

HACIA LA FORMACION DE UN “SINDICATO UNICO DE LA POLICIA PERUANA” - (SUPP)

Una propuesta polémica que ha nacido en la clandestinidad y que solo afinando sus procedimientos podría generar un precedente válido

Por: Hugo Muller Solòn (*)

- I. Antecedente
- II. Situación de la Defensoria del Policía
- III. Sindicatos de Policías en otros países
- IV. Naturaleza civil de la Profesión de Policía
- V. El derecho a la sindicalización policial en las Constituciones de otros países.
- VI. La Situación de los integrantes de la Policía Nacional del Perú.
- VII. Reflexión Final

I. Antecedente

En principio diremos que un sindicato es una asociación integrada por trabajadores en defensa y promoción de sus intereses sociales, económicos y profesionales relacionados con su actividad laboral o con respecto al centro de producción (fábrica, taller, empresa) o al empleador con el que están relacionados contractualmente.

Los sindicatos por lo general negocian en nombre de sus afiliados (negociación colectiva) las remuneraciones y condiciones de trabajo (jornada, descansos, vacaciones, licencias, capacitación profesional, etc.) dando lugar al contrato colectivo de trabajo.

El sindicato tiene como objetivo principal el bienestar de sus miembros y generar mediante la unidad, la suficiente capacidad de negociación como para establecer una dinámica de diálogo social entre el empleador y los trabajadores.

La libertad sindical de los trabajadores para crear, organizar, afiliarse, no afiliarse o desafiliarse a sindicatos libremente y sin injerencias del Estado o de los empleadores, es considerada como un derecho humano básico.

En el Perú, desde hace algún tiempo y con singular impulso desde el mes de Mayo del 2007 se viene publicando en algunos medios de información y también por Internet (blogs y emails principalmente), pronunciamientos o comunicados que nos hacen conocer de la existencia del denominado “**Sindicato Único de la Policía Peruana**” – SUPP (El Pronunciamiento del 01 de mayo 2007, hace conocer que esa es la fecha de creación del SUPP), que vendría a ser un intento de generar un movimiento sindical liderado probablemente por un grupo

de Policías en actividad o retiro que vienen actuando desde la clandestinidad pero que poco a poco vienen haciéndose mas conocidos y van generando no pocos polémicos comentarios unos a favor y otros en contra.

Debo pensar que la idea de formar el SUPP, nace del sentir de un grupo de Policías en situación policial de actividad y/o retiro frente a la innegable crítica situación del personal de la Policía Nacional, la indiferencia del gobierno y la falta de apoyo de quienes dirigen la Institución policial para exigir al sector correspondiente la atención y solución inmediata de estos problemas que hacen insostenible una relación laboral acorde con los derechos fundamentales exigibles y básicos que le corresponde a cualquier trabajador del sector público.

Debo entender también, que al tener restringido constitucionalmente algunos derechos que le son inherentes a cualquier otro trabajador en el Perú, los forjadores del SUPP no pueden presentarse abiertamente ante la opinión pública ni ante la institución Policial, puesto que si bien es cierto el estado reconoce los derechos de sindicalización de los servidores públicos, el Art. 42º de la Constitución Política del Perú prescribe que se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos, aunque precisando que los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, no son titulares de tales derechos. Además los miembros de la Policía Nacional, tampoco pueden ejercer el derecho de petición de manera colectiva, conforme lo establece el Art. 2º, inciso 20 de la Ley de Leyes.

La Policía Nacional del Perú, coincidentemente con el surgimiento del SUPP el año 2007 decide acoger el mandato constitucional que prohíbe a los policías sindicalizarse y curiosamente 15 años después de la vigencia de la actual Carta Magna, recién mediante Ley N° 29133 del 13NOV2007, incorpora en la Ley N° 28338 – Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, la Infracción N° 37.3.35 que tipifica como hecho “Muy Grave” **“Participar en forma directa en actividades políticas o sindicales”, sancionado con Pase a la Situación de Retiro** al Policía “infractor”.

