



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

CAMARA DE DIPUTADOS	
MESA DE MOVIMIENTO	
23 FEB 2018	
Recibido.....	1045.....Ms.
Exp. N°.....	34.151.....C.F.

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE SANCIONA CON FUERZA

DE LEY:

“Ley de sindicalización de los integrantes de Fuerzas Policiales y Penitenciarias de la Provincia de Santa Fe”

ARTÍCULO 1º.- Autorícese a los integrantes de las Fuerzas Policiales y Penitenciarias activos, sin que exista diferencia entre personal civil o policial, a gozar de los derechos civiles esenciales para el ejercicio normal de su actividad sindical en pos de la defensa de sus derechos constitucionales como trabajadores, para lo cual podrán ejercer el derecho de constituir, sin distinciones de ninguna naturaleza, y sin precisar autorización previa de sus superiores dentro de la estructura policial y penitenciaria las asociaciones sindicales que consideren convenientes, así como también afiliarse a otras organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de la misma.

ARTÍCULO 2º.- Deróguense todas las disposiciones de las leyes orgánicas y/o reglamentos disciplinarios de las Fuerzas Policiales y Penitenciarias que establezcan prohibiciones, reglamenten faltas disciplinarias, se opongan o impidan el libre ejercicio de la actividad sindical por parte de los funcionarios activos que integran las Fuerzas Policiales y Penitenciarias.

ARTÍCULO 3º.- Incorpórese el inciso I) al Artículo 83º de la Ley 12.521 - Ley del Personal Policial de la Provincia de Santa Fe; el cual quedará redactado de la siguiente manera.

“I) por responsabilidad gremial. Las licencias gremiales que se otorguen al personal policial se rigen por las disposiciones pertinentes vigentes para el personal de la Administración Pública Provincial, aprobado por Decreto- Acuerdo N° 1919/89”.

ARTÍCULO 4º.- Modifíquese el Artículo 63 Bis de la Ley 8183; Ley Orgánica del

“2017 - Santa Fe Tiene Memoria - 35 Años - MALVINAS ARGENTINAS”

General López 3055 - (S3000DCO) - Santa Fe - República Argentina



Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe; el cual quedará redactado de la siguiente manera.

“ARTICULO 63° bis.- Las licencias ordinarias, especiales, extraordinarias o excepcionales, permisos, justificaciones o franquicias que se otorguen al personal penitenciario se rigen por las disposiciones de la reglamentación respectiva. Las licencias gremiales que se otorguen al personal penitenciario se rigen por las disposiciones pertinentes vigentes para el personal de la Administración Pública Provincial aprobado por Decreto- Acuerdo N° 1919/89.”

ARTÍCULO 5°.- Se prohíbe, considerándose “falta gravísima” de quien lo instrumentara, si el hecho no importare un delito más severamente penado, sancionar, dar de baja, cesantear, pasar a disponibilidad, retirar obligatoriamente, trasladar, disminuir su calificación, postergar en el ascenso y/o perjudicar de cualquier otra forma a un integrante de la fuerza policial y/o penitenciaria a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos, sindicato, o de su participación en sus actividades”.

ARTÍCULO 6°.- Prohibiciones comunes. Queda vedado a las asociaciones sindicales e igualmente al personal policial y/o penitenciario, en forma individual o colectiva, la adopción de medidas de acción directa de cualquier naturaleza que impliquen:

- a. Tomar los lugares de trabajo, dentro o fuera del horario laboral;
- b. Negarse a cumplir sus funciones de modo que ello importe dejar de prestar o afectar la prestación esencial del servicio policial y penitenciario en forma parcial o total; auto cuartelarse o tomar cualquier medida que afecte el orden y la seguridad pública.
- c. Cumplir sus funciones bajo las modalidades “a reglamento”, con lentitud por razones reglamentarias o análogas, en tanto importen la paralización o interrupción total o parcial de la prestación del servicio esencial de seguridad;



- d. Movilizarse, manifestar o peticionar en horario laboral, o con uniforme reglamentario o portando armamento reglamentario o propio.

El personal policial y/o penitenciario que adopte alguna de estas medidas de acción directa es pasible de cesantía o exoneración, según la gravedad de la falta, sin perjuicio de las sanciones que correspondan conforme lo previsto por el Código Penal.

Derecho a la agremiación y a la negociación colectiva - Principios generales

ARTÍCULO 7º.- Defensa de los intereses de los trabajadores. Las asociaciones sindicales deben defender los intereses de sus representados, incluyendo condiciones de vida y de trabajo, bregando por la remoción de los obstáculos que dificulten la realización plena del trabajo, y canalizando pedidos en torno a los siguientes temas:

- a. Mejora en las remuneraciones, duración de la jornada laboral;
- b. Adecuados elementos de trabajo y equipamiento;
- c. Formación y capacitación del personal policial y/o penitenciario;
- d. Reclamos en relación a deficiencias del sistema de seguridad social; y
- e. Cualquier otra inquietud propia del servicio policial y/o penitenciario.

