

DERECHOS SINDICALES DE LOS POLICÍAS, DESAMPARO ESTATAL E IMPACTO EN LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS ROLES

AUTOR: MATEO PÉREZ ESQUIVEL

E-MAIL: mateopesquivel@hotmail.com

Introducción

En el presente trabajo, nos proponemos como hipótesis de investigación indagar acerca de la vinculación entre el no reconocimiento de la personería gremial a las asociaciones sindicales policiales argentinas, plasmado en el fallo “SIPOBA” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la situación de desamparo estatal y social de las mismas, y su impacto en la adopción de nuevos roles y servicios comunitarios por los policías.

La personería gremial permite el acceso a un espectro amplio de derechos y privilegios, que las asociaciones sindicales simplemente inscripta no poseen. Estos derechos permiten el desarrollo y despliegue de la actividad profesional del trabajador en condiciones de mayor idoneidad, redundando ulteriormente en un fortalecimiento de las prestaciones del trabajador policial hacia la comunidad.

En consecuencia, el análisis de las contradicciones de raigambre constitucional observadas en la regulación de los derechos derivados de la libertad sindical por parte de las asociaciones sindicales de las fuerzas de seguridad y policiales, adquiere especial relevancia a la hora de exigir del personal policial el despliegue de nuevos roles y las prestación de nuevos servicios hacia la comunidad.

Desarrollo

Conflicto Normativo

La negativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) a resolver la solicitud de reconocimiento de la inscripción de la personería gremial del Sindicato Policial de Buenos Aires por parte del Ministerio de Trabajo de la Nación, produce un impacto de relevancia simbólica y jurídica en relación a la exegesis realizada por parte de dicho tribunal de la normativa constitucional.

En el caso bajo análisis la CSJN realizó una interpretación de las normas constitucionales que produjo como efecto la delegación de esa responsabilidad en el Congreso de la Nación. La interpretación posee fundamento jurídico, efectivamente, la arquitectura del fallo posee asidero en normativa constitucional que permite dicha delegación al poder legislativo, empero, una lectura interpretativa alternativa permite sostener que normas remanentes de igual jerarquía invalidan la resolución de la CSJN, al mismo tiempo que ofrece una solución de fondo a la controversia.

La Constitución Nacional establece que será la CSJN la interprete última de sus disposiciones. El artículo 16 establece que “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inc. 12 del Artículo 75: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros: de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero”.

De esta manera, corresponde a la CSJN la facultad y obligación de resolver los déficits derivados de la colisión entre dos normas de jerarquía constitucional. Concretamente, en el caso en análisis, se trata del conflicto que produce la ambigüedad existente entre las disposiciones del artículo 14 bis y el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.

Con la teleología de comprender esta ‘indeterminación constitucional’ⁱ, como primer paso para poder delimitar una aproximación a una solución judicial idónea, es necesario analizar el marco histórico en el cual fueron sancionadas ambas normas, y el espíritu filosófico y jurídico que las fundamenta.

El artículo 14 bis CN, establece al finalizar su primer párrafo que los trabajadores tienen derecho a la “...organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”.

Esta norma fue introducida en el ordenamiento constitucional en la Convención Constituyente de 1949, que en su artículo 37, introducía conceptos relativos al constitucionalismo social, ahora bien, al ser derogada dicha reforma constitucional en el año 1956, el artículo 37 fue recuperado en la Convención Constituyente de 1957, pasando de denominarse artículo 14 nuevo o 14 bis.

Como plantea Carlos Alberto Etalaⁱⁱ, la impronta ideológico de la norma del artículo 14 bis, fue influenciada por los principios rectores de lo que se denomina modelo sindical europeo, que se caracteriza por una impronta plural en la regulación de las relaciones laborales y libertades sindicales.

En este sentido, es ilustrativo el artículo 39 de la constitución italiana, el cual establece que: “la organización sindical es libre. No puede imponerse a los sindicatos otra obligación que la de su registro ante la oficina local o central, según las normas legales...”ⁱⁱⁱ. Se observa con meridiana claridad la coincidencia y similitud existente entre ambas normas.

En esta línea, el artículo 14 bis no distingue entre asociaciones sindicales con personería gremial y asociaciones sindicales sin personería gremial, sino que prescribe de manera irrestricta el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores.

Concordemente, en el debate del diario de sesiones de la Convención Constituyente de 1957 tampoco se efectúan distinciones entre asociaciones sindicales de distinta naturaleza, si bien se efectúan reservas en relación al ejercicio de determinados derechos por parte de sectores policiales.

