

Fuerzas de seguridad y sindicalización: reflexiones a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Mario Alberto Juliano¹ y Nicolás Omar Vargas²

"Planteémonos una hipótesis absurda; el Movimiento Estudiantil toma el poder en Italia. Pragmáticamente claro: sin haberlo presupuesto: por puro ímpetu o ardor ideológico, por estricto idealismo juvenil, etc., etc. Es preciso "actuar antes que pensar": por consiguiente... con la acción se puede conseguir todo. Bien. El Movimiento Estudiantil está en el poder: ser el poder significa disponer de los mecanismos del poder. El más vistoso, espectacular y persuasivo aparato del poder es la policía. El Movimiento Estudiantil, por tanto, se encuentra con que dispone de la policía.

¿Qué haría en tal caso? Si la aboliera, claro está, perdería automáticamente el poder. Pero prosigamos con nuestra hipótesis absurda: el Movimiento Estudiantil, dado que tiene el poder, quiere conservarlo: y ello siempre con el objetivo de cambiar, ¡por fin!, la estructura de la sociedad. Puesto que el poder es siempre de derechas, el Movimiento Estudiantil, pues, para obtener ese fin superior consistente en la "revolución estructural", aceptaría un régimen provisional - asambleario, no parlamentario, en última instancia - de derechas, y en consecuencia, entre otras cosas tendría que decidirse a mantener a la policía a su disposición.

En esta absurda hipótesis, como verá el lector, todo cambia y se presenta bajo un cariz milagroso, embriagador, diría yo. Sin embargo, hay algo que no ha cambiado y que se ha mantenido como era - la policía.

¿Por qué he planteado esta hipótesis insensata? Porque la policía es el único punto del que ningún extremista podría censurar objetivamente la necesidad de una "reforma": en lo tocante a la policía no se puede ser más que reformista".

Pier Paolo Pasolini³

I

El 11 de abril de 2017, en una ajustada votación⁴, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que los miembros de las fuerzas de seguridad, puntualmente la Policía de la Provincia de Buenos Aires, no tienen derecho a sindicalizarse.

1 Director Ejecutivo de la Asociación Pensamiento Penal.

2 Maestrando en Derechos Humanos (Universidad Nacional de Lanús). Coordinador del Área de Capacitación de la Asociación Pensamiento Penal.

3 "Per una polizia democratica", en *Tempo*, N. 52, Año XXX, 21 de diciembre de 1968 (reproducido en Pier Paolo Pasolini: *El Caos. Contra el Terror*, Barcelona: Crítica, 1981, pp.107-108)

⁴ La mayoría estuvo conformada por los ministros Lorenzetti, Highton de Noasco y Rosenkrantz, mientras que la minoría fue de Maqueda y Rosati

Antes de adentrarnos en el análisis del fallo, veamos cual ha sido el camino recorrido por los integrantes del Sindicato Policial de la Provincia de Buenos Aires (SIPOBA) en aras del otorgamiento de la inscripción gremial de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Asociaciones Profesionales.

Hace ya veinte años, en 1997, el SIPOBA solicitó ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación su inscripción como sindicato. El pedido, al igual que otros de similar naturaleza realizados con anterioridad, fue rechazado por el Ministerio mediante la Resolución 169/98 por entender que la actividad propia de las fuerzas de seguridad debe desarrollarse en un marco de verticalidad y disciplina y se vería afectada por la constitución de un sindicato, como así también sostuvo que en nuestro país no existe ninguna norma que permita que los integrantes de las fuerzas de seguridad puedan sindicalizarse.

Ante esta decisión, los integrantes del SIPOBA interpusieron un recurso ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, interviniendo la Sala Quinta, que en otra decisión dividida⁵ decidió confirmar la resolución administrativa del Ministerio de Trabajo.

Los argumentos utilizados para ratificar la negativa⁶ fueron los siguientes:

- diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de San José de Costa Rica, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) admiten restricciones legales al ejercicio del derecho de sindicación para los miembros de las fuerzas armadas y la policía;
- que la naturaleza de la función policial y su organización hace que no le sea aplicables sin más la normativa prevista en la ley de asociaciones profesionales;

5 La mayoría estuvo conformada por los jueces García Melgarejo y Fernández Madrid, mientras que el juez Oscar Zas voto en disidencia.