Como si esto fuera poco la Ley N° 29133 también adiciona a la Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú como hecho “Muy Grave”, la Infracción N° 37.2.32-A, con el siguiente texto: **“Ejercer la defensa legal en procedimientos administrativos, así como en procesos judiciales contra la institución o sus representantes; salvo en causa propia o en defensa del cónyuge, hijos, padres, hermanos; o con autorización expresa del comando institucional”**, sancionado hasta con pase a la Situación de Disponibilidad por siete meses. Es decir un Policía en situación de

actividad que sea Abogado, no puede ejercer la defensa legal en apoyo de sus compañeros de trabajo, porque puede ser pasado a la Situación de Disponibilidad. Esta incompatibilidad que nace en la Policía Nacional, no se encuentra prevista en la ley ni tampoco existe restricción alguna al respecto.

Volviendo al SUPP, podemos apreciar - del contenido de sus Pronunciamientos - que se trata de generar - no obstante el impedimento legal existente - un movimiento sindical que promueva la atención y solución de los múltiples problemas laborales que aquejan al marginado sector policial en base a la unidad de los efectivos policiales tanto en actividad como en situación de retiro y del apoyo de sus familiares directos como es el caso de las esposas, viudas y deudos; es decir la defensa de los derechos de los Policías. **Pero entonces nos preguntamos, ¿Cómo es que surgen estas expresiones de malestar que denotan una especie de sensación de abandono y falta de preocupación total por parte del Estado y de la propia institución policial para atender las demandas de los Policías en situación de actividad, retiro, discapacitados, viudas y deudos si para eso existe la Defensoría del Policía, que es la institución creada por el Ministerio del Interior, como encargada de la Defensa de los Derechos de los Policías?**

II. Situación de la Defensoría del Policía

Desconozco si los forjadores del SUPP han recurrido previamente a la Defensoría del Policía. Pero lo cierto es, que la Defensoría del Policía, ha perdido totalmente credibilidad, la doctrina y la filosofía de trabajo que inspiró su creación y constitución en el año 2002. Sumado a la ausencia total de liderazgo en todas sus instancias de dirección y organización (y la evidente falta de respaldo político), está la falta de conocimiento y compromiso de sus integrantes con el tema de defensa de derechos de los Policías en particular, generando que los problemas que deben afrontar los policías tanto en situación de actividad como en retiro, viudas, huérfanos, deudos y familiares se agudicen y se institucionalicen frente a la burocracia indiferente de quienes tienen la obligación de darle solución inmediata (el Sector Interior y/o el Comando de la PNP).

Y quien defiende al Policía?. No, no es la Defensoría del Policía. Este organismo burocrático que depende directamente del Despacho del Ministro del Interior, se encuentra conformado en su mayoría por personal nombrado del Sector Interior y personas contratadas mediante la modalidad de Servicios No Personales, no realiza actualmente ningún esfuerzo adicional para defender los derechos del policía, que no sea el procedimiento rutinario de dar charlas de difusión sobre su existencia o de recibir las quejas y peticiones individuales de quienes se consideran afectados o vulnerados en sus

derechos por parte de la administración Policial o del Sector Interior, aperturando dilatorios procedimientos administrativos (que justifican estadísticamente su producción y su existencia) acumulando documento tras documento sin ningún criterio técnico y que en el 90% de los casos tienen resultados negativos para el usuario, sea por la excesiva burocracia existente al interior de la misma Defensoría del Policía, en donde tampoco han sido ajenos los casos de corrupción (solicitud de dádivas para acelerar algún tipo de procedimientos), sea por lo dilatado de los procedimientos (hasta ocho meses de acuerdo a su propia reglamentación), sea por el desaliento del usuario al ver que no consigue los resultados esperados, sea por la falta de atención a los pedidos reiterativos para que la administración policial responda los oficios y documentos que se le remiten, sea por la falta de ascendencia que tiene la Defensoría del Policía sobre la administración policial, etc. Procedimientos personalizados como la persuasión, la intermediación, la celeridad y la inmediatez para la resolución de las quejas y peticiones recibidas, ya quedaron en el olvido para la Defensoría del Policía.