Paréntesis aparte, la relevancia de que una asociación sindical posea personería gremial radica en la posibilidad de acceder a un espectro de derechos más amplios. Es decir, “La obtención de la ‘personería gremial’ otorga a la respectiva asociación una serie de ‘derechos exclusivos’ frente a la simplemente inscripta, entre ellos la capacidad de representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores de su actividad, profesión, oficio o categoría (según el tipo de organización elegido) y no solo de sus afiliados, intervenir en las negociaciones colectiva con los empleadores y administrar sus obras sociales, derechos de los que carecen las simplemente inscriptas con lo que estas últimas ven sensiblemente disminuidas sus posibilidades de acción”.^{iv}

Ahora bien, Etala plantea que resulta menester resaltar que se observan contradicciones entre la orientación filosófica de la norma del artículo 14 bis CN y la normativa reglamentaria sucesiva. Es decir, la ley 23.551, sancionada y promulgada en 1988, y vigente en la actualidad, que regula los derechos y obligaciones de los trabajadores asociados, por el contrario, sí efectúa distinciones entre asociaciones con y sin personería gremial.^v

Estas diferencias, plantea Etala, se deben a que la normativa reglamentaria responde al denominado modelo sindical argentino que reúne las siguientes características^{vi}:

- Reglamentarismo legal;
- Forma asociativa fundada en la profesionalidad;
- Unidad de representación de los intereses colectivos
- Concentración sindical;
- Estructura articulada en forma piramidal;
- Amplitud de los fines sindicales;
- Representación unificada en los lugares de trabajo;
- Activo protagonismo político;
- Alta tasa de sindicalización.

Asimismo, plantea Etala^{vii}, que la ley 23.551 armoniza con los rasgos que caracterizaron al decreto 23.852/45, previa a la sanción constitucional del artículo 14 bis, y con posterioridad, las leyes 14.455 de 1958, la ley 20.615 de 1973, la ley de facto 22.105 de 1979, la ley vigente 23.551 de 1988, que siguieron también los lineamientos del modelo sindical argentino.

En este sentido, “es evidente que el sistema legal al distinguir entre estas dos clases de asociaciones, unas simplemente inscriptas y otras con personería gremial, no armoniza con el régimen constitucional consagrado por la Reforma Constitucional de 1957 que estableció la ‘organización sindical libre y democrática, reconocida por la sola inscripción en un registro especial’”.^{viii}

Estas contradicciones, explica Etala, encuentran explicación en el hecho de que en la Convención Constituyente de 1957 se encontraba proscripto

electoralmente el partido justicialista, movimiento político que en su rama sindical siempre adhirió a los principios rectores del movimiento sindical argentino.^{ix}

Empero, esta circunstancia que producía algún grado de afectación en la legitimidad de la reforma, fue saneada por una reforma posterior, "...la Convención Nacional Constituyente de 1994, convocada por un gobierno democrático en elecciones libres en la que no existió proscripción alguna y que decidió la modificación constitucional de ese año, no introdujo ninguna reforma en el texto del artículo 14 bis C.N. siendo que la mayoría de los diputados constituyentes respondía al Partido Justicialista. Con ello, quedo en claro que la Convención de 1994 purgo los vicios políticos y jurídicos que afectaban la sanción constitucional de 1957".^x

De esta manera, como corolario de lo expuesto se puede concluir que la norma constitucional del 14 bis, y la normativa reglamentaria se estructuran en base a lógicas y principios discrepantes. Podría afirmarse que la norma del artículo 14 bis constituye un paréntesis dentro del espectro de su normativa reglamentaria.

A su vez, el artículo 14 bis no distingue entre asociaciones sindicales de diversa naturaleza, consagrando el acceso irrestricto a la asociación sindical libre sin efectuar ningún tipo de discriminación.

Por otro lado, el artículo 75, establece que corresponde al Congreso de la Nación, y en su inciso 22, define "aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes".

Seguidamente el inciso enumera una serie de Pactos y Convenciones entre los que se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, y agrega "en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos...".

La norma del artículo 75, inc. 22 fue incorporada en la CN mediante la reforma constitucional de 1994, "la norma constitucional mencionada concede al Congreso de la Nación la atribución de aprobar los tratados concluidos con las 'organizaciones internacionales' que tendrían por ello 'jerarquía superior a la leyes'".^{xi}

De esta manera, cumplidas determinadas condiciones, la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional a los Pactos nombrados, que a su vez receptan el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que en su artículo 9 establece que "la legislación nacional (de los Estados adherentes al Convención) deberá determinar hasta qué punto se aplicaran a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio".