6 De acuerdo a lo que se desprende del voto del ministro Maqueda en el fallo de la Corte.

- que la ley 23.544, ratificatoria del Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre fomento de la negociación colectiva, formuló una reserva en cuanto no sería aplicable a las fuerzas de seguridad y armadas;
- que, a su vez, dicho convenio contiene una redacción similar a la del artículo 9 del Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización deja al arbitrio de la legislación hasta qué punto se aplican esas garantías en estos casos;
- que la vía judicial no es la adecuada para lograr el reconocimiento del derecho ya que corresponde a otros poderes del estado hacerlo y que la legislación nacional no reconoce esos derechos⁷,
- que las especiales funciones de las fuerzas de seguridad, que son exclusivas del Estado, deben ser tratadas con prudencia y que por tratarse de un cuerpo vertical no se le pueden dar los derechos de la Ley de Asociaciones Profesionales⁸.

El voto de la disidencia, por su parte, revocó la decisión administrativa del Ministerio de Trabajo y ordenó la inscripción del SIPOBA, por entender que la exclusión de derechos sindicales requiere de una norma expresa que no existe en el caso dado que la única norma existente sólo excluye la posibilidad de la negociación colectiva.

Frente a este escenario, los miembros del SIPOBA interpusieron un recurso extraordinario y posteriormente una queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que luego de aceptar la queja corrió traslado a la Procuradora General de la Nación, quien dictaminó el 5 de diciembre de 2012.

7 De acuerdo del voto de García Melgarejo

8 Del voto del juez Fernández Madrid.

La Procuradora General llegó a la conclusión que estamos ante un supuesto en el que la omisión legislativa no puede ser suplida por la acción del Poder Judicial sino que debe ser debatida en el ámbito del Congreso Nacional y consagrada en una ley, en sentido formal.

Para llegar a esa conclusión citó el ya mencionado artículo 9 del Convenio 87 de la OIT, afirmando que ese instrumento no le otorga un derecho de carácter operativo a los miembros de las fuerzas de seguridad siendo la legislación nacional -de acuerdo al artículo 5 del Convenio 98 de la OIT- la que debe garantizar el alcance de los derechos sindicales en estos casos. Además, recuerda que tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos imponen en forma expresa restricciones a los derechos sindicales de los miembros de las fuerzas armadas, de seguridad o la administración pública. Es decir, para la Procuradora, esas normas delegan en los estados la armonización de los derechos sindicales con los otros valores jurídicos que hay en juego. Por último, concluyó afirmando que las garantías de los artículos 14 y 14 bis de la Constitución no son operativas para los trabajadores de las fuerzas de seguridad, como así tampoco les son aplicables sin más las prescripciones de la ley 23.551.

Antes de resolver, la Corte Suprema decidió convocar a una audiencia pública en la que las partes pudieron presentar sus posiciones⁹, como así también los ministros realizaron preguntas para interiorizarse de algunas cuestiones¹⁰.

9 La audiencia puede ser vista en <http://www.cij.gov.ar/nota-17295-La-Corte-realiz--una-audiencia-p-blica-en-una-causa-por-la-inscripci-n-gremial-de-un-sindicato-policial.html> (consultado por última vez el 18 de abril de 2017).

10 No podemos dejar de señalar que vemos una franca contradicción entre el hecho que los ministros de la Corte asuman un rol activo en las audiencias públicas haciendo preguntas con el rol que le compete a la magistratura en el marco de un proceso acusatorio, que como bien ha dicho la propia Corte en diferentes precedentes (por todos, Casal) es el que establece la Constitución Nacional. Así las cosas, el hecho que los jueces de la Corte hagan preguntas durante las audiencias públicas, puede comprometer seriamente su imparcialidad.

Finalmente, el 11 de abril la Corte Suprema dictó la sentencia que da origen a este comentario.

