratadas con prudencia; dada su verticalidad, se torna inaplicable la normativa prevista en la ley de asociaciones profesionales.

Los demás argumentos coinciden en que los diversos instrumentos internacionales admiten restringir el derecho de sindicación para las fuerzas armadas y la policía<sup>26</sup>. Por ejemplo, que de acuerdo al Convenio 154 de la OIT (Ley N.º 23544) sobre la negociación colectiva, reserva su aplicación a las fuerzas de seguridad y armadas. Además, el Convenio 87 de la OIT (Artículo 9) relativo a la libertad sindical, deja al arbitrio de la legislación su aplicación.

Ahora bien, dando un adelanto de mis consideraciones, debo decir que estoy en total desacuerdo con los jueces Madrid y García Melgarejo ya que se sus argumentos se destacan por la inexistencia de una legislación que reconozca esos derechos y porque para esta clases de trabajadores sus derechos deben ser tratados con prudencia, se ve claramente que se trata a esta clase de trabajador de una forma casi discriminatoria como si no fuesen sujetos de derechos merecedores de lo que la Constitución Nacional garantiza para todo ciudadano.

En cambio el Juez Oscar Zas, en un uso aceptable de la sana crítica racional, vota a favor de la inscripción del SIPOBA, aclarando, que solo una norma expresa puede excluir los derechos sindicales y esa norma, es inexistente.

El juez Zas hace ver en sus argumentos que SIPOBA cumplió en todo lo que le exigían los artículos 19 y 21 de la Ley N.º 235511. Realiza una interpretación de los derechos humanos a favor de su reconocimiento amplio, hace hincapié en las normas más favorables al trabajador e interpreta las normas no en sentido literal sino

---

<sup>26</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto de San José de Costa Rica y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

buscando el sentido dado por los legisladores al momento de sancionar las distintas normas.

El Juez Zas, en sus argumentos se mantiene por la línea del derecho, haciendo respetar siempre la supremacía constitucional, y pone de manifiesto los instrumentos internacionales donde el Estado Argentino es parte como referencia para reforzar su decisión, los argumentos mas importante a favor de SIPOBA son:

La presentación del caso por SIPOBA ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, el cual –como respuesta– destaca que la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) deja la posibilidad a cada Estado parte de establecer la medida de aplicación del Convenio a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Aclara que los Estados no están obligados a reconocer los derechos del Convenio a estos trabajadores.

Explica que a la época actual, el reconocimiento de los derechos humanos: deben ser interpretados con la mayor amplitud que permita la norma, prohibiendo toda exegesis restrictiva<sup>27</sup>.

Son numerosos los instrumentos jurídicos que regulan los derechos laborales a nivel interno e internacional y que deben interpretarse conforme al principio de la aplicación de la norma que mejor proteja al trabajador.

Siempre se debe acudir a la norma más amplia o interpretación más extensiva para reconocer derechos protegidos. Lo mismo de forma inversa, cuando se procuran restricciones a estos derechos. El trabajador es sujeto de “preferente tutela constitucional”<sup>28</sup> y los miembros de la policía son trabajadores (de acuerdo al Artículo 2 del Convenio 87 de la OIT, que refiere a los derechos y garantías pertinentes frente al Estado Nacional), excepto que exprese lo contrario.

Por otro lado, el Juez Zas, hace mucho énfasis a que en materia laboral rige el principio de interpretación y aplicación de la norma más favorable al trabajador, independientemente de que si la norma o la interpretación son postuladas por un

---

<sup>27</sup> CSJN, “Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas s/reincorporación”, Fallos: 330:1989, (2007).

<sup>28</sup> CSJN, “Vizzoti, Carlos Alberto c/AMSA S.A s/despido”, Fallos 327:3677, (2004). CSJN, “Aquino, Isaac c/Cargo Servicios Industriales S.A.”, Fallos 327: 3753, (2004). CSJN, “Pérez, Aníbal Raúl c/Disco S.A.”, Fallos 330:3758, (2009). CSJN, “Ascuá, Luís Ricardo c/SOMISA”, Fallos 331:1361, (2010).

tribunal nacional o internacional, u otro organismo de igual jerarquía. En caso de suscitarse alguna duda, cabría adoptar el criterio más favorable a los trabajadores.

Apoya su alegato en un caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). en el Caso Ricardo Canese vs. Paraguay del 31 de agosto de 2004, en esta causa el tribunal interpreto la norma concluyendo que deben tenerse en cuenta el objeto y fin de la Convención Americana, en vías de lograr una eficaz protección de la persona humana y de los derechos humanos y que la libertad sindical, se considera un derecho humano fundamental.

Expone que según el Artículo 22 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, contiene expresamente el reconocimiento de toda persona a tener derecho de asociarse para ejercer y proteger sus intereses políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales, sindicales o de cualquier otro orden.

Si bien ninguno de estos artículos contempla explícitamente la situación de los miembros de la policía respecto a los derechos sindicales –por lo que las restricciones legales que el Estado pueda imponer, no se hallan respaldados–, lo relevante es que ambos instrumentos internacionales descartan la interpretación restrictiva de estos derechos.

En el análisis normativo que fundamentó su voto a favor de la sindicalización policial en el cual con su sencillez y siempre amparado en derecho constitucional y de Derechos Humanos, cabe destacar que el Dr. Zas, ha podido considerar a los policías como trabajadores que tienen los mismos derechos que otras personas, las normas de carácter internacional que se analizan claramente expresan que son de interpretación restrictiva y eso hace que no exista prohibición alguna para que los policías puedan tener libremente el derecho de sindicalización.

Si bien el Estado realiza una reserva (Ley N.º 23544, que ratifica el Convenio 154 de la OIT), Estado Nacional a este convenio sobre la fomentación de la negociación colectiva, la reserva no fue efectuada a través de una ley sancionada por el Congreso y promulgada por el PEN, de acuerdo a los requisitos constitucionales.

