

NEUQUÉN, 4 de octubre de 2012

SEÑORA PRESIDENTA:

Nos dirigimos a usted, y por su intermedio a los miembros de la Honorable Cámara, a los efectos de solicitarle tenga a bien considerar el tratamiento de proyecto de Ley, el cual se adjunta a la presente.

Sin más, saludamos a usted muy atentamente.

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN
SANCIONA CON FUERZA DE
LEY:

Proyecto de Ley sobre Ejercicio de la Actividad Sindical para las Fuerzas Policiales, Penitenciarias y de Seguridad.

Artículo 1º Modifícase la Ley Orgánica Provincial de la Policía 2081 en su artículo 17 y con el agregado de los incisos a continuación, que quedará redactada de la siguiente forma:

“Artículo 17: La Policía de la Provincia no debe ser utilizada con fines políticos, partidarios, ni aplicada a funciones que no estén establecidas en esta Ley. Las órdenes o directivas que contravengan esas normas autorizan la desobediencia. Autorízase a los agentes de las Fuerzas Policiales, Penitenciarias y de Seguridad, activos y retirados, 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 los siguientes derechos:

- Inciso 1º): constituir sin distinciones de ninguna naturaleza y sin precisar autorización previa de sus superiores dentro de la estructura policial, penitenciaria o de seguridad, las asociaciones sindicales que consideren convenientes, así como afiliarse a otras organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de la misma.
- Inciso 2º): afiliarse a las ya constituidas, no afiliarse o desafilarse.
- Inciso 3º): reunirse y desarrollar actividades sindicales.
- Inciso 4º): peticionar ante las autoridades y los empleadores, formular propuestas, representar a sus afiliados y demás ejercicios de la actuación sindical.
- Inciso 5º): participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos.
- Inciso 6º): gozar de la protección que determinan la Leyes respectivas y especialmente la Ley 23.544 sobre Fomento de la Negociación Colectiva y la Ley 23.551 sobre Asociaciones Sindicales y la Ley 1974 Convenios Colectivos de Trabajo, para el libre ejercicio del derecho a la actividad sindical, no pudiendo ser perjudicados a causa de su afiliación ni de sus actividades. Lo expuesto será considerado falta gravísima dentro del régimen disciplinario de cada una de las fuerzas policiales, penitenciarias y de seguridad.
- Inciso 7º): realizar protestas o medidas de fuerzas por razones salariales ó laborales, garantizando guardias mínimas y llevarlas a cabo únicamente sin portación de armas.
- Inciso 8º): constituir sindicatos integrados por policías, servicios penitenciarios y agentes de seguridad, como así también por miembros de asociaciones intermedias relacionadas a la actividad de seguridad pública o que cumplan funciones de atención, cuidado y/o capacitación de los agentes de las fuerzas policiales y de seguridad.”.

Artículo 2º Deróganse todas las disposiciones de las leyes orgánicas y/o reglamentos disciplinarios de las Fuerzas Policiales, Penitenciarias y de Seguridad que establezcan prohibiciones, reglamenten faltas disciplinarias, se opongan o impidan el ejercicio de la libertad sindical por parte de los funcionarios que integran las Fuerzas Policiales, Penitenciarios o de Seguridad.

Artículo 3º Regístrese y comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Este proyecto permite garantizar al personal que integra las Fuerzas Policiales, Penitenciarias y de Seguridad, 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 sobre la base de principios democráticos y de respeto a los derechos humanos.

La presente iniciativa forma parte de esta reforma, reconociendo a la Policía Provincial como una organización de naturaleza civil, vinculada básicamente al gobierno local y a la comunidad en el ejercicio de sus funciones.

La desmilitarización del cuerpo policial no puede entenderse ya como la mera expresión de afirmar que la Policía es una organización de naturaleza civil, sino que representa un proceso profundo de cambios que implican la interiorización de valores que deben reflejarse en el interior de la institución policial.

La Policía del Neuquén pese a que han transcurrido más de dos décadas de la recuperación y consolidación de la democracia, se sigue 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 con respecto a los derechos y libertades de los que gozan el resto de los trabajadores de nuestra Provincia, en franca contradicción con un Estado que se pretende 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.

Vigorizar la protección de los derechos humanos tanto del personal policial como de las personas ajenas a la institución a las que esta debe proteger, nos da la posibilidad hoy vedada, de un necesario control ciudadano y de un genuino gobierno civil para las instituciones policiales, 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, protestas de las mujeres de los policías, 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, el régimen de presentismo que tolera solo dos días de licencias por enfermedad, 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 docentes como formadores de carreras, entre otras.