Los integrantes de la mayoría, en su voto concurrente afirmaron en el considerando noveno que:

“...La Constitución no solo no consagra en favor de todo grupo de trabajadores un derecho incondicionado a constituir un sindicato sino que ha excluido a ciertos grupos de trabajadores de ese derecho. Así sucede con los miembros de la fuerza policial”

Luego, continuaron afirmando que la huelga era para los convencionales constituyentes el derecho sindical por antonomasia y, recordando el contenido de los ya mencionados convenios 87 y 98 de la OIT, no sólo llegaron a la conclusión que los miembros de las fuerzas de seguridad no gozan del derecho constitucional a constituir un sindicato sino que además sostuvieron que el derecho interno veda expresamente esa posibilidad, recordando por caso que la ley 21.965 prohíbe a los miembros de la Policía Federal cualquier actividad gremial, o que la ley 23.544 ratificó el Convenio 154 de la OIT que condiciona a la decisión estatal la posibilidad que los miembros de las fuerzas policiales formen un sindicato y participen en negociaciones colectivas, habiéndose expedido de ese modo el Congreso Nacional.

Además, atento que la Corte considera que la cuestión, por tratarse de empleo público provincial, es materia local, recordó que la ley 13.982 de la Provincia de Buenos Aires dispone en su artículo 12 que los miembros de la policía no pueden llevar adelante ninguna tarea que sea incompatible con el desempeño de sus funciones policiales. Además, el decreto 1050/09, al reglamentar esa ley dispuso que el personal policial tiene vedado participar en actividades políticas o gremiales como así también acatar decisiones de asociaciones gremiales o profesionales que sean contrarias a la prestación normal de servicios.

El juez Maqueda, en su voto en disidencia, también afirmó que por imperio de los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional es competencia de las legislaturas locales reglar las relaciones de empleo público provincial, dentro de

las que entran, claro está, las fuerzas de seguridad provinciales. Pero, a diferencia de sus colegas, entiende que la ley 13.982 no prohíbe la sindicalización, y que las prescripciones del mencionado decreto 1050/09 no satisfacen el requisito de ser una ley en sentido formal, por lo que no pueden restringir el derecho de asociarse con fines gremiales.

En el considerando 11, recuerda que:

“...La circunstancia de que una asociación profesional de policías tenga vedado el ejercicio de los derechos de negociación colectiva y de huelga, y que deba atenerse a ciertas pautas restrictivas para ejercer el derecho de convocar a reuniones o manifestaciones, no debe verse como un obstáculo decisivo para que dicha asociación pueda cumplir un rol significativo en la defensa y promoción de los derechos e intereses profesionales, económicos y sociales de ese colectivo de trabajadores...”

El juez Rosatti, en lo sustancial sostuvo que (considerando 6):

“El hecho de que la organización de las fuerzas de seguridad sea jerárquica y vertical no resulta un factor inhibitorio de la sindicación ni contradictorio con la deliberación democrática y participativa que debe preceder las decisiones y guiar la acción gremial. Ello así por los siguientes dos motivos: en primer lugar porque la jerarquía es propia de toda organización burocrática, sea esta militar, de seguridad o de otro tipo (Weber, Max, "Qué es la burocracia", ed. Tauro, pág. 5); y, en segundo lugar, porque la deliberación democrática interna en materia gremial no impide que el resultado de esa deliberación se vea plasmado en reivindicaciones unificadas, tal como es práctica en la realidad del mundo del trabajo”.

II

El fallo de la Corte Suprema, como el de la Sala V de la CNAT nos enseña que es posible concebir una solución en sentido amplio o restrictivo, que posibilitara la agremiación policial o la rechazara, como de hecho ocurre con la mayoría de las cuestiones que son sometidas a decisión jurisdiccional.

Nos interesa detenernos en alguno de los razonamientos utilizados para negar la inscripción gremial presentada por los actores judiciales que intervinieron en la causa.

a) es ineludible señalar la confusión que existe, y se hace presente en todos los tramos del análisis¹¹, influenciándolo, entre el derecho a la sindicalización y el derecho a huelga. Existe una inocultable tendencia a su equiparación cuando en realidad el derecho a la huelga es solo una de las manifestaciones del derecho a la sindicalización. El derecho a la sindicalización excede por mucho al derecho a la huelga, pudiendo afirmar la existencia de una relación de género a especie. Nos atreveríamos a decir que si en este tema no sobrevolara el fantasma de una huelga general, que dejase sin el servicio de la seguridad a la comunidad, es probable que la agremiación no hubiera sido resistida.