ARTÍCULO 8º.- Derechos sindicales. El personal policial y penitenciario goza de los siguientes derechos sindicales:

- a. Reunirse y desarrollar actividades sindicales, fuera del horario de trabajo y siempre que no afecte la prestación del servicio policial y/o penitenciario;

"2017 - Santa Fe Tiene Memoria - 35 Años - MALVINAS ARGENTINAS"

General López 3055 - (S3000DCO) - Santa Fe - República Argentina



- b. Peticionar ante las autoridades y los empleadores; y
- c. Participar en la vida interna del sindicato, elegir libre y democráticamente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos.

ARTÍCULO 9º.- Derechos del sindicato. Las asociaciones sindicales tienen derecho a:

- a. Negociar los convenios colectivos con la autoridad competente, una vez obtenida su personería gremial;
- b. Dictar sus estatutos con arreglo a la normativa vigente y a lo que disponga la autoridad competente en materia de fiscalización de las asociaciones sindicales de trabajadores;
- c. Formular su programa de acción;
- d. Realizar todas las actividades lícitas en defensa del interés de los trabajadores. En especial, ejercer el derecho a negociar colectivamente, el de participar, y el de adoptar demás medidas legítimas de acción sindical, con las limitaciones establecidas en la presente ley;
- e. Formular propuestas y elevar informes o dirigir peticiones a las autoridades competentes; y
- f. Ejercer la representación de sus afiliados ante los órganos competentes de la Administración Pública.

ARTÍCULO 10º.- Requisitos para integrar órganos directivos. Para integrar los órganos directivos de las asociaciones sindicales se requiere:

- a. No tener inhabilidades civiles, penales ni administrativas, ni encontrarse en

"2017 - Santa Fe Tiene Memoria - 35 Años - MALVINAS ARGENTINAS"

General López 3055 – (S3000DCO) – Santa Fe – República Argentina



situación de disponibilidad o retiro;

- b. No estar a cargo de una dependencia ni ocupar un cargo orgánico o funcional dentro de la estructura policial, y
- c. Estar afiliado/a, tener dos (2) años de antigüedad en la afiliación y encontrarse desempeñando la función policial y penitenciaria durante dos (2) años que deben computarse de modo acumulativo no continuo.

ARTÍCULO 11º.- Democracia interna. Las asociaciones sindicales deben garantizar la efectiva democracia interna. Sus estatutos deben asegurar:

- a. Una fluida comunicación entre los órganos internos de la asociación y sus afiliados;
- b. Que los delegados a los órganos deliberativos obren con mandato de sus representados y les informen luego de su gestión;
- c. La efectiva participación de todos los afiliados en la vida de la asociación, garantizando la elección directa y secreta de los integrantes de los cuerpos directivos en los sindicatos locales y seccionales, los que no pueden ser reelegidos por más de un período;
- d. La representación de las minorías en los cuerpos deliberativos mediante sistemas de representación proporcional con piso que no exceda del cinco por ciento (5%) del total de votos emitidos.

ARTÍCULO 12º.- Prohibición de ayuda económica. Las asociaciones sindicales no pueden recibir fondos de personas físicas ni jurídicas, sean estas públicas, privadas, nacionales o extranjeras. Esta prohibición no alcanza a los aportes que el empleador efectúe en virtud de normas legales o convencionales.

"2017 - Santa Fe Tiene Memoria - 35 Años - MALVINAS ARGENTINAS"

General López 3055 – (S3000DCO) – Santa Fe – República Argentina



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

ARTÍCULO 13º.- Participación en organizaciones de grado superior. Las asociaciones sindicales pueden participar de organizaciones sindicales de segundo o tercer grado, así como también de organizaciones internacionales de su mismo carácter, ya sea mediante una afiliación activa o plena a la organización internacional de que se trate o en calidad de observador, adherente o figura similar que no importe una afiliación activa o plena a la misma.

ARTÍCULO 14º.- Fuero sindical. Alcance. Los representantes gremiales de los trabajadores policiales y/o penitenciarios gozan del derecho a la tutela sindical conforme a la legislación vigente.

Artículo 15º.- Reuniones y asambleas. Se encuentra permitida la celebración de reuniones o asambleas sindicales en locales oficiales, fuera de las horas de trabajo y sin perturbar la marcha del servicio, con autorización previa del jefe de la dependencia, que solo puede denegarla cuando considere que el servicio puede verse afectado.

Artículo 16º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

HECTOR CAVALLERO

Diputado Provincial



FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

La precarización del trabajo policial. El trabajo policial en la Argentina.

Los trabajadores policiales en Argentina desarrollan sus tareas en *circunstancias laborales altamente deterioradas* que resultarían inadmisibles para cualquier otro empleo público o privado. En concreto: *el trabajo policial está precarizado*.