En esta línea, Carlo Alberto Etala^{xii} plantea que el Convenio 87 de la O.I.T., sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, ratificado por la Argentina por ley 14.932 de 1959, posee jerarquía constitucional, indirecta o de segundo grado, por aplicación de los artículos 9.3 del Pacto Internacional de

Derechos Económicos, sociales y culturales, y 22.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Agrega el autor que "...el mismo artículo e inciso de la C.N. (75.22) aprobó diversas Declaraciones, Pactos y Convenciones Internacionales que tienen 'jerarquía constitucional'...el Convenio 87 de la O.I.T., sobre la libertad sindical y la protección de derecho de sindicación, 1948, no solo 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 22C.N.)".^{xiii}

Correlativamente, plantea Etala^{xiv}, esta doctrina fue hecha propia por la CSJN, en el Fallo "Asociación Trabajadores del Estado c. Ministerio de Trabajo" del 11/11/2008.

En consecuencia, se puede concluir que el artículo 75, inciso 22, reserva a los Estados la potestad de regular el ejercicio y goce de los derechos que se derivan de la libertad sindical, en el caso de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales.

En síntesis, frente a esta indeterminación constitucional que señala Bouvier^{xv}, instaurada por las normas constitucionales del artículo 14 bis y 75, inciso 22, resulta menester que el órgano judicial encargado de la exégesis ulterior de la Carta Magna ofrezca un remedio a la presente disyuntiva, a los fines de resguardar el derecho a la tutela judicial efectiva. En este sentido, la vigencia de la norma del artículo 14 bis impediría dictar una sentencia que inhiba sus disposiciones, cualquier sentencia que emane de la CSJN debería conciliar y armonizar con dicha norma.

Nuevos Roles y Policía de Proximidad

La situación de desamparo estatal en la que se encuentra el personal policial, materializado en la exclusión del ejercicio y goce de derechos laborales, es susceptible de producir una repercusión en la calidad y eficiencia del servicio que presta hacia la comunidad, especialmente, al exigírsele la adopción de nuevas responsabilidades.

La sociedad evoluciona constantemente, proceso en el cual surgen nuevos conflictos y necesidades. En esta dinámica, también evoluciona la percepción que la comunidad tiene de los policías, en su condición de agentes encargados de la resolución de conflictos, en este sentido:

"El concepto y modelo de las funciones de la Policía ha ido evolucionando. Antes se consideraba que el objetivo fundamental de la Policía era exclusivamente de orden público como una función meramente profesional, y ahora hemos pasado a una función de servicio público a la comunidad, ofreciendo seguridad a la ciudadanía, buscando un acercamiento hacia esta con el objetivo final de conseguir una mejor calidad de vida para la comunidad".^{xvi}

Asimismo, "la sociedad actual ya no ve al Policía únicamente como un profesional del control social, como la fuerza del servicio de la ley, sino que lo ve además como un modulador de conflictos, un factor de mediación e integración social...".^{xvii}

De esta manera, fueron resignificadas las funciones policiales a los fines de comprender el tratamiento y abordaje de los nuevos problemas sociales. De manera correlativa, estos cambios exigen nuevos deberes para la institución policial.

“...las Organizaciones Policiales deben adaptarse permanentemente al nuevo escenario, conociendo las nuevas realidades sociales, sus demandas y necesidades particulares para ofrecer la mejor de las respuestas posibles, teniendo como reto la capacidad para gestionar y dar respuesta al avance de los cambios sociales, promoviendo la cultura de un servicio público proactivo, frente a la reacción o la simple prevención, difundiendo la cultura del dialogo, el poder de la palabra y ofreciendo la fuerza de la paz...”^{xviii}

En esta línea, existen factores que obstaculizan la implementación de los nuevos roles policiales, entre ellos se pueden mencionar:

- “Obstáculos dentro de la organización;
- Visión tradicional del papel del policía;
- Los policías no se ven a ellos mismos como mediadores”^{xix}

Estos obstáculos denotan la necesidad de producir un cambio sociocultural en la percepción de la institución policial, a los fines de posibilitar la adopción de un nuevo paradigma de intervención social basado en la mediación.

La necesidad de generar cambios socioculturales basados en métodos alternativos de resolución de conflictos, tiene por propósito ulterior el empoderamiento del ciudadano en la gestión de sus propios conflictos.

“La Mediación Comunitaria supone devolver a los ciudadanos el poder para resolver sus conflictos a través de un procedimiento democrático, recuperando la capacidad de decidir la solución de sus propias controversias...”^{xx}

De esta manera, la sociedad le exige al personal policial nuevas responsabilidades y obligaciones.