Pero además, resulta lamentable destacar, que los funcionarios de la Defensoría del Policía actualmente, son incapaces de dar un paso fuera de su local, si es que no se les abona por concepto de movilidad, en todo caso apelan a la falta de movilidad o de transporte para justificar la inercia o falta de interés en la atención de los casos a su cargo, priorizando por esta razón el trabajo de oficina y no de campo – como debería ser - en el tema de defensa de derechos humanos y de los derechos fundamentales del Policía.

Entonces quien defiende al Policía?. La respuesta es: **¡¡Nadie!!**. Es el mismo Policía, quien tiene que defenderse acudiendo a las instancias judiciales y vía sentencia judicial lograr el reconocimiento de sus derechos, cuando agotada la vía administrativa se ve vulnerado en sus derechos y reclamos. Esta es una situación muy delicada, pero que ante la indiferencia de quienes tienen la responsabilidad de la defensa de los derechos del policía, vemos que actualmente son cada vez mas frecuentes los casos en que el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional – en algunos casos también la Defensoría del Pueblo - tienen que asumir la defensa de estos derechos, declarando el abuso, la discriminación o la arbitrariedad de los encargados de la administración policial en contra de sus administrados, es decir de los mismos Policías, para que se les reconozca sus derechos.

Esta frustración que sienten los Policías de no tener un organismo de defensa de sus derechos, **¿no podría ser acaso un factor contributivo para que movimientos como el “Sindicato Unico de la Policía Peruana”, intenten surgir de la clandestinidad para apelar por un reconocimiento, para tener la garantía de que sus**

derechos serán atendidos? Ojala no se subestimen las iniciativas policiales y no se trate de neutralizar, desprestigiar, reprimir o intimidar a los autores de esta importante iniciativa de defensa sindical del colectivo policial. Los tiempos han cambiado y en la misma forma como se ha modificado la Carta Magna para otorgarle el voto a militares y policías, otorgándoseles por primera vez su Documento Nacional de Identidad (DNI); y en la misma forma como se ha modificado el régimen disciplinario policial para proscribir como sanción aquellas que se encontraban vinculadas con restricciones de la libertad (Arresto de Rigor y Arresto Simple); en el primer caso algo que se veía lejano y como un hecho imposible por cuanto se pensaba que las instalaciones policiales serian sedes de proselitismo e infiltración política y en el segundo caso se le consideraba a la propuesta como un atentado contra el orden y la disciplina; nada de eso ha pasado; hoy en día dar un paso a la sindicalización de la Policía, resulta una cuestión altamente compleja, escandalosa para algunos, descabellada para otros en el contexto de la realidad y particularidades de nuestro país, y que al entender de algunos generaría un estado deliberativo que afectaría la seguridad de las personas, más aún si se considera que la policía detenta el monopolio de la fuerza pública y como tal resultaría altamente riesgoso darle oportunidad a los policías para que hagan paros, huelgas, toma de locales, movilizaciones, etc.

Sin embargo; modernas corrientes vinculadas al respeto por los Derechos Humanos, entre ellos a los derechos laborales de los trabajadores y las experiencias que se vienen dando en otros países – particularmente en Europa - , podrían generar en nuestro país nuevas corrientes de opinión para que se plantee el debate necesario con respecto a las modificaciones constitucionales que puedan dar paso a esta justa expectativa laboral de algunos integrantes de la Policía Nacional del Perú – con las restricciones del caso claro está - , por cuanto en los países donde existen organizaciones sindicales de policías, el contexto de su funcionamiento es totalmente distinto, al que sus detractores quieren atribuirle. No sabemos si todos los policías estarán de acuerdo con la sindicalización.

Quizás entonces, sea necesario que quienes tomaron esta primera iniciativa en el Perú, afinen sus procedimientos para no generar una equivocada percepción ante la opinión pública y ante las autoridades de gobierno que se quiere formalizar un gremio sindical de policías para propiciar caos, enfrentamiento, inseguridad, violencia y desorden, en vez de propuestas alturadas y acuerdos beneficiosos sobre el servicio policial y la situación profesional socio - económica de sus afiliados.