Según Guillaume Le Blanc, la precariedad laboral puede ser entendida 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".¹ 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".²

Estas condiciones se verifican tanto en el ámbito policial como en el penitenciario. Como señala Sain : " en el ámbito policial, existen cuatro *condiciones de precariedad laboral* que no son compartidas, en su conjunto, por ningún otro grupo de trabajadores de la administración pública".³

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

1

LE BLANC, Guillaume, *Vidas ordinarias, vidas precarias. Sobre la exclusión social*, NuevaVisión, Buenos Aires, 2007, p. 51.

2

BATTISTINI, Osvaldo, "La precariedad como referencial identitario. Un estudio sobre la realidad del trabajo en la Argentina actual", en revista *Psicoperspectivas*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Vol. VIII, N° 2, Julio-Diciembre de 2009, p. 122.

3

SAIN, Marcelo Fabián, "Policías en acción", en diario *La Nación*, Buenos Aires, 6 de noviembre de 2009.



“en negro”.

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, el atraso tecnológico del sistema de comunicaciones y/o el vetusto, exiguo e inadecuado armamento y equipamiento de investigación utilizado por nuestras fuerzas.
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.
4. Tienen vedado agremiarse en *sindicatos o asociaciones profesionales* abocadas a la defensa de sus derechos 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.

En nuestro país, estas condiciones de precarización laboral han sido sistemáticamente encubiertas u opacadas por un conjunto de actores que, por diferentes razones, incidieron eficazmente en su *invisibilización social y política*.

“Estas condiciones de precariedad laboral han sido exitosamente ocultadas por actores que se esfuerzan en impedir la visibilidad de estos asuntos. En primer lugar, el comisariato, garante de que las instituciones policiales sobrevivan aun estando colapsadas. Estas instituciones cuentan con un presupuesto masivamente destinado a pagar los magros sueldos de uniformados mayoritariamente abocados a labores administrativas y de apoyo, ajenas al control del delito. Sólo



una parte exigua de la dotación de personal se dedica al desarrollo de labores operativas de prevención e investigación del delito. 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; los legisladores, nacionales y provinciales, miran para otro lado, por lo que perpetúan perversamente las bases legales y presupuestarias de este sistema institucional, que data de décadas, 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.⁴

Ahora bien, ¿por qué, desde hace un tiempo, las condiciones laborales precarias de los policías han perforado el manto de invisibilidad en el que fueron puestas exitosamente por estos actores y han comenzado a salir a la luz?

4

Ibíd.



El contexto cuenta a la hora de sopesar el deterioro reciente de las condiciones laborales de los policías. En ese sentido, el 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 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. Mientras los trabajadores de uniforme están sumidos en una situación de verdadera explotación laboral, los trabajadores organizados han mejorado sus condiciones laborales justamente en aquellos aspectos en los que los primeros han vivido un deterioro progresivo.

HISTORIA Y DOCTRINA EN EL MARCO DE LA SINDICALIZACIÓN POLICIAL.

Agremiación y negociación colectiva.

En una sociedad democrática, es esencial garantizar el libre ejercicio de los derechos de reunión, de asociación o agremiación, de petición y de negociación colectiva en el ámbito laboral. Ello fue incorporado en la Constitución Nacional mediante la reforma de 1949 al introducir en la carta magna los derechos sociales o de segunda generación, en sintonía con el “constitucionalismo social”. Dicha reforma luego fue derogada por la dictadura instaurada en 1955, sin perjuicio de que sus conquistas fueron condensadas sintéticamente a través del artículo 14 bis.

Pues si bien, el régimen de organización sindical establecido en 1988 mediante la Ley 23.551 de Asociaciones Profesionales, en las postrimerías del gobierno de Raúl Alfonsín, no han tenido cambios desde entonces, esta norma contiene las bases jurídicas en cuyo marco las asociaciones sindicales se constituyen, inscriben y obtienen la personería gremial. Allí también se establecen los derechos y obligaciones y las pautas de funcionamiento de dichas organizaciones. No obstante ello, el carácter y el alcance del “principio de libertad sindical” en nuestro país se dirime tanto en el marco de la OIT como en los tribunales.

En este contexto, *una de las rémoras que se deben eliminar es la negación del derecho a la libertad sindical a los trabajadores de las fuerzas de seguridad*, es decir, de las instituciones policial y/o penitenciaria. Este proyecto se inscribe en este designio



y lo hace en el marco de los poderes provinciales no delegados, con sujeción a los principios de la Constitución Nacional.