b) también observamos que las negativas a la agremiación policial muchas veces aparecen fundadas en las interpretaciones que se hacen de algunos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. El derecho internacional de los derechos humanos no puede ser utilizado como una excusa para negar el goce de derechos ya que son esos mismos instrumentos los que dan a los Estados la posibilidad de brindar un estándar de protección más alto del que ellos brindan. En este sentido es claro el mandato de progresividad de los derechos que mandan los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que debería constituir un norte para el desarrollo legislativo de los Estados signatarios.

c) tampoco debemos olvidar el divorcio que suele existir entre algunos actos jurisdiccionales y lo que sucede en la realidad. En el fallo no se hace mención a las condiciones laborales de los uniformados, que son conocidas por cualquier ciudadano medianamente informado, en las que los policías, que provienen de los

¹¹ La confusión entre el derecho de huelga y el derecho a la agremiación también se registra en forma permanente en los diferentes planos de la discusión, tanto de los especialistas como de la opinión general.

sectores sociales más desfavorecidos¹², llevan adelante su trabajo: jornadas laborales interminables, sueldos que generalmente no alcanzan a cubrir sus necesidades más elementales, equipamiento deficiente que en muchos casos además se deben pagar de su bolsillo y los efectos de la selección del estereotipo policial, que genera en los propios uniformados un profundo deterioro ético, de autoestima y una pésima imagen pública¹³.

d) la Corte hace una lectura pétrea y conservadora de las cláusulas constitucionales al sostener que la Constitución Nacional veda la sindicalización policial, olvidando que los derechos son dinámicos y sus contenidos deben evolucionar en forma progresiva.

III

El fallo de la Corte no pone fin a la discusión, sino que es un antecedente más, de gran trascendencia, en la lucha que los miembros de las fuerzas de seguridad dan por el reconocimiento de sus derechos laborales. Lejos de zanjarse, la discusión merece ser profundizada y la clase política en su conjunto debe salir de las posturas dogmáticas que adoptó con relación a las fuerzas de seguridad, ya sea el fomento del autogobierno o ciertos lugares comunes pretendidamente progresistas, que niegan sistemáticamente cualquier posibilidad de otorgamiento de derechos a los miembros de las fuerzas de seguridad.

¹² Porque los policías son hijos de pobres. Vienen de las periferias, campesinas o urbanas. En cuanto a mí, conozco muy bien su vida desde niños a muchachos, las inestimables mil liras, el padre un muchacho también, a causa de la miseria, que no da autoridad. La madre encallecida como un changador, o tierna, a causa de alguna enfermedad, como un canarito; y tantos hermanos; la casucha entre los huertos con la salvia roja (en terrenos de otros, loteados); los bajos fondos sobre las cloacas; o los departamentos en los grandes conglomerados populares, etc. Y además, miren cómo los visten: como a payasos, con esa tela rústica que apesta a rancho, galpones y pueblo. Lo peor de todo es, por supuesto, el estado psicológico al que los reducen (por unas cuarenta liras al mes): sin sonreír ya nunca más, sin más amistad con el mundo, separados, excluidos (en una exclusión incomparable); humillados por su pérdida de calidad de hombres por la de policías (ser odiados lleva a odiar). Pier Paolo Pasolini, ¡¡El PCI para los jóvenes!! (fragmento), Empirismo herético. Introducción, traducción y notas de Esteban Nicotra (Córdoba, Editorial Brujas, 2005).

¹³ Zaffaroni, Alagia y Slokar, página 16.

Existe la necesidad de asociarse para generar mecanismos de respeto a los derechos que merece ser institucionalizada, y eso no puede ser ignorado. La realidad, que casi siempre va por delante del derecho, lo muestra claramente. Organizaciones sindicales como el SIPOBA existen hace más de veinte años, van a seguir existiendo¹⁴ y merecen que se les brinde un marco institucional en el que puedan funcionar, como de hecho ocurre en otros países de la región¹⁵, sin que se registren inconvenientes de ninguna índole.