Estas son alternativas que requieren un meditado análisis y estudio. Mientras tanto **¿Que va a suceder a futuro** con el clandestino

“Sindicato Unico de la Policía Peruana”? Desaparecerá en la misma forma como ha surgido o irá adquiriendo mayor fuerza, experiencia y consolidando mayores argumentos para ir generando progresivamente - afinando sus procedimientos -, corrientes de opinión válidas y hasta propuestas legislativas para una reforma constitucional o por lo menos para un debate nacional? Que piensan sus promotores, ¿abandonar el intento al primer obstáculo o frente a la primera frustración?, o ¿pedir el apoyo de algún sector político, religioso o central sindical?, quizás quieran hacerse sentir propiciando un Paro Policial?. **Serán estas acciones las mas recomendadas?**

Cuál será la actitud del Gobierno y de la misma institución policial? Por lo menos con respecto a la Policía Nacional, ya vemos que incorporar como infracción muy grave en su Régimen Disciplinario la participación directa de efectivos policiales en actividades sindicales, permitirá pasar al Retiro a todo aquel policía en situación de actividad que lo intente y si hubiere algún policía en actividad con título profesional de Abogado que intentara defenderlo, también sería pasado a la situación de Disponibilidad, porque ambos estarían cometiendo Infracciones Muy Graves para el Régimen Disciplinario Policial vigente. Las cosas así, están muy claras para la Institución policial. **Solo el tiempo lo dirá.**

III. **Sindicatos de Policías en otros países**

El SUPP hace conocer en sus Pronunciamientos que ya cuenta con el apoyo de los Sindicatos de Policías de Uruguay y Argentina. Y es que en la realidad, ya existen muchos países en donde la Policía se encuentra sindicalizada en mayor o menor grado para la defensa de sus derechos, pero después de largos procesos de estudio y debate, algunos todavía están en la búsqueda de su reconocimiento formal como es el caso de Argentina. Comentaremos los mas importante; estos sin duda se encuentran en **España**. La legislación vigente prohíbe a los miembros de la **Guardia Civil de España** la formación de sindicatos, a semejanza de los existentes en el Cuerpo Nacional de Policía o las Policías Autonómicas (Mozos de Escuadra, Ertzaintza, Policía Foral de Navarra y otras) o la Policía Municipal o Local. Sin embargo, desde la aprobación de la Ley Orgánica 12/2007 de los Derechos y Deberes de los Guardias Civiles, tienen garantizado el **derecho a la Asociación Profesional** como forma de cautelar sus intereses laborales.

Como conocemos, la Guardia Civil, es un organismo militar que cumple funciones policiales y actualmente depende del Ministerio de Defensa. Los Guardias Civiles haciendo uso de este derecho han creado hasta la fecha formalmente, once (11) Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles: **Asociación Democrática de la Guardia Civil (ADGC), Asociación Escala de Suboficiales Guardia**

Civil (ASES-GC), Asociación Guardias Civiles de Galicia (AGC-Galicia), Asociación Independiente de la Guardia Civil (ASIGC), Asociación Independiente de Guardias Civiles (AIGC), Asociación Profesional de Guardias Civiles (APGC), Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), Unión de Guardias Civiles (UGC), Unión Federal de Guardias Civiles (UFGCs), Unión de Oficiales de la Guardia Civil (UO) y la Unión Profesional de Guardias Civiles (UPGC); todas ellas debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles orgánicamente dependiente de la Subdirección General de Personal de la Guardia Civil.

Los logros gremiales de la Guardia Civil de España no son muy antiguos, recién el 08 de Enero del 2008, entró en vigor la orden del Ministerio del Interior por la que se habilita el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles, - previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre 2007 -, como organismos reguladores de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. El Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles en España se encuentra adscrito a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiendo orgánicamente de la Subdirección General de Personal de la Guardia Civil española.

Pero la Guardia Civil no es el único organismo policial importante en España, también existe el **Cuerpo Nacional de Policía (CNP)**, Instituto armado, de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior, tan igual como lo es la Policía Nacional del Perú. En el CNP se agrupan cinco Sindicatos Profesionales: **El Sindicato Unificado de Policía, la Confederación Española de Policía, la Unión Federal de Policía, el Sindicato Profesional de Policía y el Sindicato de Comisarios de Policía.** El **Consejo de Policía** es el órgano de representación paralelo de la Administración (Ministerio del Interior de España) y de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, encargado de la **mediación y conciliación** en conflictos colectivos y del establecimiento de las condiciones de prestación del servicio policial.