Monique Marks y Jenny Fleming, dos especialistas sudafricanos en procesos de sindicalización policial en contextos democráticos, destacan que las experiencias de sindicalización policial en aquellos países donde se ejercen plenamente han contribuido a estabilizar las relaciones laborales e institucionales entre policías y autoridades políticas. Además, sostienen que “los derechos de los oficiales de policía y la gestión de las relaciones laborales [en las policías] son cuestiones importantes a ser reconocidas si somos serios en la profundización de las prácticas democráticas de la policía, particularmente, en países en proceso de democratización”.

Los países que han reconocido, con diverso alcance y regulaciones, el derecho a la sindicalización policial son numerosos y diversos. Entre ellos, pueden mencionarse Alemania, Australia, Bélgica, Bulgaria, Estados Unidos, España, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Polonia, Portugal, República Checa, Sudáfrica, entre otros. Todo ellos son países miembros de OIT.

[...] La gestión en las relaciones laborales y los derechos de los policías dan forma a subjetividades internas de la policía de manera importante. Estas subjetividades internas tienen consecuencias para los amplios proyectos de democratización (a menudo definido internacionalmente) en las organizaciones policiales. Los supuestos y valores básicos que los miembros de la policía tienen sobre los derechos y las libertades democráticas son moldeados por su propia experiencia personal y organizativa de esos derechos.⁵

Por su parte, en 2003, el entonces Juez de Instrucción rionegrino, Martín Lozada, y Silvia Contrafatto de Cartolano rechazaron enfáticamente que la sindicalización policial implicaría el resentimiento de la “disciplina y subordinación policial”.

La discutida sindicalización de los trabajadores policiales podría

5

MARKS, Monique y FLEMING, Jenny, “The Untold Story: The Regulation of Police Labour Rights and the Quest for Police Democratization”, en *Police Practice and Research: An International Journal*, New York, Vol. 7, No. 4, Septiembre de 2006, p. 310.

“2017 - Santa Fe Tiene Memoria - 35 Años - MALVINAS ARGENTINAS”

General López 3055 – (S3000DCO) – Santa Fe – República Argentina



permitir una representación colectiva que defienda sus intereses laborales, sin por ello resentir los principios de disciplina y subordinación imperantes en las instituciones a que pertenecen. Punto, claro está, donde radican las preocupaciones de la mayoría de quienes ocupan las más altas jerarquías en las respectivas fuerzas. He aquí el desafío planteado: reconocer y proteger los derechos de un golpeado colectivo laboral hasta ahora privado de ciertos derechos inherentes a todo trabajador y, simultáneamente, adoptar una reglamentación que impida que sus eventuales medidas de fuerza obstruyan el normal desenvolvimiento del servicio esencial de seguridad. Una ecuación difícil, es cierto, pero constitucionalmente posible.⁶

Además, Lozada y Contrafatto de Cartolano destacaron las experiencias internacionales que desdican el argumento por el cual se sostiene que la sindicalización policial implica un quiebre de la institución de referencia.

[...] En España, por su parte, se encuentra conformado el Sindicato Unificado de Policía (SUP), autoproclamado como una organización libre, democrática, unitaria y pluralista que se rige por la voluntad de sus afiliados. En la Comunidad Europea, casi todos los Estados parte cuentan con organizaciones sindicales del tipo, que a su vez integran desde octubre del 2002 la Federación Europea de Policía (Eurocop). Esta nueva organización, que reemplaza a la histórica Unión Internacional de Sindicatos de Policía creada en 1953, representa a más de 500.000 empleados europeos en relación con cuestiones que afectan a las condiciones de trabajo o los deberes de los funcionarios de Policía.⁷

En 2012, Martín Lozada añadió otro argumento a favor de la sindicalización policial. Sostuvo que el reconocimiento de los derechos a la agremiación y la negociación

6

LOZADA, Martín y CONTRAFATTO DE CARTOLANO, Silvia, "La sindicalización policial", en diario *Río Negro*, Viedma, 17 de noviembre de 2003.

7

Ibid.



colectiva de la policía contribuiría con la ruptura del carácter militarizado de esas instituciones.

“Horizontalizar una estructura tradicionalmente vertical y jerárquica permitirá acaso generar una nueva dinámica que restrinja la posibilidad de que las fuerzas de seguridad se conviertan en el brazo armado de intereses políticos ajenos a sus funciones esenciales. Es decir, ni más ni menos que el mantenimiento de la paz social y el orden público general. Para ello, es necesario considerar a la policía como un servicio esencialmente de naturaleza civil y, por ende, sin razón para seguir manteniendo su militarización y su carácter de colectivo laboral no deliberante. Su inclusión democrática debería permitirle discutir las particularidades que hacen a su régimen laboral y la posibilidad de emitir opiniones públicas, así como el derecho de peticionar pacíficamente en grupo como paso indispensable para desarrollar una conciencia profesional en sintonía con los principios que rigen en el Estado constitucional de derecho. No deja de resultar paradójico el hecho de propugnar la existencia de aparatos policiales más apegados al Estado de derecho cuando, simultáneamente, se les niega el ejercicio de uno de los derechos constitucionales más elementales, cual resulta ser el de congregarse para defender los intereses laborales de su respectivo sector.”⁸