Y haciendo una investigación más profunda de la cuestión el Dr. Zas, pone de manifiesto que la única norma legal vigente en el sentido de prohibición de

sindicalización policial es la del Artículo 16 inciso 3º de la CADH, que excluye la aplicación de un régimen de negociación colectiva sin vedar el derecho de los policías a organizar sindicatos. Y por tal motivo no se pueda prohibir el derecho a sindicación policial solo por una ausencia de norma legal que contemple esta facultad para estos trabajadores.

Por último, el juez Zas, señala que, para alcanzar la solución de dicha problemática, debería tenerse en cuenta la interpretación sostenida por la Comisión en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos respecto de los estándares internacionales en materia de libertad sindical de los policías. Esto es sin perjuicio de las atribuciones del CN del PEN –en el ámbito de sus competencias constitucionales– para elaborar las normas que estimen pertinentes. Estas normas deberán ajustarse a los principios de necesidad, finalidad legítima, proporcionalidad, razonabilidad y no discriminación, y serán susceptibles de control judicial posterior en cada caso en concreto.

Mas esta decir, haciendo eco de mis opiniones anteriores, que coincido en todas las partes con los fundamentos del Dr. Zas, quien expuso de forma acertada todas las premisas, los derechos y apoyado en el derecho objetivo, concluyo que el policía no debería ser privado en su derechos sindicales y por mi parte lo resumo con una pregunta retórica, ¿el policía es humano?

### **La Visión de la OIT**

El artículo 2 del Convenio 87 prevé que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a estas organizaciones. El artículo 9 del Convenio autoriza excepciones a la aplicación de estas disposiciones en el caso de la policía y de las fuerzas armadas. El Comité de Libertad Sindical recuerda que debería darse una definición restrictiva de los miembros de las fuerzas armadas que pueden ser excluidos de la aplicación del Convenio. Asimismo, el Comité indica –tal como ha señalado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones– que en excepciones al principio general y en caso de duda, los trabajadores deberían tener consideración de civiles. por su parte, los miembros de las fuerzas armadas que pudieran ser excluidos de la aplicación del Convenio 87 de la OIT deben definirse de manera restrictiva.

Como la libertad sindical –garantizada por el convenio 87– era desconocida en muchos países, la OIT refuerza su posición en el convenio 98, buscando cubrir no sólo la libertad sindical sino también el derecho de negociación colectiva. Establece en sus artículos 1 y 2 la protección ante discriminación que limite la libertad sindical, el despido u otro perjuicio a causa de su afiliación sindical o participación fuera de horas de trabajo. El artículo 5 permite determinar un alcance –previsto en el Convenio presente– referido a la aplicación a fuerzas armadas o de policía, en un marco amplio de indiscriminación.

### **3.2 Fundamentación en que se apoya el proyecto de Ley del sindicato policial (S0285/15)**

En diciembre del 2013 se produjo una audiencia pública como paso previo a dictar el fallo por el requerimiento de SIPOBA. Con respecto al derecho a huelga, la jueza Highton de Nolasco realiza la consulta a Alberto Lugones –abogado del sindicato que reclamaba personería– quien afirma que el estatuto de SIPOBA restringe el derecho a huelga porque se debe garantizar la seguridad de la población; sólo se admiten medidas de fuerza sin armas. Agrega Lugones que la mayoría de los policías de la provincia de Buenos Aires vive en villas de emergencia. Dado que –generalmente– el trabajo policial es la opción a la falta de oferta laboral, son los trabajadores de capas más vulnerables y con formación mínima los que se integran a la fuerza policial. Se personas sensibles a todas las órdenes que se les puedan dictar, aunque sean ilegales; en caso de no cumplirlas, quedan excluidos del servicio. Por esto, el sindicato puede garantizar un respaldo para un trabajo honesto de sus integrantes.

El proyecto de ley se presenta en la Cámara de Diputados de la Nación (expediente 7682-D-2012) e incorpora el Artículo 2 de la Ley N.º 23551 de Asociaciones Sindicales, que dice: “Las asociaciones que tengan por objeto la defensa de los intereses de los trabajadores se regirán por esta Ley”.

En el 2015 se presenta el proyecto de Ley de Sindicalización Policial en el Senado de la Nación (Secretaría Parlamentaria, Dirección General de Publicaciones; S-0285/15). En su Artículo 7 dice: “Las garantías previstas en el convenio 154º O.I.T. aprobada por Ley N.º 23544 serán aplicables a partir de la presente Ley a las fuerzas

policiales, penitenciarias y de seguridad nacionales y provinciales”. Los fundamentos se basan en diversos puntos. Primeramente, que la CN consagra –en distintos artículos– el derecho a la asociación y a la sindicalización laboral indiscriminada; el no reconocimiento de esta reforma es una clara violación de preceptos constitucionales.

En segundo término, el Artículo 14 (CN) señala que la libertad de asociarse con fines útiles. Asimismo, el Artículo 14 bis (CN) refiere a la protección que otorgan las leyes a los trabajadores y que aseguran condiciones dignas y equitativas de labor: jornada limitada, remuneración igual a la tarea, protección contra el despido, estabilidad en el empleo público y la organización sindical reconocida con la simple inscripción en registro especial. A su vez, poder concertar CCT y el derecho a huelga, entre otros.

Luego, el Artículo 16 (CN) establece que no hay prerrogativas de sangre, ni de nacimiento ni títulos de nobleza: “Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. Considera la fundamentación del proyecto de ley, “que ya son 9 las provincias que cuentan con Sindicatos reconocidos oficialmente tanto Policiales como de fuerzas Penitenciarias”.

En cuarto y último término, el Artículo 19 (CN) expone que “ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.

A pesar del período de democracia, han pasado más de treinta años desde la primera solicitud hecha el 10 de diciembre de 1983. Estos ciudadanos aún esperan respuesta. Será menester modernizarse y salir de estructuras verticalistas, propias de épocas pasadas, de obediencias a sus superiores por falta de un ámbito donde hacer valer los derechos.

Los trabajadores de las fuerzas de seguridad, policías y penitenciaria realizan una actividad lícita y el Estado Nacional o los Estados Provinciales tienen que brindar condiciones de vida y de trabajo dignas de las que –hoy– no gozan. Por lo cual, el derecho a la sindicalización a los integrantes de estas fuerzas constituye un derecho humano básico que los equipara al resto de los trabajadores.

