

PROYECTO DE LEY DE SINDICALIZACIÓN DEL PERSONAL POLICIAL DE LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE NEUQUÉN

El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de NEUQUÉN

Sancionan con Fuerza de Ley

Artículo 1°.- Objeto.- El objeto de la presente proyecto de ley consiste en el reconocimiento al Personal Policial de la Provincia de Neuquén, se encuentre en cualquier estado de revista, incluyendo el personal exonerado por razones de naturaleza gremial, del derecho a la organización sindical libre y democrática, para defensa de sus intereses laborales a través del derecho a constituir, afiliarse, participar activamente en asociaciones sindicales, a peticionar, a la conciliación y al arbitraje, a participar en negociaciones colectivas y a ejercer un derecho a huelga condicionado, en los términos previstos por la presente y por las leyes vigentes en la materia.

Artículo 2°.- Sujetos.- Se entenderá por Personal Policial de la Provincia de Neuquén, al Personal Superior y Personal Subalterno, cumplan o no funciones de seguridad con portación de armas de fuego.

Artículo 3°.- Declaración de Esencialidad del Servicio. Considerando que atañe a la vida y a la seguridad de la población y, por ello, resulta de importancia trascendental, las actividades del Personal Policial de la Provincia de Neuquén son consideradas servicios esenciales del Estado Provincial y la comunidad. El derecho a asociación reconocido por la presente ley no implica el ejercicio indiscriminado de acciones que directa o indirectamente afecten el servicio esencial de seguridad pública, sino que las mismas serán condicionadas por lo que expresamente se establezca en la presente ley.

Artículo 4°.- Reconocimiento.- La ley orgánica de la policía de Neuquén N°0715 no establece la prohibición de constituir asociaciones sindicales para los policías de la provincia.

En cambio, prohíbe la participación de los policías en partidos políticos y la realización de funciones públicas electivas, siendo que ninguno de los dos supuestos guarda contradicción con la posibilidad de sindicalizarse y ejercer los derechos correlativos.

Artículo 5°.- Autorizaciones.- Autorízase en consecuencia al organismo de aplicación que instituye la Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores N°23.551 para que proceda a la inscripción gremial de todas las organizaciones que agrupen al Personal Policial de la Provincia de Neuquén, que cumpla o no funciones de seguridad, sin otras condiciones que las que impone la mencionada ley y resoluciones administrativas complementarias, sin efectuar discriminación de ninguna naturaleza con relación a cualesquiera otros sectores de trabajadores con personería jurídica y gremial reconocida e inscripta.

Artículo 6°.- Derechos.- El Personal Policial de la Provincia de Neuquén gozará del derecho de constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

La participación regular de estos agentes en organizaciones gremiales no podrá ser motivo de falta disciplinaria alguna, ni puede dar lugar a la aplicación de medidas correctivas tales como sanciones, traslados u hostigamientos, o cualquier otra medida en perjuicio del personal y de sus intereses laborales.

Artículo 7°.- Negociación Colectiva.- Se reconoce expresa y taxativamente el derecho de las asociaciones sindicales del Personal Policial de la Provincia de Neuquén de participar e intervenir en negociaciones colectivas, en materia de paritarias salariales, condiciones de trabajo y régimen de organización policial.

Artículo 8°.- Condicionalidad del Derecho a Huelga.- Se establece la condicionalidad del ejercicio del derecho a huelga y de la adopción de medidas de fuerza, con independencia de su fundamento; el ejercicio del derecho constitucional a la huelga deberá garantizar el servicio esencial de seguridad, la vigencia de guardias policiales mínimas y las misiones principales e imprescindibles que por ley le hayan sido asignadas. Asimismo, solo podrán

realizar huelgas una vez cada 6 (seis) meses, a los fines de conciliar el ejercicio del derecho con el bien jurídico protegido de la paz social.

Artículo 9°.-Autoridad de Aplicación.- La dilucidación de los eventuales conflictos que pueda suscitar la aplicación de las normas y disposiciones que establece la presente ley, será de competencia del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Neuquén, mediante los recursos y mecanismos que establece la Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores N°23.551.

Artículo 10°.- Derógase.- Cualquier norma que prohíba o restrinja el ejercicio constitucional del derecho de sindicación y de sus derechos emergentes al Personal Policial de la Provincia de Neuquén, queda expresamente derogada por la presente ley.