En 1997, con relación a la Policía Bonaerense, Raúl Zaffaroni sugería “algunos caminos para no llegar al siglo XXI con control social del siglo XIX” y, entre ellos, destacaba el establecimiento de “un sistema de sumarios rápido, claro, con defensa y recurso judicial breve y gratuito”; la mejora de los “salarios y condiciones de trabajo de la policía, darle recursos, preocuparse en serio por sus vidas, entrenarla mejor”; fortalecer los controles comunitarios sobre la policía”; y “permitir la sindicalización del



personal policial”, ya que “la conciencia profesional y la autoestima no tienen otro nido”.⁹

En diciembre de 2013, Zaffaroni, por entonces Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, planteó que la reforma de la policía era imprescindible y señaló que el policía era un “trabajador particular” que no cuenta con ningún tipo de canal para articular sus intereses y plantear sus demandas laborales.

“Hay que tener en cuenta que el policía es un trabajador, un trabajador particular, pero necesita tener un lugar para canalizar sus reclamos. Discutir horizontalmente las condiciones de trabajo es lo que crea la conciencia profesional. [...] No hay un canal de comunicación del personal policial en el que éste se pueda expresar de alguna manera. Yo no sé si es la sindicalización, no entro en ese tema porque hay una cuestión jurídica debatida que tenemos que resolver en la Corte. [...] Pero algún canal de comunicación tiene que haber, alguna forma. Esa falta es lo que genera el espacio en que se puede dar la manipulación. Si se ve la vivencia del personal policial, [el policía] es una persona que no tiene posibilidades de discutir sus condiciones de trabajo en forma horizontal, está sometido a un régimen de trabajo que dicen que es cuasi militar, pero es un régimen de sanciones arbitrario, no puede discutir sus condiciones salariales. Cada vez que tiene que hacer una declaración, la tiene que hacer de espaldas [...]. Por otra parte, es una actividad que exige riesgos. Todo eso es un caldo que cultivo para cualquier manipulación”.¹⁰

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” de diciembre de 2009,

9

ZAFFARONI, Eugenio, “¿Qué se puede hacer con la Policía Bonaerense?”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 20 de marzo de 1997.

10

ZAFFARONI, Eugenio, “La fuerza capaz de desestabilizar es la policial” (entrevista), en diario *Página/12*, Buenos Aires, 12 de diciembre de 2013.

“2017 – Santa Fe Tiene Memoria - 35 Años - MALVINAS ARGENTINAS”

General López 3055 – (S3000DCO) – Santa Fe – República Argentina



efectuó una serie de consideraciones sustantivas acerca de las condiciones laborales del personal de las fuerzas de seguridad y, sobre la base de ellas, formuló recomendaciones a los países miembros que están a tono con la propuesta legislativa aquí presentada.

Para la CIDH, el “sistema de protección de los derechos laborales del personal de las fuerzas policiales” debe asentarse en el “principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación”. En la mayoría de los países de la región, se ha verificado el deterioro de las “condiciones de trabajo de los y las agentes de policía”, las que, en algunos de ellos, son “deplorables”. Ello deteriora la “situación de los derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana”.

Que respecto de los derechos y garantías de las asociaciones sindicales, reconocidas en el segundo párrafo del artículo 14 bis, pueden y (deben) ser materia de legislación reglamentaria pues al proyectarse a una organización sindical relativa a las fuerzas de seguridad, deviene necesaria una adecuada articulación entre los intereses del sector y los de la sociedad toda, como ocurre con otras actividades (salud, provisión de agua potable, electricidad, etc) que resulten igualmente importantes para garantizar la calidad de vida de la población.

Es menester recordar que la sindicalización no se agota en el ejercicio de los tres derechos constitucionalmente reconocidos por el artículo 14 bis (concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga), susceptibles de reglamentación por ley, sino que abarca un amplio abanico de reivindicaciones factibles de ser ejercitadas democráticamente en un marco de participación y tolerancia.

De modo que si el derecho a la sindicalización de las fuerzas de seguridad provincial surge directamente de la Constitución Nacional, los derechos emergentes de la sindicalización, si pueden ser reglamentados y aún prohibidos por ley formal, atendiendo a las peculiares características de la actividad concernida, como ocurre con el derecho de huelga en países como Perú (artículo 42 de la Constitución de 1993), Chile (artículo 19, inciso 16 in fine de la Constitución de 2005) y Brasil (sentencia del Supremo Tribunal Federal del 5 de abril del 2017), por considerarlo incompatible con la protección de los derechos de terceros y la propia seguridad pública.¹¹



Marchando hacia nuevas Fuerzas de Seguridad.