“La sociedad demanda a la Policía corresponsabilizarse con sus conflictos y problemas, que se especialicen en técnicas de pacificación, que sean Policías con ganas de escuchar, con actitud dialogante, que sepan gestionar conflictos como función importante dentro de la actividad policial”^{xxi}

En síntesis, se exige que “el Policía Mediador debe ser un modelo de la sociedad, tiene que dar ejemplo, debe tener capacidad en la toma de decisiones y poseer amplios conocimientos teóricos legales y prácticos, siendo su principal misión dar servicio a la sociedad y saber afrontar los conflictos sin agresividad...”^{xxii}

No obstante, estas exigencias de la comunidad hacia el policial, donde se pretende que el mismo reconozca nuevos derechos del ciudadano, incorporando nuevos recursos y habilidades para satisfacerlos, en el marco de un nuevo enfoque estructurado en el respeto por los Derechos Humanos, soslayan el concepto de reciprocidad. Es decir, la sociedad en el proceso de su evolución desarrolla nuevas necesidades y demandas, que exigen nuevos roles del personal policial, empero, no asume la evolución de la institución policial y sus agentes, ni el reconocimiento integral de sus derechos.

Las organizaciones policiales, paralelamente, también registraron nuevas necesidades y demandas, especialmente vinculadas al reconocimiento de sus derechos laborales. Esas nuevas necesidades se encontraron con una coyuntura jurídica y social discrepante, que dificultó la cristalización de nuevos derechos.

Se observa entonces, un déficit vinculado a la reciprocidad en la adopción por la sociedad de nuevos paradigmas basados en la ampliación de derechos, donde el sector policial se ve excluido de dicha ampliación, negándosele su condición de trabajador y sus derechos correlativos.

Concordemente, se exige que el personal policial desempeñe nuevos roles, constituya un ejemplo de servidor público y reconozca nuevos derechos a los ciudadanos, al mismo tiempo que se les niega el reconocimiento de sus propios derechos.

Conclusiones

El reclamo policial relativo al derecho a la sindicalización, posee una raíz histórica transversal a múltiples gobiernos de distintos signos políticos, pero con denominadores comunes referidos al rechazo de la concepción filosófica, política y jurídica que sustenta dicho reclamo.

Frente a la marginación de las reivindicaciones laborales del sector por parte del Estado, adquiere entonces relevancia sustancial la actividad de contralor ejercida por el Poder Judicial, a los fines de evitar y/o reparar actos administrativos de gobierno que constituyan lesiones a derechos fundamentales. En este sentido, el fallo "SIPOBA" pareciera profundizar la indeterminación constitucional aludida, ensanchando la situación de desamparo de la institución policial.

Afirmar que la resolución del conflicto es de carácter puramente legislativo, implica disminuir el rol de la CSJN como intérprete ulterior de la Constitución Nacional, y la autocensura de sus objetivos ontológicos consistentes en la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales.

En este marco, se observa que la demanda de nuevos roles y prestaciones hacia la policía, margina las propias necesidades y demandas del sector, ignorando que el concepto de reciprocidad constituye una condición esencial para la viabilidad de la consagración de nuevos paradigmas de intervención policiales, nuevos métodos de resolución de conflictos basados en la mediación y la configuración de una policía de proximidad capaz de reconocer nuevos derechos de los ciudadanos.

Declaro expresamente que el trabajo pertenece a mi autoría, y extendiendo mi autorización para reproducirlo en instancias públicas.

ⁱ Bouvier G Hernán, "Sindicalización de la Policía".

ⁱⁱ Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.

-
- iii Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- iv Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- v Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- vi Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- vii Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- viii Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- ix Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- x Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- xi Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- xii Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- xiii Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- xiv Etala Carlos Alberto, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Aportes para un Debate Doctrinal", Ensayo Presentado en XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 10/12-05-2012.
- xv Bouvier G Hernán, "Sindicalización de la Policía".
- xvi Temiño Sara Martín, "Mediación Policial: una realidad al alcance de todos", Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación, Universidad de Valladolid, 1/7/2015.
- xvii Temiño Sara Martín, "Mediación Policial: una realidad al alcance de todos", Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación, Universidad de Valladolid, 1/7/2015.
- xviii Temiño Sara Martín, "Mediación Policial: una realidad al alcance de todos", Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación, Universidad de Valladolid, 1/7/2015.
- xix Temiño Sara Martín, "Mediación Policial: una realidad al alcance de todos", Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación, Universidad de Valladolid, 1/7/2015.
- xx Temiño Sara Martín, "Mediación Policial: una realidad al alcance de todos", Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación, Universidad de Valladolid, 1/7/2015.
- xxi Temiño Sara Martín, "Mediación Policial: una realidad al alcance de todos", Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación, Universidad de Valladolid, 1/7/2015.
- xxii Temiño Sara Martín, "Mediación Policial: una realidad al alcance de todos", Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación, Universidad de Valladolid, 1/7/2015.