El proyecto de ley, luego, enumera los países de América<sup>29</sup> que gozan –en sus respectivos cuerpos policiales– del derecho a la sindicalización de sus fuerzas. Agrega la necesidad de reconocer los derechos constitucionales a “todos los hombres y mujeres que integran las Fuerzas de Policiales, de Seguridad y Penitenciarias de todo el país”. Luego, cita once países europeos que otorgaron a sus fuerzas policiales el derecho a la sindicalización. En esos casos se comprobó la mejoría del servicio para la seguridad pública, con énfasis en que el poder radica en la ciudadanía y es a ellos a quienes se debe atender.

Retomando la lectura normativa, se recurre al informe 57 de la CIDH que, al referirse al ejercicio de la libertad sindical, afirma que los Estados miembro deben garantizar el derecho de asociarse a las fuerzas de seguridad.

Para finalizar, se cita a la OIT (Convenio 87, Artículos 2 y 9). Asimismo, al INADI, que declaró que privar del derecho a los trabajadores a constituir una organización gremial y asociarse, es violatorio del derecho a la igualdad y principio de no discriminación. En igual medida, el Juzgado de Primera Instancia y 3ª Nominación en lo Civil y Comercial de la provincia de Córdoba, declaró la inconstitucionalidad de normas de esa provincia aplicables al personal del Servicio Penitenciario.

En jurisprudencia, se recuerda el voto de uno de los jueces de la sala VI de la CNAT –Dr. Capón Filas– en una resolución ministerial que negaba inscripción gremial, que reabrió el debate en torno a la sindicalización policial. El Juez mencionó que, al ratificarse los convenios 87 y 98 (OIT), no es posible excluir de la libertad sindical a ningún sector de trabajadores. Agrega a la fundamentación, que no es posible continuar con los métodos perversos aplicados oportunamente por el denominado Proceso de Reorganización Nacional como la “prescindibilidad”.

La fundamentación del proyecto de ley que analizamos, cita a Capón Filas cuando explica que, resulta necesario comprender que una asociación sindical significa un colectivo de trabajadores que se unen por afinidad y solidaridad con un funcionamiento autónomo del propio Estado. El juez agrega, esto “nos permitirá tener fuerzas democráticas, desmilitarizadas, al servicio del pueblo, al que se debe por su

---

<sup>29</sup> Argentina, Uruguay, Venezuela, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Bolivia, Brasil, Chile (solo prohíbe el derecho a huelga), Ecuador (lo restringe con sujeción a las regulaciones del derecho administrativo), Guatemala (restringe su participación en actividades políticas partidarias), República Dominicana (lo restringe con respecto a la huelga)”.

labor esencial de prevención del delito y persecución y rehabilitación de aquellos que violan la ley y no para reprimir conflictos sociales que deben ser resueltos en el ámbito político”.

La libertad sindical del personal de la Policía, Fuerzas de Seguridad y Penitenciarias no ha generado interés nacional a la fecha, sino que ha sido obstaculizada por exigencias de sumisión al poder jerárquico de las instituciones.

### **3.3 Análisis de los países del primer mundo en cuanto a sindicalización policial**

#### **Derecho comparado, sindicatos policiales de Italia**

Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia di Stato (SIULP): inicios del movimiento.

En la década del 70, el Cuerpo de Guardias de Seguridad Pública comienza a buscar organizarse para salir del aislamiento político y social en que se encontraba. Las condiciones de vida y de trabajo estaban por fuera de lo que podría llamarse dignas dentro de un país civilizado y democrático. De esta manera, este Cuerpo de Guardias se dirige a la creación de la desmilitarización, la reforma y la sindicalización.

Los promotores del movimiento, inmediatamente buscan y solicitan relaciones y conexiones, tanto con representantes de los partidos políticos, como con la *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* (CISL), la *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL– central sindical más importante de Italia, con 5.518.774 afiliados en 2017) y la *Unione Italiana del Lavoro* (UIL –la tercera central sindical en importancia)<sup>30</sup>. Los Operadores de Policía, por su parte, mantienen efectiva y eficientemente sus responsabilidades ante los ciudadanos y –al mismo tiempo– inician una reforma dentro de la legalidad, con anuncios desde el primer momento sobre la renuncia al derecho de huelga.

---

<sup>30</sup> La UIL, visito la sede de la Central Trabajadores de Argentina, CTA, en la sede central para afianzar sus vínculos en este contexto de crisis que vive la Argentina, muy similar a la que atraviesa Italia y dialogar sobre las condiciones que atraviesan los sindicatos por las necesidades del sector obrero.

Los reclamos del Movimiento de los Operadores de Policía se resumían en tres palabras: desmilitarización, reorganización y sindicalización. Todo esto, sin dejar de proporcionar la seguridad pública adecuada a las nuevas necesidades derivadas de los cambios sociales y políticos del país, es decir, siempre centrada en la defensa del sistema democrático.

El 2 de julio de 1974, en Roma, se celebra una reunión en la que participaron más de cien policías con la presencia de miembros del Parlamento, secretarios confederales, magistrados y periodistas, fruto de la labor de participación y proselitismo.

En diciembre de ese mismo año, también en Roma, se celebra la primera Asamblea Nacional del Movimiento. Este sale de la clandestinidad con dos mil policías de toda Italia, presentes junto con los secretarios generales de CISL, CGIL y UIL, y los representantes de todas las fuerzas políticas. Se consolidan los resultados y se establece la constitución de la primera organización oficial del movimiento, denominada Comité Nacional de Coordinación para la Desmilitarización, la Reforma y la Sindicalización del Cuerpo de Guardias de Seguridad Pública. Este comité estaba compuesto por los secretarios generales (CISL, CGIL y UIL), ocho policías pertenecientes a las diferentes calificaciones, y el director de la revista *Ordine Pubblico*.