Artículo 11°.- De forma.-

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley encuentra fundamento en las garantías constitucionales que establecen el derecho de los ciudadanos a asociarse en sindicatos, derecho receptado también por Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional.

Concretamente, el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional establece que el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador, entre otros derechos, el de la organización sindical libre y democrática.

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

Entre los tratados internacionales que fundamentan el presente proyecto podemos mencionar:

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que en su artículo 23, inc. 4, establece que toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969), proclama en su artículo 16 la libertad de asociación con fines laborales.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Protocolo de San Salvador", en su artículo 8, establece el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (de 1966 y vigente desde 1976) insiste en que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (de 1966 y vigente desde 1976), establece en su artículo 8 que los Estados Parte se comprometen a garantizar derechos vinculados con la libertad sindical, reforzando los ya garantizados en pactos previos como el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección.

El informe sobre “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dice en el punto 93 que los Estados Miembros de la CADH deben garantizar al personal que integra las fuerzas Policiales derechos de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico Internacional. El ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios policiales debe desarrollarse manteniendo una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros respecto a toda la población bajo su jurisdicción en marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La Opinión Consultiva 27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanosⁱ, que en su párrafo 77 establece que los Estados miembros de la Convención Americana de Derechos Humanos tienen el deber de reconocer el derecho humano a la sindicalización de los policías. Opinión Consultiva que, como sabemos, posee fuerza vinculante para el Estado argentino.

Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo N°151, referido a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, ratificada por ley 23.328) y el N°154, referido al fomento de la negociación colectiva, ratificada por la ley 23.544.

No obstante, la Organización Internacional del Trabajo en el convenio N°87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificado por ley 14.932, y en el convenio N° 98 sobre "Derecho de sindicación", ratificado por decreto ley 11.594/56, se establece que la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a

la policía las garantías previstas en el convenio. Es decir que las fuerzas de seguridad de ningún modo dejan de gozar de la garantía de la sindicalización, solo que de ser necesario debe regularse sus derechos de forma específica.

En este sentido, la normativa que reglamenta el ejercicio del derecho a organizar sindicatos puede fijar condiciones precisas y regular con razonabilidad la actividad, pero distinto es que se prohíba el ejercicio de un derecho.

Por otro lado, resulta de fundamental importancia remarcar que en aquellos países en los que los aspectos normativos y económicos de la condición policial son desarrollados con intervención de organizaciones sindicales (ICPRA, EUROCOO, EUROMIL, ETC.) no se han producido procesos de politización ni auto acuartelamiento. Por el contrario, procesos de este género fueron observados en países donde el movimiento policial mantiene condiciones de clandestinidad, debido al impacto en la atomización de las organizaciones policiales con relación a la sociedad.

Además, analizando el derecho comparado se encuentran múltiples países que les reconocen el derecho a sindicalizarse a sus policías, podemos mencionar a España, Alemania, Italia, Grecia, Portugal, Francia, Bélgica, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia, Uruguay, Brasil, Costa Rica, Malta, Noruega, Suecia, Finlandia, Suiza, Irlanda, Hungría, entre otros.

También es menester destacar que la sindicalización merma la conflictividad social producida por las protestas policiales debido a la falta de canales de expresión. Las asociaciones sindicales deben velar por los intereses de los trabajadores, comprendiendo sus condiciones de vida y de trabajo, a los fines de contribuir a remover los obstáculos que dificulten la realización plena del trabajador. Pero cuando el acceso de estos derechos se encuentra restringido para el trabajador y las condiciones labores se tornan injustas, los reclamos aparecen indefectiblemente.

Si existe un colectivo de trabajadores que en la historia reciente haya protagonizado conflictos de manera sostenida en el tiempo, es el colectivo del personal policial. Dichos conflictos han tenido lugar en un contexto determinado y son consecuencia de una situación específica: la

precarización laboral. En este sentido, “los trabajadores policiales en Argentina desarrollan sus tareas en *circunstancias laborales altamente deterioradas* que resultarían inadmisibles para cualquier otro empleo público o privado”ⁱⁱ.

En primer lugar, definiremos el concepto de precariedad laboral como “(...) la ‘ausencia de trabajo’, en cuyo marco ‘lo que resulta comprometido es la propia posibilidad de un centro de gravedad para la vida’. Pero también puede ser comprendida ‘en el propio trabajo, en tanto ese resulta intrínsecamente incierto’. En este sentido, Osvaldo Battistini sostiene que “una situación de precarización podría ser caracterizada y dimensionada como la debilidad en las seguridades relativas a las formas contractuales, las condiciones de desarrollo del trabajo cotidiano, las restricciones a los derechos individuales y colectivos del trabajo, y la percepción subjetiva del trabajador sobre el lugar ocupado por dicho trabajo y en sus perspectivas de vida y futuro”ⁱⁱⁱ.