El alto valor de la función policial y penitenciaria en un Estado democrático es asegurar el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas en un territorio, misión que tiene una incidencia directa en la calidad de vida de las personas. Esta misión superior hace a los y las policías y penitenciaros/as sujetos también de una serie de derechos profesionales correlativos al peligro y dedicación de su función, más allá de los derechos fundamentales inherentes a su dignidad humana por su condición de ser humano. Entre estos derechos profesionales cabe mencionar: Derecho del Policía y del Penitenciario a una remuneración justa, que permita a él y a su familia un nivel de vida digno, teniendo en cuenta los peligros, responsabilidades y situaciones de estrés a las que se ven enfrentados por su accionar cotidiano, así como la capacidad profesional que su profesión le exige; garantizar los derechos de seguridad e higiene en el trabajo; derecho al horario y apoyo psicológico y físico necesarios, régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que implica su labor en permanente estrés; derecho a realizar las órdenes superiores sólo si éstas son legales y, en caso contrario, tienen derecho a oponerse a ellas, no pudiéndose aplicar medida penal o disciplinaria alguna al funcionario que rehúsa una orden ilegal o violatoria de derechos humanos; derecho a recibir, de modo permanente, la formación adecuada al cumplimiento de sus funciones, estableciendo una carrera policial y penitenciaria que sea el soporte académico-profesional de la transformación cultural y de democratización. El Policía y el Penitenciario deben recibir una capacitación y formación permanente en derechos humanos exhaustiva en materia de evaluación táctica del peligro, de modo que pueda determinar en cada situación si el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, es proporcionado, necesario y lícito.

Si bien no podemos justificar, bajo ningún concepto, las conductas que no sean la expresión más pura de la ley y los derechos humanos en el accionar policial, es cierto que el tema del reconocimiento de los derechos profesionales inherentes a la función policial va a permitir generar contextos menos permeables a la corrupción y a las violaciones de derechos humanos por parte de los funcionarios y funcionarias

Fallo C.S.J.N. del 11/4/2017.909/2010(46-5)/cs1Recurso de hecho " Sindicato Policial de Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociación Sindical. Del voto en disidencia del ministro Rosatti.



policiales, penitenciarios y de seguridad. Este proyecto permite garantizar al personal que integran las Fuerzas Policiales, Penitenciarias y de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, el ejercicio de sus derechos sindicales como trabajadores civiles, conforme a lo establecido en nuestra Constitución Nacional, en pos de la defensa de sus intereses laborales. Entiéndase por interés de los trabajadores todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida, de trabajo y capacitación, permitiéndoles en la acción sindical, la remoción de los obstáculos que dificulten la realización plena de sus funciones como trabajadores de la Seguridad.

El proceso de fortalecimiento institucional de los organismos de Seguridad requiere, entre otras medidas, una refundación de la institución policial y penitenciaria sobre la base de principios democráticos y de respeto a los derechos humanos acorde al camino trazado por los gobiernos democráticos.

La presente iniciativa forma parte de esta reforma, reconociendo a la Policía Provincial y al Servicio Penitenciario organizaciones de naturaleza civil, vinculadas básicamente al gobierno local y a la comunidad en el ejercicio de sus funciones.

La desmilitarización del cuerpo policial y penitenciario no puede entenderse ya como la mera expresión de afirmar que la Policía y/o el Servicio Penitenciario son organizaciones de naturaleza civil, sino que representan un proceso profundo de cambios que implican la interiorización de valores que deben reflejarse en el alma de las instituciones policial y penitenciaria.

La Policía y el Servicio Penitenciario de la Provincia de Santa Fe pese a que han transcurrido tres décadas de la recuperación y consolidación de la democracia, se siguen rigiendo por leyes de indudable corte militarista.

Y esta concepción arcaica de la función policial, propia de regímenes autoritarios, ha permitido el estancamiento de la Policía y del Servicio Penitenciario con respecto a los derechos y libertades de los que gozan el resto de los trabajadores de nuestra Provincia y País, en franca contradicción con un Estado de Derecho y democrático.

Consecuentemente con lo expuesto, la libertad sindical garantizada por todas las normas que se refieren a la organización y acción de las asociaciones sindicales, les permitirá replantear sus condiciones de trabajo y salario, mejorando la eficacia en su función y su calidad de vida.

Resulta necesario que un asunto de la importancia del perfil de los funcionarios



encargados de la protección de los derechos y libertades ciudadanas sea trabajado en profundidad y a partir del debate robusto, representado por los principales actores sociales involucrados.

Asegurar y confirmar la protección de los derechos humanos tanto del personal policial y/o penitenciario, como de las personas ajenas a la institución a las que éstas deben proteger mediante la sindicalización de la Fuerza Policial y Penitenciaria, nos da la posibilidad hoy de un necesario control ciudadano y de un genuino gobierno civil para las instituciones policiales y penitenciarias, como ejes principales que permitiría esta reforma.