El 8 de febrero de 1975, tras la muerte de dos colegas caídos en un tiroteo con un terrorista de extrema derecha, se organiza una manifestación en nombre de la solidaridad y la participación en la grave pérdida de vidas. En esa oportunidad, se amplían los objetivos de la categoría en ocho puntos y –en el mes de julio, en Roma– se realiza la primera Convención Nacional donde acudieron ciento cuarenta delegados provinciales. El debate sobre la reforma policial, se amplía a través de la televisión y los medios impresos, que habían comenzado a tratar el tema.

El 15 de mayo de 1976, se realiza la segunda Convención Nacional y se organiza con la elección de un Consejo Nacional. Este tenía la tarea de elaborar las líneas organizativas del Sindicato de la Policía. En circular Ni 555/318 (del 9 de octubre de ese año) emitida por el ministro del Interior, Francesco Cossiga) se autoriza al personal civil y militar de la Seguridad Pública a reunirse en los Comités para expresar libremente los juicios y opiniones relacionados con la reforma del Cuerpo. En ese

momento, se reúne el Consejo Nacional de Delegados Provinciales del Movimiento para elegir un Ejecutivo Nacional compuesto por 28 funcionarios de la policía, tres representantes de la Federación Unitaria.

En enero de 1977, se firma un formulario de solicitud para el programa del Movimiento de reforma policial, creado por el Comité de Coordinación de los Trabajadores de la Policía. La iniciativa recogió más del 90% de los votos en las provincias, que se reunieron el mes siguiente en la tercera Convención Marco Nacional.

El ministro Cossiga –que se había comprometido a presentar un proyecto de ley orgánico para la reforma de la Administración de Seguridad Pública– no mantuvo la propuesta. El proyecto de ley se estudia con un comité restringido de la Cámara de Diputados y, más tarde, la Asamblea Nacional del Movimiento se reúne para evaluar el texto.

En marzo de 1978, con el secuestro y asesinato de Aldo Moro, el debate sobre la Reforma se vio afectado y se organizaron reuniones en escuelas y fábricas. Tanto el CISL, como el CGIL y el UIL hicieron huelgas simbólicas a favor de los reclamos de los policías.

A mediados de 1979, en Roma y junto con CISL, CGIL y UIL, los delegados deciden iniciar las adhesiones formales al sindicato de la policía. Se aprueba el primer proyecto de estatuto de la Unión Unitaria Italiana de Trabajadores de la Policía; nombre definitivo de la organización. El 4 de mayo, se adopta el Estatuto como certificado oficial de nacimiento del Sindicato y anunció la preparación del Primer Congreso Nacional del SIULP.

La reforma anunciada, entró en vigor el 25 de abril de 1981. Al año siguiente, se celebra el Primer Congreso Nacional de la Unión Unitaria Italiana de Trabajadores de la Policía. La Unión Unitaria Italiana de Trabajadores de la Policía es la fuerza histórica, política y cultural del Movimiento para la Desmilitarización, Reforma y Sindicalización del antiguo Cuerpo de Guardias de Seguridad Pública.

Se aplica entonces, la Ley de Reforma N.º 121/81. El Consejo General y la Directiva Nacional se reúnen con frecuencia para satisfacer la necesidad de estructuras de información territorial y directivas útiles para involucrar y dirigir a los trabajadores a

establecer metas. El primer Contrato Laboral Nacional fue aprobado por el Consejo General convocado en Roma el 18 de diciembre de 1981: alrededor de un año de movilización y manifestaciones en toda Italia para conquistar el primer instrumento importante que concretó el principio de autoprotección de los trabajadores policiales.

El 1987, el SIULP se organiza en toda Italia y, cinco años después de su nacimiento, presenta un balance positivo en: contratos de empleo y negociación descentralizada; horas de trabajo, horas extraordinarias y turnos de trabajo; la Ley N.º 668 (ex Ley N.º 56 del Senado), que facilitó la progresión de la carrera y la recuperación económica de la antigüedad en el servicio. Ese mismo año, el SIULP crea también un nuevo y más adecuado instrumento de visibilidad política: la revista *Progetto Sicurezza*, un cuerpo de información y un estudio en profundidad de los problemas relacionados con la Seguridad Pública.

El SIULP, a los veinte años de actividad, ha hecho crecer y consolidar la autoridad social de la organización y de la institución policial. Al realizar un cambio en la relación entre los ciudadanos y el Estado, produjo un nuevo enfoque en los problemas de seguridad pública. Ha aumentado los niveles de cohesión y, en estos treinta años, ha ganado prestigio ante los policías y la sociedad italiana en su conjunto.

SIULP ha desarrollado su propia subjetividad política y un papel de liderazgo en el panorama sindical de la policía, convirtiéndose en un punto de referencia reconocido para todos los sujetos político-institucionales interesados en la seguridad pública.

### **3.4 Análisis de los países latinoamericanos en cuanto a sindicalización policial**

#### **Asociaciones sindicales policiales del Brasil**

*Associação Sindical dos Oficiais de Policiais (ASOP); Sindicato Independente dos Agentes de policia (SIAP) y O Sindicato dos Policiais Federais em Mato Grosso do Sul (SINPEF-MS).*

La ASOP, es el más representativo de los sindicatos policiales y el oficial. Tiene su sede en Torres Novas y está formado oficialmente desde el 17 de noviembre de 1997, fecha en que fue formalizado. Existía desde mucho antes, pero como expresión sin personalidad jurídica.

En su actividad actúa en promoción y defensa de los intereses profesionales culturales, sociales y económicos de sus asociados. Su propósito es unir a todos los oficiales y tiene una visión institucional de clase, en lugar de una visión sectorial o particular.

Por su parte, SIAP es una organización sindical que representa a los agentes, agentes principales, subjefes y jefes de policía. Su objetivo es la defensa y promoción de los derechos de sus asociados, su valoración profesional y la dignidad de la familia policial. Ofrece toda una gama de recursos y actividades para los asociados, y, en especial, para sus familias.

Luego, el SINPEFF-MS trata de uno de los 27 sindicatos de la Policía Federal existentes en Brasil. Existe un sindicato que representa a los servidores policiales en cada uno de los estados miembros de la República Federativa de Brasil. Todos estos sindicatos componen un sistema sindical de los servidores de la Policía Federal – entidad representativa nacional– que pertenecen a la Federación Nacional de Policías Federales (FENAPEF).