En el caso concreto del régimen de trabajo y organización policial bonaerense, las singularidades que lo asemejan al concepto de precarización introducido son “cuatro, que no son compartidas, en su conjunto, por ningún otro grupo de trabajadores de la administración pública (...)”^{iv}:

- 1- “Tienen *salarios nominales y reales muy bajos*, insuficientes para mantener mínimamente a sus familias sin necesidad de recurrir al *doble empleo* mediante la prestación de servicios de ‘policía adicional’, de seguridad privada o cualquier otra ‘changa’, generalmente desarrollada ‘en negro’”^v;
- 2- “Trabajan en *condiciones materiales e infraestructurales muy deterioradas* derivadas de las deficiencias edilicias de las dependencias policiales, la insuficiente flota de vehículos y móviles policiales, el atraso tecnológico del sistema de comunicaciones y/o el vetusto, exiguo e inadecuado armamento y equipamiento de investigación utilizado (...)”^{vi};
- 3- “Reciben una *educación profesional deficiente*, enmarcada en una institucionalidad militarizada y articulada básicamente en torno del entrenamiento disciplinario de orden cerrado, en el que lo único que vale es la *sumisión ciega al superior* en desmedro del discernimiento responsable. No se pone el mismo énfasis en los conocimientos y destrezas prácticas, ni en la adquisición de competencias profesionales que sirvan de base para los ascensos jerárquicos o la ocupación de cargos orgánicos”^{vii};
- 4- “Tienen vedado agremiarse en *sindicatos o asociaciones profesionales* abocadas a la defensa de sus derechos profesionales y no pueden discutir sus condiciones de trabajo ni canalizar

reclamos en el marco de *negociaciones colectivas*. Tampoco cuentan con un defensor (ombudsman) o promotor de derechos dentro de la institución”^{viii}.

Además, como plantea Marcelo Saín, estas condiciones generales de precariedad se ven desvergonzadamente agravadas por el hecho de que “(...) han sido sistemáticamente encubiertas u opacadas por un conjunto de actores que, por diferentes razones, incidieron eficazmente en su *invisibilización social y política* (...) en primer lugar, el comisariato, garante de que las instituciones policiales sobrevivan aun estando colapsadas (...) A cambio de gestionar este caos organizacional, el comisariato, salvo contadas excepciones, obtiene una masa de ingresos propios de gerentes de empresas transnacionales, autonomía operacional y poder político. En segundo término, la clase política argentina, que ha delegado de manera recurrente el gobierno de la seguridad pública -un derecho de la ciudadanía y un deber de sus gobernantes- en el comisariato, y ha permitido ocultar la precariedad laboral de los policías. Así, los gobernantes -de derecha, de centro o de izquierda, sin distinción- no gobiernan la seguridad; (...) y los partidos políticos se convierten en maquinarias expertas en desconocer este problema y en sacarlo de la agenda política. Y, finalmente, está la academia progresista, que es naturalmente proclive a interpretar y explicar, a través de sofisticados relatos sociológicos, por qué y cómo un niño se convierte en ‘pibe chorro’, pero tiene una dificultad ontológica para abordar con esa misma destreza conceptual y teórica por qué y cómo un joven policía honesto se convierte, al tiempo, en un policía abusador, violento o corrupto (...). Estos fenómenos no parecen ser emergentes de la pronunciada descomposición y pobreza institucional de las policías, de la precarización laboral de sus trabajadores de gorra y de la perversa ausencia de conducción política, sino que son resultado de una maldad congénita, que es natural en todo policía y que sólo algunos consiguen contener, casi por arte de magia”^{ix}.

Continúa Saín, “la institución policial provincial es el único reducto de la administración pública cuyos trabajadores laboran en condiciones paupérrimas y detentan derechos laborales tan precarios como los que tenían la mayoría de los trabajadores argentinos antes de la llegada del peronismo al gobierno a mediados del siglo XX”^x.