En nuestra Provincia los trabajadores de las Fuerzas Policiales, Penitenciarias y de Seguridad trabajan en condiciones deficitarias y no tienen canales de debate ni de expresión legítimos, pues resultan inmediatamente sancionados. Es una realidad que no podemos desconocer y que sus propios integrantes se han encargado de difundir en la comunidad con marchas pacíficas, y denuncias diversas en los medios públicos sobre magras condiciones salariales de los agentes de menor rango, falta de capacitación, actualización y especialización en la carrera policial, falta de provisión de uniformes adecuados, aplicación de sanciones previas al derecho de defensa, situaciones de abuso de autoridad o corrupción que por cuestiones de rango resultan imposibles de denunciar y de investigar, problemas edilicios, falta de capacitación de los docente como formadores de carreras entre otras.

Sistemáticamente se le ha negado a la Policía y al Servicio Penitenciario el derecho sindical para poder defender sus condiciones de trabajo, con el pretexto de que el ejercicio de sus derechos sindicales generaría una falta de control en las cadenas de mando y/o atentaría contra la debida disciplina. En la realidad, esta posición carece de fundamento ya que una sindicalización de ninguna manera implica tomar el control de las órdenes operativas, solo propende al mejoramiento de las condiciones del trabajador y de su capacitación profesional, lo que significa una prevención y disminución del delito ciertamente más eficaz.

No debemos olvidar que son los propios agentes de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, los que en el ejercicio de sus funciones, deben arriesgar diariamente sus vidas. Y una inadecuada o insuficiente capacitación, falta de especialización, escasa provisión de elementos de seguridad, sumado al cúmulo de horas adicionales que



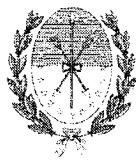
necesitan para generar ingresos suficientes, aumentan considerablemente el riesgo en la seguridad de sus vidas y la de todos los ciudadanos. Por lo que todas las reformulaciones que precisen hacer a la hora de combatir eficazmente el delito, resultan más que necesarias.

Tampoco debe quedar soslayada una cuestión fundamental: reconocer que mantener un cuerpo policial en mejores condiciones laborales, optimizando los recursos disponibles, equivale a contar con un cuerpo de seguridad que nos dará mejores resultados en términos de eficacia. Y así lo han entendido también las Naciones Unidas en su último informe de seguridad sobre Latinoamérica, recomendando la sindicalización en las Fuerzas de Seguridad Policiales para un mayor profesionalismo. El cambio hacia la sindicalización policial permitiría también iniciar la necesaria transformación de la carrera policial. Evidentemente no es lo mismo un policía de investigación que un policía de mantenimiento del orden público, o la Policía Científica que la Policía de Operaciones Especiales, o un policía del comando de patrulla que otro afectado al narcotráfico, etc., y resulta innegable que el campo delictivo ha adquirido una mayor complejidad. La pregunta que debemos formularnos entonces es si la actividad policial en cada una de estas áreas tiene garantizada su carrera de especialización. Y la respuesta lamentablemente es que no.

La tarea policial actual sigue siendo generalista. Es por ello que la carrera policial debe ser replanteada, discutida y analizada por sus actores, que son los principales interesados en contar con los mejores recursos técnicos de prevención de riesgos y mayor seguridad a la hora de resolver y prevenir el delito en consonancia con la democratización de la fuerza y con un profundo apego y respeto por los derechos humanos.

Mientras la policía se siga manejando con los criterios del siglo XIX de lo que es una carrera policial, similar a la carrera militar, no habrá especialización, sino solo rotación de personal multifacético. Seguirán siendo carreras ascendentes, sin capacitación y funcional a las cúpulas.

La discutida y postergada sindicalización de los trabajadores policiales y penitenciarios significará la representación colectiva necesaria que les permita defender sus intereses laborales y replantear su carrera, de cuya evolución nos beneficiaremos todos, sin que lo expuesto implique el debilitamiento o la afectación de los principios de disciplina y



subordinación de la institución policial y penitenciaria. Es que el ejercicio de su libertad sindical deberá desarrollarse manteniendo una ponderación permanente en el cumplimiento de las obligaciones asumidas respecto a toda la población. El logro de ese equilibrio determinará que la actividad sindical de los agentes policiales, será sometida a las limitaciones o restricciones propias de la actividad, que no rigen para el resto de los trabajadores de la actividad pública o privada, referidas a cuestiones de seguridad básicas, que no son susceptibles de suspenderse.

He aquí el desafío planteado: reconocer las necesidades del cuerpo policial y penitenciario, y permitirle la protección de sus derechos, hasta ahora restringidos, y simultáneamente adoptar una reglamentación que impida que sus eventuales medidas de fuerza obstruyan el normal desenvolvimiento del Servicio de Seguridad que prestan a la población.