Todos los sindicatos de las Policías Federales fueron creados después de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Federativa de Brasil en 1988. Sus normas, derechos y garantías rigen al Estado Democrático de Derechos brasileiro. En el caso de SINPEF-MS, fue fundado el 28 de agosto de 1991 y la FENAPEF, el 25 de agosto de 1990.

El sistema sindical se compone por la FENAPEF y los Sindicatos de Policías Federales. Se creó con la idea de ampliar el servicio y velar por la optimización de aplicación de los recursos materiales y humanos de la Policía Federal. A su vez, defender los derechos y visibilizar los intereses legítimos de sus trabajadores, representar a los servidores y dar asistencia a los asociados, de acuerdo a los estatutos de las entidades sindicales.

En el sistema sindical de los Policías Federales no están permitidas las ideologías específicas ni partidarias. No obstante, se defienden los derechos humanos y materiales, así como la observancia de los intereses del público, cualquiera sea su idea política.

La Policía Federal tiene una organización que se reconoce idéntica a las mejores policías del mundo. Actualmente, la actividad sindical continúa desarrollándose de variadas formas: aumentando la gama de servicios para los afiliados (con convenios de asistencia psicológica, espacios de actividades recreativas y relacionadas a su carrera profesional); con desenvolvimiento en técnicas policiales, operacionales o de investigación; perfeccionando técnicas de marketing para la buena atención de los servicios de los afiliados federales y del interior de Brasil. Todo esto se realiza en igualdad de condiciones.

### **Conclusiones parciales**

El derecho a la sindicalización de la policía de la PBA, es un debate que su abordaje ha sido esquivo desde el ámbito judicial, con respecto al tiempo que ha transcurrido hasta su sentencia en la CSJN, como lo vemos en el presente capítulo. Conciernen a fuerzas de seguridad y militares que, en un momento de la historia reciente, cuando los principios constitucionales se incumplían, estaban mezcladas sus responsabilidades. El derecho a agremiarse por parte de los trabajadores de las fuerzas armadas y de seguridad, surge de la CN como también lo hemos visto en el presente estudio, pero el Convenio 87 de la OIT, que Argentina suscribe, establece que los estados no están obligados a reconocerlo o pueden elegir cuándo y cómo hacerlo. El argumento siempre ha sido que la naturaleza de su tarea, destinada a proteger a las personas, no es equiparable a otras y se suelen invocar casi como sinónimos los conceptos de huelga y sindicalización, para señalar el cuidado a la desprotección de la ciudadanía.

La CSJN, ha llevado cuatro años en el tratamiento de un expediente sobre esta cuestión originada en realidad en el siglo pasado. Mientras que, en el Congreso Nacional, aunque existen alrededor de siete proyectos de ley, el asunto de la sindicalización de las fuerzas policiales, ha sido prácticamente innombrado.

Lo que la Corte debía resolver es el reclamo del SIPOBA, que pide que se le reconozca inscribir su personería gremial y el Ministerio del Trabajo lo rechaza, más de una vez, al igual que la Cámara Laboral. Se sentencia igualmente, que el trabajo policial

no es asimilable a otros, por proteger la seguridad pública, pero podría ejercerse con limitaciones que se debería establecer en el futuro con una ley.

El juez Oscar Zas, entiende que SIPOBA cumplimentó todo lo que le exigían los artículos 19 y 21 de la Ley N.º 235511 y realiza una interpretación de los derechos humanos a favor de su reconocimiento amplio, destaca las normas más favorables al trabajador e interpreta las normas en un sentido no literal, sino busca el sentir de los legisladores al momento de sancionar las distintas normas. Además, agrega que, el trabajador es sujeto de “preferente tutela constitucional” y los miembros de la policía son trabajadores (de acuerdo al Artículo 2 del Convenio 87 de la OIT).

En el derecho comparado, referente a Italia, como hemos podido observar en el presente capítulo, el sindicato italiano, ha logrado el derecho a la sindicalización de las fuerzas policiales, recién después de muchas idas y vueltas, con la acción de acuerdos políticos favorables que propiciaron la firma de la norma.

La ASOP, el sindicato más representativo de los sindicatos policiales italianos, ya existía sin personalidad jurídica mucho antes de su formalización, en el 1997. A nivel nacional, le lleva alrededor de un año de movilizaciones y manifestaciones en toda Italia, al primer instrumento aprobado por el Consejo General convocado en Roma en 1981, que concretó el principio de autoprotección de los trabajadores policiales.

Por otro lado, el SIULP se organiza en toda Italia y, cinco años después de su nacimiento, presenta un balance positivo en: contratos de empleo y negociación descentralizada; horas de trabajo, horas extraordinarias y turnos de trabajo; la Ley N.º 668 (ex Ley N.º 56 del Senado). Asimismo, crea un instrumento de visibilidad política, la revista *Progetto Sicurezza*, con un estudio en profundidad de los problemas relacionados con la Seguridad Pública.

En el derecho comparado referente a Brasil, en general, los sindicatos de las Policías Federales fueron creados después de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Federativa de Brasil en 1988. En el caso de SINPEFF-MS, fue fundado el 28 de agosto de 1991 y la FENAPEF, el 25 de agosto de 1990.

Por su parte SIAP, que representa a los agentes, agentes principales, subjeses y jefes de policía y el SINPEFF-MS trata de uno de los 27 sindicatos de la Policía

Federal existentes en Brasil. Existe en cada uno de los estados miembros de la República Federativa de Brasil, un sindicato que representa a los servidores policiales. Todos estos sindicatos componen un sistema sindical que pertenecen a la Federación Nacional de Policías Federales (FENAPEF).

Como podemos observar, en Italia, el principal sindicato policial se formaliza en 1997, en Brasil, entre 1988 y 1990 ambos con un sistema sindical organizado. En Argentina, han pasado más de 20 años para que el reconocimiento de la sindicalización policial aún no se realice.