No se puede dejar de mencionar que el surgimiento y la emergencia de los reclamos vinculados a las condiciones laborales de los policías, cuyo momento de mayor intensidad y visibilidad se dio con los alzamientos policiales de 2012 y 2013, hace necesario que existan interlocutores que puedan negociar en pos de solucionar esos conflictos como así también es necesario que los trabajadores de las fuerzas de seguridad tengan un espacio en el que poder plantear su reclamo relativo a la vulneración de sus derechos, cuando los mismos no son respetados.

Tampoco se puede dejar de decir que el surgimiento de los sindicatos policiales se da en un contexto en el que están surgiendo nuevas formas de organización sindical que se apartan del modelo sindical tradicional por representar a colectivos que, tal como las fuerzas de seguridad, presentan ciertas características que no son las tradicionales de los trabajadores sindicalizados¹⁶.

Las reflexiones precedentes nos llevan a decir que no compartimos el voto de la mayoría del fallo de la Corte Suprema, toda vez que los trabajadores de las

¹⁴ Pese a que la pertenencia a ellas es vista, de acuerdo al modelo militarizado de las fuerzas de seguridad vigente, como una amenaza al orden interno y que sus integrantes son pasibles de ser sancionados por su pertenencia.

¹⁵ <http://www.cadena3.com/contenido/2013/12/11/122701.asp>

¹⁶ Un ejemplo de ello es la Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR) cuyo nacimiento se debe a la necesidad de las meretrices de agruparse para enfrentar a los abusos policiales de los que eran víctimas recurrentes. Actualmente, la AMMAR integra la Central de Trabajadores Argentinos y trabaja en forma activa por el reconocimiento de los derechos laborales de ese colectivo. Otro ejemplo lo brinda la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), organización gremial que nuclea a los trabajadores de la economía informal.

fuerzas de seguridad deben gozar del mismo derecho a agremiarse del que gozan el resto de los trabajadores.

Ello no implica que, por la naturaleza de su función, puedan gozar de todos los derechos que la agremiación implica, sin ninguna salvedad. Es impensable el ejercicio del derecho a huelga en forma indiscriminada, del mismo modo que ocurre con los trabajadores que brindan servicios públicos elementales, tales como la provisión de agua potable, energía eléctrica y salud.

El otorgamiento de derechos sindicales a los integrantes de las fuerzas de seguridad es un paso necesario para pensar el modo en que deben organizarse en el marco del respeto a los derechos humanos y el otorgamiento de un servicio eficiente de respeto a la seguridad democrática. Si reconocemos que los policías son trabajadores, y como tales tienen derecho a una jornada laboral que tiene un principio y un final, el estado policial, entendido como una relación de sujeción y subordinación de tipo militarista, pierde su razón de ser.

El artículo 3 de la ley 13.482 (orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires) nos recuerda que se trata de una institución civil armada, jerarquizada y de carácter profesional. La naturaleza civil de la entidad, a la que la ciudadanía confía el uso de la fuerza pública para prevenir la comisión de los delitos, indica el carácter indistinto con cualquier otra organización profesional con desempeño en el ámbito estatal. En este contexto, desconocer el carácter gregario de la policía sería similar a rechazar la posibilidad de sindicalización de los médicos o los maestros.

El rechazo del derecho a la agremiación reafirma los peores rasgos de la institución policial, impidiendo la democratización de su vida interna. La subordinación militarista tiende a consolidar las corrientes subterráneas de índole mafiosa que han caracterizado la vida policial de las últimas décadas, con el saldo de desconfianza y temor de la población. La sindicalización no es una fórmula mágica que nos brindará, de modo automático, una institución policial transparente y democrática, pero es una herramienta que contribuirá con ese propósito.

¿Con qué legitimidad les podemos pedir a los miembros de las fuerzas de seguridad que respeten los derechos humanos cuando no somos capaces de generar los mecanismos más elementales para que se respeten sus propios derechos?

Como bien dice Pier Paolo Pasolini en la cita que abre este texto, en las cuestiones que involucran a las fuerzas de seguridad no queda más opción que ser reformistas. Y una reforma de las fuerzas de seguridad, implica que queden sujetas a control civil, que haya desconcentración de las grandes fuerzas, que existan controles internos y externos de la actuación policial y, por último, pero no menos importante, el respeto de los derechos de los integrantes de la fuerza. No es un camino sencillo, pero es el único camino para poder construir una seguridad democrática.