Y se pregunta “¿Cómo puede admitirse la existencia un sector de la burocracia estatal sobre el que pesa una gran expectativa política y social de resolución de problemáticas complejas como

la seguridad y la protección de los derechos y libertades de las personas, cuyos trabajadores laboran en condiciones extremadamente precarias y no gozan de derechos laborales plenos y, en particular, del derecho a velar por sus intereses colectivamente? ¿Nadie ha prestado atención a que el profundo deterioro de la seguridad pública provincial y, en su marco, el deficiente desempeño policial está significativamente determinado, entre otras razones, por la precarización laboral de los trabajadores policiales?”^{xi}.

Podemos confirmar, entonces, que esta expresión sintomática resulta indicadora del “creciente malestar laboral en el interior de las policías, la proclividad a las protestas policiales de corte netamente laborales y el incremento del asociativismo policial (que) se inscriben básicamente en un contexto signado por el contrapunto visible y palpable entre la situación laboral de los trabajadores policías con relación a las condiciones laborales y a la capacidad de defensa de los intereses sectoriales del resto de los trabajadores organizados y sindicalizados del país (...)lo que impacta sobre ellos de manera regresiva, esmerilando la vocación profesional, poniendo en tela de juicio el sentido de pertenencia institucional y, particularmente, cuestionando ‘la voluntad de subordinación ciega a una cúpula acomodada económicamente y que les da la espalda’”^{xii}.

Por otra parte, tal como ocurrió en el ámbito provincial, quienes consideran las protestas policiales como un acto de sedición reclamaron que los policías canalicen sus demandas “institucionalmente”. Pero se trata de un pedido de cumplimiento imposible: “*las instituciones policiales no cuentan con canales institucionales para articular demandas laborales ante el comisariato y las autoridades políticas y, menos aún, para efectuar reclamos salariales*”^{xiii}.

Plantea Saín que “(...) la posibilidad de conformar organizaciones sindicales para defender los intereses profesionales de los trabajadores policiales se encuentra vedada, lo que favoreció la proliferación de diferentes formas de *asociativismo policial* como mecanismo de representación alternativo al sindicato, asociaciones con la aspiración de constituirse “de hecho” en mecanismos de representación y organización colectiva de los trabajadores policiales”^{xiv}, siendo 22 las jurisdicciones el país que poseen al menos una organización sindical policial.

Finaliza Saín afirmando que “estos grupos vienen reclamando algún tipo de reconocimiento legal de parte de las autoridades gubernamentales para actuar ante ellas como interlocutores de

los reclamos laborales de los policías trabajadores, recibiendo como única respuesta el silencio y la pasividad gubernamental^{xxv}.

En este marco, el presente proyecto de ley apunta a dar cuenta de este *vacío institucional* en la Provincia de Neuquén, y se propone dotar al personal policial de los mecanismos formales y efectivos de defensa de sus derechos para que puedan canalizar sus demandas y reclamos de manera institucionalizada, mejorar sus condiciones de trabajo y al mismo tiempo el servicio de seguridad ciudadana que prestan.

El proceso de fortalecimiento institucional de los organismos de seguridad requiere, entre otras medidas, una refundación de la institución policial sobre la base de principios democráticos y de respeto a los derechos humanos.

Con la teleología de descomprimir la conflictividad del sector y posibilitar un mejoramiento en las condiciones de trabajo de los policías, al mismo tiempo que son receptadas las observaciones y cuestionamientos realizados hacia el derecho a sindicalizarse del personal policial, el presente proyecto de ley se propone establecer matices y diferencias al interior de la institución policial, reconociendo la diversidad de funciones realizadas y los límites y alcances de cada una.

Por lo expuesto, solicito la aprobación de este proyecto de ley.

ⁱⁱ Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, (19/03/2015)

ⁱⁱⁱ Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, (19/03/2015)

^{iv} Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, (19/03/2015)

^v Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, (19/03/2015)

^{vi} Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, (19/03/2015)

^{vii} Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, (19/03/2015)

^{viii} Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, (19/03/2015)

^{ix} Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, p. 22 (19/03/2015)

^x Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, p. 22 (19/03/2015)

^{xi} Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, p. 22 (19/03/2015)

^{xii} Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, p. 22 (19/03/2015)

^{xiii} Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, p. 22 (19/03/2015)

^{xiv} Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, p. 22 (19/03/2015)

^{xv} Saín, Marcelo Fabián, “Trabajo policial de la provincia de Buenos Aires”, proyecto de ley presentado en el Congreso de la Nación Argentina, p. 22 (19/03/2015)