## **Conclusión Final**

El derecho a la sindicalización de la policía de la PBA, es una disputa de intereses políticos que concierne al Estado mismo, es decir los tres poderes de la Nación y no están obligados a reconocer este derecho, pero pueden elegir cuándo y cómo hacerlo (Convenio 87 de la OIT).

La problemática que plantea el presente trabajo final de graduación es, si frente a las violaciones a los derechos laborales de la policía, en particular, de la Provincia de Buenos Aires: ¿Se vulnera algún principio constitucional y/o derechos que se esgrimen en el marco del ordenamiento jurídico argentino vigente en los casos de negación a la sindicalización de las fuerzas policiales?.

Desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días, se incorporan y luego se reforman, principios constitucionales que ampliamente se expresan en la protección de los derechos de los trabajadores. No obstante, hemos podido observar otros intentos de sindicalización policial en Argentina que no prosperaron, salvo hace seis años, en la provincia de Córdoba, la Cámara Nacional Apelaciones de Trabajo, CNAT, falla a favor del reconocimiento del derecho de sindicalización policial de la Unión de Policías Penitenciarios de Córdoba 7 de Agosto. Hasta ese momento, el MTSS, no había reglamentado la sindicalización policial y esta es aprobada con modalidades particulares que el Congreso Nacional determine para su aplicación.

La hipótesis investigativa de este estudio, se ha visto acertada al comprobar paso a paso en los tres capítulos del presente trabajo que las reiteradas sentencias a la solicitud de SIPOBA, no han sido unánimes, es decir se obtuvieron por medio de fallos divididos. Y en los argumentos que se dieron a favor de la sindicalización policial se estudió en profundidad que el negarle este derecho es inconstitucional, por lo que se vulneraron principios constitucionales que se agremien en el marco del ordenamiento jurídico argentino vigente, debido a que claramente se ve afectado el principio de igualdad, que estos tienen con los demás trabajadores.

Toda vez que se han expedido las instituciones del Estado ante la solicitud de reconocimiento del derecho a la sindicalización y negociación colectiva de las fuerzas de seguridad, los fallos son divididos porque reflejan en sí mismo, la vulneración de principios constitucionales.

Se observa en las sentencias por el reclamo del derecho a la sindicalización y la asociación colectiva de la PBA; la contravención del principio de igualdad ante la ley (CN, Artículo 16) con respecto a que solo Dios puede no legitimar las acciones que no ofendan la moral y el orden público y por lo tanto, a un habitante no puede obligarse a hacer lo que no quiere ni privarlo de lo que no está prohibido (CN, Artículo 19).

A su vez, el Estado como empleador, se abstiene de guardar correspondencia con los principios de la Carta Magna al no reconocer a los trabajadores el derecho a la “organización libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial” (CN, Artículo 14 bis que viene de la CN 1955). En la actualidad, ese derecho, también se encuentra incorporado a la Ley de Contrato de Trabajo (LCT N.º 20744).

Un Estado que en un momento consagra una constitución nacional que otorga amplitud de derechos a los trabajadores y organiza a las fuerzas de seguridad como fuerzas civiles para servir a los ciudadanos y en otros momentos, cancela esos derechos y los restituye parcialmente, además de establecer que esas mismas fuerzas estatales serán militarizadas, sin la permisión del Congreso de la Nación, termina por enfrentarse a la Carta Magna. Las leyes de la Nación que se dictan por el Congreso y los tratados internacionales, son la ley suprema de la Nación (CN, Artículo 31).

Asimismo, solamente el Congreso de la Nación, es el que tiene competencia en el derecho al trabajo y seguridad social (CN, Artículo 75 inciso 12). Por otro lado, el trabajador es sujeto de “preferente tutela constitucional” y los miembros de la policía son trabajadores (menciona en su alegato Zas, de acuerdo al Artículo 2 del Convenio 87 de la OIT).

Por otro lado, un Estado que no administra las instituciones públicas en función de una construcción ciudadana democrática que vele por los derechos de quienes la componen, como establecer en las fuerzas de seguridad de la Nación unidades más equilibradas en cuanto a población y pertenencia. Una descentralización operativa de la PBA, realizada de acuerdo a la extensión territorial y denominación de cada uno de los Departamentos Judiciales existentes puede cumplir con eficacia sus funciones esenciales (LEY 13482 Artículo 12).

El Ministerio de Seguridad podrá crear nuevas unidades policiales, y determinar el ámbito de competencia territorial de cada una de ellas, de acuerdo a su amplitud numérica. Los constitucionalistas Grisoldi y Zaffaroni, opinan al respecto. El primero de ellos, dice que, las policías y la fuerza militar, con una fuerte importancia numérica y distintas funciones, podrían estar representadas por varias asociaciones gremiales que merecerían la personería gremial, siendo la excepción a la unidad sindical. Por su parte, Zaffaroni, en relación a la amplitud numérica de la PBA, explica, que todo lo macro es difícil, la amplitud de la fuerza y la verticalidad que le es propia, puede traducirse en arbitrariedades. A su vez, sugiere, establecer policías pertenecientes a partidos locales y sería beneficioso para aliviar el carácter vertical con las jerarquías y facilitar la sindicalización.

De la misma manera, se habló en el capítulo primero del presente estudio, sobre las dos percepciones de la función policial; como garante del bienestar de la sociedad y como organismo de control, en referencia al modelo policial francés y en el segundo caso al modelo inglés, que posee voluntad democrática y participación cívica en la sociedad.

Entre los beneficios que un Estado puede apreciar al aprobar la actividad policial sindical, los jueces Zas y Capón Filas, sostienen que la actividad sindical policial será democratizadora para las fuerzas policiales y ayudará a profesionalizar y dejar atrás actividades impropias de la fuerza. Capón Filas, al referirse a la Teoría Sistemática

del Derecho Social, explica que respetar el derecho al trabajo compensa las desigualdades, en nuestro caso, entre jefes, comisarios y agentes.

En cuanto al derecho comparado, la experiencia en las funciones de protección ciudadana crea capacidades para ejercerlas en la asociación sindical policial, como en Italia que, el SIULP, realiza estudios en profundidad de los problemas relacionados con la Seguridad Pública, como lo sostiene en la revista *Progetto Sicurezza*.