En ese sentido, la legislación Argentina reconoce la libertad sindical de todos los trabajadores, en diversas disposiciones: en la Constitución Nacional (artículo 14, 14 bis, 19 y 31) artículo 75, inciso 22, párrafo 2do.), ratificando la Organización Internacional del Trabajo, la Ley 11.722, el Convenio 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (Ley 14.932), el Convenio 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (ratificado por Decreto Ley 11.594/56), Declaración de Principios Sociales de América: Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y de la Paz, (al que adhirió la República Argentina por Decreto del PEN 6945/45, y ratificó por Ley 12.837), Carta Interamericana de Garantías Sociales: Resolución XXIX, IX Conferencia Interamericana, Bogotá, 1948 (Derechos de Asociación: artículo 26), Declaración Universal de Derechos Humanos: Organización de las Naciones Unidas (Resolución 217 A -III), Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre - IX Conferencia de la Organización de Estados Americanos (Resolución XXX, artículo 26), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2200 aprobada por Ley 23.313), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2200 aprobada por Ley 23.313), Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial aprobada por Ley 17.722, y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica - Conferencia



Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (aprobada por Ley 23.054, artículo 16) entre otras.

Resulta de fundamental importancia remarcar que en aquellos países en los que los aspectos normativos y económicos de la condición policial son desarrollados con intervenciones de organizaciones sindicales, no se han producido procesos de politización ni acuartelamiento, mientras que procesos de este género sí se han dado como movimientos sindicalistas surgidos clandestinamente. El desamparo legal, y la prohibición del goce de los derechos sindicales, producen mayor corrupción, inseguridad y daño a la sociedad en su conjunto, erradicados en un sistema jurídico que organiza los cauces legales para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores.

Ello así, es necesario considerar definitivamente a la Policía y al Servicio Penitenciario como un servicio esencialmente de naturaleza civil y, por ende, no se encuentra razón alguna para seguir manteniendo su militarización, ni su carácter de no deliberante.

Estamos propiciando el ejercicio de sus legítimos derechos como trabajadores civiles para que puedan debatir sobre sus condiciones laborales, de emitir opiniones públicas y de peticionar pacíficamente en grupo ante las autoridades, como primer paso indispensable para desarrollar una nueva conciencia democratizadora y de mayor profesionalidad. Nuestra Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los Tratados con las potencias extranjeras son la Ley Suprema de la Nación, y las autoridades de cada Provincia están obligadas a conformarse a ellas.

La Constitución Nacional reza en el artículo 14 : “todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: ...de asociarse con fines útiles”; y en su artículo 14 bis dispone: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que aseguran al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios:

“2017 - Santa Fe Tiene Memoria - 35 Años - MALVINAS ARGENTINAS”

General López 3055 - (S3000DCO) - Santa Fe - República Argentina



Concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo...”.

Existe el Derecho a la Sindicalización Policial en la mayoría de las Constituciones de otros países latinoamericanos , como por ejemplo: Uruguay, Venezuela, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador (lo restringe con sujeción a las regulaciones del Derecho Administrativo), Guatemala (restringe su participación en actividades políticas partidaristas), República Dominicana (lo restringe con respecto a la huelga) y existen muy pocos países que restringen, limitan o excluyen legislativamente del goce del derecho sindical a los miembros de la Policía: solo Colombia, Panamá y Perú.

De hecho hay sindicatos policiales desde principios del siglo XX. El primer sindicato policial formalmente constituido obtuvo reconocimiento oficial en 1912 y es la actual Unión de Trabajadores Policiales de Australia Occidental. A partir de ese momento la lucha de los trabajadores policiales consiguió el reconocimiento de sus sindicatos en la mayoría de los países occidentales.

Este proyecto registra sus antecedentes en los numerosos intentos de sindicalización de las Fuerzas Policiales originados en las mayorías de las Provincias, por ejemplo Buenos Aires, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Córdoba, Entre Ríos, Salta, Formosa, San Luis, Chaco, entre otras.

Si pretendemos priorizar el alejamiento de las Fuerzas de Policía y Penitenciaria de los fantasmas del nefasto pasado militar, identificándolo como un nuevo ente civil y cuyo cumplimiento de funciones debe estar estrictamente sujeto al respeto por los derechos de todos y cada uno de los ciudadanos sin distinción de credo, raza y condición, entonces seamos responsables y capaces de poder incluir a las Fuerzas Policiales, Penitenciarias y de Seguridad en la consolidación de este proceso de re conceptualización, en miras a la protección cierta que merecen sus derechos como trabajadores y en cumplimiento de lo acordado por nuestra Carta Magna en consonancia con el modelo de democratización de las instituciones que se debe promover en un Estado de Derecho.

Es por todo lo expuesto que solicito a mis pares me acompañen en la sanción del



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

presente proyecto.

HÉCTOR CAVALLERO

Diputado Provincial