Sistemáticamente se le ha negado a la Policía 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 no 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 de patrullamiento 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 entendemos que también la matriz de 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 el delito.

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

La discutida sindicalización de los trabajadores policiales significará la representación colectiva necesaria que les permita defender sus intereses laborales y replantear su carrera, y 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.

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 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 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.

La legislación argentina reconoce la libertad sindical de todos los trabajadores, en diversas disposiciones: **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), **Convenio 151: sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública** (aprobado por Ley 23.328), **Convenio 154: sobre el fomento de la negociación colectiva** (ratificado por Ley 23.544), **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, **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), **Constitución Provincial, artículos 37 en adelante: Derechos Sociales; Ley 23.551 de Asociaciones Profesionales, Reglamentación de la Ley 23.551- Decreto 467/88, Ley 14.250 y ley Orgánica Policial entre otras.**

Y 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 allí donde movimientos sindicalistas han surgido clandestinamente, porque el desamparo legal produce mayor corrupción y daño a la

eficiencia que el procedimiento contrario de organizar cauces legales para la defensa de sus intereses legítimos.

Para ello, es necesario considerar definitivamente a la Policía como un servicio esencialmente de naturaleza civil y, por ende, sin razón 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 asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital 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: 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, 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, Rosario, Santa Fe, Río Negro, Santa Cruz, Córdoba, Entre Ríos, Salta, Formosa, San Luis, Chaco, entre otras, como así también de la Unión de Sindicatos Policiales Argentinos (USIPA), que abarca a unos 20 “sindicatos” de todo el país.

Si pretendemos priorizar el alejamiento de las Fuerzas de Policía 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, seamos responsables y capaces entonces de poder incluir a las Fuerzas Policiales y de Seguridad en la consolidación de este proceso de reconceptualización, en miras a la protección cierta que merecen sus derechos como trabajadores y en cumplimiento de lo acordado por nuestra Carta Magna Provincial:

Artículo 12: *Todos los habitantes tienen idéntica dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, origen étnico, idioma, religión, opiniones políticas y condiciones sociales, no existiendo fueros personales ni títulos de nobleza. Deberán removerse los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los habitantes, impidan el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los habitantes en la organización política, económica y social de la Provincia.*

Artículo 13: *Los habitantes de la Provincia gozan en su territorio de todos los derechos y garantías enumerados en la Constitución nacional y en esta Constitución, con arreglo a las leyes que reglamenten su ejercicio y de los Derechos del Hombre sancionados por la Organización de las Naciones Unidas en París en 1948, los que se dan por incorporados al presente texto constitucional.*

Artículo 52: *El trabajo es un deber social y un derecho reconocido a todos los habitantes. Cada habitante de la Provincia tiene la obligación de realizar una actividad o función que contribuya al desarrollo material, cultural y espiritual de la colectividad, según su capacidad y propia elección.*

Al ejercer esta actividad, gozará de la especial protección de las leyes, las que deberán asegurar al trabajador las condiciones de una existencia digna.

Artículo 53: *La legislación social garantizará un nivel decoroso de vida para el trabajador y su familia. Además tendrá un carácter orgánico y sistematizado para que, mediante la creación de fuentes de trabajo que posibiliten la ocupación plena, establezca las condiciones para hacer efectivo este derecho y lo garantizará mediante la indemnización a la desocupación forzosa.*

Artículo 55: *Se reconoce el derecho a la huelga como medio de defensa de los derechos de los trabajadores y de las garantías sociales. Los trabajadores no podrán ser perseguidos ni arrestados por sus actividades sindicales, las que serán reguladas por el fuero laboral a legislar.*

Artículo 56: *Todo individuo puede defender sus derechos y sus intereses por la acción gremial y adherirse al sindicato de su rama, siendo esto optativo. Las asociaciones obreras gozarán del reconocimiento legal sobre la base de la libertad sindical, que asegure un régimen de democracia interna en los sindicatos y su total autonomía frente a los empleadores y al Estado. Serán reconocidos jurídicamente como partes contratantes en los contratos colectivos de trabajo.*

Artículo 57: *Los dirigentes gremiales no podrán ser perseguidos ni arrestados durante todo su mandato, por sus actividades sindicales, las que quedan aseguradas por esta Constitución mediante el establecimiento del fuero sindical.*

Fdo.) DOBRUSIN, Raúl Juan - MARCOTE, Alfredo Luis Roberto - MUCCI, Pamela Laura RIOSECO, José Héctor -Bloque Coalición Cívica UNE-El Frente y la Participación Neuquina (CUNELFRENTE)-.