Como señalamos en el párrafo anterior, Brasil, logra integrar todos los sindicatos en la Federación Nacional de Policías Federales (FENAPEF). Seguramente al cooptar institucionalmente el derecho a la sindicalización y la negociación colectiva de las fuerzas policiales de la PBA, se tiende a prevenir la construcción de una fuerza federativa nacional que busque democratizar un sistema que ha llevado muchas décadas respondiendo a los poderes de todo tipo que no siempre intentan la seguridad ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina

#### Libros

- Ackerman M.- Tosca D. (2007). *Tratado del Derecho del Trabajo*. (Tomo VII) Buenos Aires; Rubinzal-Culzoni.
- Barreneche, O. (2016). *Las Revistas de Policía en la Provincia de Buenos Aires, 1948-1961, en Policías escritores, delitos impresos: revistas sobre la cuestión criminal en América del Sur, siglos XIX y XX*; Buenos Aires; Editorial Teseo.
- Bidart Campos, G. (1995) *Derecho al desarrollo*, Buenos Aires; Editorial Ediar.
- Capón Filas, R. (2013). *Policías y Fuerzas Armadas en el Sindicalismo*; Buenos Aires; Editorial Albrematica S.A.
- Capón Filas, R. (2017). *Marco jurídico para la creación de sindicatos policiales en la Argentina*. Disponible en <https://aldiaargentina.microjuris.com/2017/07/15/marcojuridico-para-la-creacion-de-sindicatos-policiales-en-la-argentina-capon-filasrodolfo/>
- Etala, C. A. (2002). *Derecho colectivo del trabajo*. Buenos Aires, Editorial Astrea.
- García, H. (2006). *Servicios esenciales, servicios mínimos y autorregulación: sobre el derecho de huelga y límites al poder del Estado*; Buenos Aires; La Ley.
- García, H. (2012). *El Derecho de Huelga En: Tratado de Derecho Colectivo del Trabajo* (tomo II); Buenos Aires; La Ley.
- Gordillo A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo (8ª edición), Tomo I*; Buenos Aires; Fundación de Derecho Administrativo.
- Grisolia, J. A. (1999). *Derecho del trabajo y de la Seguridad (segunda edición actualizada)*; Editorial Depalma.
- Grisolia, J. A. (2010). *Manual de Derecho Laboral (sexta edición ampliada y actualizada)*; Buenos Aires; Abeledo Perrot.  
[http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro\\_historia\\_politica/material/Barreneche.pdf](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/material/Barreneche.pdf)

- Miroló, R. (2003). *Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Tomos I y II)*; Córdoba, Advocatus.
- O.I.T. (2006). Libertad Sindical: recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT Ginebra, oficina internacional del trabajo (5ª edición revisada). Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090634.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf)
- Sampieri, R.; Collado, C.; Baptista Lucio, P. (2008). *Metodología de la Investigación*; México; Ultra.
- Sappia, J. (2014). *¿Es admisible la sindicalización policial?* *Revista de Derecho Laboral Actualidad*; Buenos Aires; Rubinzal-Culzoni Editores.

## Revistas

- Afarian, J. R. (octubre de 2018). Constitucionalidad de la sindicación de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales en Argentina: a propósito de la sentencia "SIPOBA c/. Ministerio de Trabajo. *Derecho y Ciencias Sociales*. s/n, pp. 113-132.
- Barreneche, O. (2010). De brava a dura. La policía de la provincia de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XX. *Cuadernos de Antropología Social*. N.º 32, pp. 31–56. © FFyL – UBA – ISSN 0327-3776. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Calandron, S. (invierno 2015). Sentido del trabajo y organización de la vida doméstica entre policías de la Provincia de Buenos Aires. *Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias NB. Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)*. N.º 25, Santiago del Estero, ISSN 1514-6871. Disponible en [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad).
- Cassagne, E. (2010). *Derecho Administrativo*. 2 Tomos, 9ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2006-2010.
- Dolabjian, D. A. (2014). La fuerza Normativa de la Constitución. Profesor Dr. German J. Bidart Campos: In memoriam. *Revista sobre enseñanza del Derecho*. Año 12 (Nro. 24), pp. 273-351.

- Etala, C. A. (2001) "Derecho colectivo del trabajo", Editorial Astrea, 1ª edición, Buenos Aires, 2001, págs. 18 y 56.
- Ferreiro, E. M. (1997). El derecho del trabajo y en la Constitución Argentina. *Sistema Argentino de Información Jurídica*. Disponible en [www.saij.jus.gov.ar](http://www.saij.jus.gov.ar)
- Khosravi, H. (2011). Teorías e historia de la policía: notas sobre 'La ciudad racional' de Cesare Birignani. *La ciudad como proyecto. Un colectivo de investigación*. Disponible en <http://thecityasaproject.org/2011/08/theories-and-history-of-police-notes-on-cesare-birignanis-the-rational-city/>
- Lorenz, M. (2017). Definiendo la profesión policial. *Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)*. Vol. N.º 30. Verano 2018, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871 - [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad).
- Sozzo, M. (2008). Inseguridad, prevención y policía, Policía y democracia. *Ciudadanía y Violencias*. Vol. 4; pp. 271-285.
- Swepston, L. (1998). Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT. *Revista Internacional del Trabajo*. Vol.117 (Nro. 2). 27 páginas.
- Tagle Achával, C. (1969). La Libertad de Asociarse y la Constitución Nacional. *Doctrina. Revista Notarial 1969*. (Nro. 17 y 18). 20 páginas.

## Ponencias

- Frontini, N. F. (2005). *Pautas para la investigación de los orígenes históricos de la Policía en Argentina*. Presentado en IV Jornadas de Sociología organizado por la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 23 al 25/11/2005. Disponible en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6742/ev.6742.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6742/ev.6742.pdf)
- Etala, C. A. (2012). *Libertad sindical y negociación colectiva. Aportes para un debate doctrinal*. Presentado en el XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 10 al 12/05/12. 13 páginas.

Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/etala-libertad-sindical-y-negociacion-colectiva.pdf>

## Legislación

### Internacional

- Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Tratado de Paz de Versalles, parte XIII: Ley N.º 11.722.
- Constitución OIT
- Convención 151-1978 OIT (Ley 23.328)
- Convención 154-1981 OIT (Ley 23.544)
- Convención 98-1949 OIT (Decreto y Ley 11.594/56)
- Convenio 11-1958 OIT Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)
- Convenio 87-1948 OIT (Ley 14.932)
- Declaración de Principios Sociales de América (Decreto 6945/45)
- O.E.A. Carta Interamericana de Garantías Sociales. Resolución XXIX. Novena Conferencia Interamericana, Bogotá, 1948. Derechos de Asociación. Artículo 26
- O.E.A. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). 1969 (Ley 23.054): Artículo 16
- O.E.A. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. IX Conferencia de la Organización de Estados Americanos. 1948. Artículo 26
- O.E.A. Reforma de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. 3era Conferencia Interamericana Extraordinaria. Buenos Aires. 1967: Artículo 43
- O.N.U. Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas, Resolución 217<sup>a</sup>. 1948. Artículo 23 Inc. 4
- O.N.U. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General Naciones Unidas, resolución 2200. 1966 (Ley 23.313): Artículo 22 Inc. 1

- O.N.U. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200. 1966 (Ley 23.313): Artículo 8
- Resolución 2240 OIT

### **Nacional**

- Constitución Nacional (1949)
- Ley N.º 13.236 de previsional de la Caja de Policía
- Ley N.º 13.982 (Texto actualizado con las modificaciones introducidas Ley 14.814) de Personal de la policía, Senado y Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires
- Ley N.º 14.250 de Convenciones Colectivas: Artículo 1
- Ley N.º 19.549 de Procedimiento Administrativo. Decreto 1759/72: Reformas de los Decretos 3700/77 y 1883/85
- Ley N.º 23.546 de Negociación Colectiva
- Ley N.º 23.551 de Asociaciones Sindicales
- Ley N.º 25.870 de Solución Conflictos de Trabajo
- Leyes provinciales 536, 4646, 5270, 8268, 9550, 9551, 13201, 13482 y 13982 (Decreto Reglamentario 1050/09) referentes a la Organización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.
- Reglamentación Ley N.º 23.551: Decreto 467/88: Artículo 1

## **JURISPRUDENCIA**

### **Nacional**

- CSJN, “Miranda R. y otros s/Recurso de Amparo”, Fallos 257:30, (1963).
- CSJN, “Sotelo, Máxima Genovesa Sánchez de c/Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal s/Pensión”, Fallos 312:615, (1989).
- CSJN, “Nuevo Banco Italiano c/Municipalidad de la Capital s/repetición de pago”, Fallos 200:428, (1944).
- CNAT, Sala V, Autos:” Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, sentencia definitiva nro. 66.086

- CSJN, “Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas s/reincorporación”, Fallos: 330:1989, (2007).
- CSJN, “Vizzoti, Carlos Alberto c/AMSA S.A s/despido”, Fallos 327:3677, (2004).
- CSJN, “Aquino, Isaac c/Cargo Servicios Industriales S.A.”, Fallos 327: 3753, (2004).
- CSJN, “Pérez, Aníbal Raúl c/Disco S.A.”, Fallos 330:3758, (2009).
- CSJN, “Ascuá, Luís Ricardo c/SOMISA”, Fallos 331:1361, (2010).
- C.N.A.T. “Ministerio de Trabajo c. Unión de Policías Penitenciarios Argentina Córdoba 7 de agosto s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia definitiva N.º 103.643 (2013).
- P.G.N. “Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales”, Sentencia N.º 72667, S.C.S. N.º 909, L. XLVI (2012).
- SALA VI. “Ministerio de Trabajo c/Sindicato Único del Personal de Seguridad s/Ley de Asoc. Sindicales” Sentencia N.º 58565, Expte. N.º 11.053/05 (2006).

## Otros

### Páginas web consultadas

- Central de Trabajadores (CTA): <https://www.cta.org.ar/la-cta-recibio-a-la-uil.html>
- Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL): <https://esacademic.com/dic.nsf/eswiki/1283633>
- Federacion Dos Sindicatos de Policia (FENPOL): <https://www.fenpol.org/index.php/membros/15-asop>
- Sindicato dos policiais Federais em Mato Grosso do Soul (SINPEFMS): <http://www.sinpefms.org.br/institucional/historico>
- Sindicato Italiano Unitario Lavoratori Policia (SIUL): <https://www.siulp.it/la-nostra-storia>
- Unione Italiana del Lavoro (UIL): <http://www.uil.it/>

### Artículos periodísticos

- Agencia de Noticias de CTA Autónoma (16 de junio de 2015). Declaración firmada por la Comisión Directiva del Sindicato Policial Buenos Aires. La Corte Suprema convoca a SIPOBA y al Ministerio de Trabajo a audiencia pública y conciliatoria. Disponible en <http://www.agenciacta.org/spip.php?article16250>
- Asociación Pensamiento Penal (25 de junio de 2015) *Zaffaroni, es inconstitucional que la policía no pueda sindicalizarse*. Disponible en <http://www.pensamientopenal.org/zaffaroni-es-inconstitucional-que-la-policia-no-pueda-sindicalizarse/>
- Baradero te informa (18 de junio de 2015). Histórico: La Corte Suprema abre un camino hacia la sindicalización policial, Buenos Aires. Disponible en <https://www.baraderoteinforma.com.ar/historico-la-corte-suprema-abre-un-camino-hacia-la-sindicalizacion-policial/>
- Ramella, P. (1954). Derechos del Trabajador en la Constitución Argentina, La Rioja. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2128729.pdf>
- Viglioni, D. [Productor] (13 de enero de 2015). Entrevista a Zaffaroni. Que la policía no pueda sindicalizarse es inconstitucional. Disponible en <https://www.0223.com.ar/nota/2015-1-13--es-inconstitucional-que-la-policia-no-pueda-sindicalizarse>