Finalmente, **Sindicatos y Asociaciones** de las policías autonómicas y locales, del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil han constituido la "**Unión de Policías**" - UPOL., que representa a más de 50.000 profesionales de la seguridad pública en España, el mismo que se ha gestado con el propósito de homogeneizar las condiciones laborales de los trabajadores de este sector, así como para mejorar la coordinación entre los distintos cuerpos policiales.

En **Uruguay**, existen al menos cuatro ramas sindicales policiales distintas formalmente constituidas y reconocidas, los sindicatos policiales del interior del país -concretamente en Maldonado (el más organizado), Canelones, Cerro Largo, Lavalleja, Rocha y Treinta y

Tres - los mismos que se agrupan en torno a la Coordinadora Nacional de Sindicatos Policiales (CONASIP) que coordina de manera orgánica con la Central Sindical Uruguaya denominada “Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores” (PIT-CNT). En Montevideo existen otros cuatro: el **Sindicato Único de Policías del Uruguay (SUPU)**, el **Sindicato de Policías del Uruguay (SINPOLUR)**, la **"Sociedad de Funcionarios Policiales de la Administración Central"**, y el **Sindicato de Bomberos**.

En **Argentina**, las organizaciones gremiales policiales mas conocidas son la **Asociación Profesional de Policías de la Provincia de Buenos Aires (APROPOBA)** creada el 20 de Octubre del 2001 y la **Asociación Profesional Policial Santa Fe**, esta ultima ubicada en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe – Argentina, creada el 13 de Junio del año 2001. Desde su fecha de creación hasta la actualidad, ambas organizaciones gremiales se encuentran en búsqueda de su reconocimiento oficial por parte del Gobierno argentino, sin haberlo conseguido hasta la fecha. Según el artículo 9 del convenio 87 de la OIT, los Estados deben garantizar el derecho de los trabajadores a sindicalizarse. Sin embargo, en el caso de las **fuerzas de seguridad integradas por civiles armados**, contempla que cada gobierno decida sobre la conveniencia de un gremio de tal naturaleza. Y en la Argentina el Decreto Reglamentario de la Ley N° 23551 de Asociaciones Sindicales **excluye expresamente** a las fuerzas de Seguridad.

Ante este impedimento los impulsores de los sindicatos de policías **apelan a la Constitución** que, en su artículo 14º, garantiza el derecho a agremiarse y en el 28º sostiene que las normas de la Constitución no pueden ser alteradas por "leyes que reglamenten su ejercicio". Otros grupos policiales de corte gremial en formación, son la **"Asociación Gremial Policial" (AGREPO)**, el **Sindicato Policial de Buenos Aires (SIPOBA)**, la **Asociación Unión Personal Policial de Río Negro (ASSUPOL)**, la **Unión Personal Policial de la República Argentina (UPPRA)** y el **Sindicato Unico de Policía (SUP)**. Existe además en Argentina, la **Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios (FASIPP)**.

En casi toda Europa, en Estados Unidos y en otros países del hemisferio, de una u otra forma existen manifestaciones gremiales o sindicatos de Policías, pero en ninguno de ellos estas organizaciones actúan en la clandestinidad, ni mucho menos organizan paros, huelgas u otro tipo de manifestaciones públicas en las cuales podría ponerse en riesgo la seguridad de la población.

El ejemplo europeo nos da una muestra - a través del **“Consejo Europeo de Sindicatos de Policía” – CESP** -, de la forma como se administra este tipo de organizaciones. El CESP esta constituido por

las organizaciones policiales sindicales de la Comunidad Europea que sean independientes de todo partido político y de todo movimiento religiosos o filosófico y que sean representativas en sus respectivos países de origen. Tiene como misión:

1. Sensibilizar a los ciudadanos y a quienes les representan sobre los problemas de la Policía.
2. Intervenir ante jurisdicciones y organismos europeos competentes cuando la utilización de la Policía sea contraria a las libertades públicas e individuales, e iniciar cualquier acción de ser necesario.
3. Poner en funcionamiento todos los sistemas de presión sindical legítimo que no comprometa ni el orden ni la seguridad pública para conducir a buen término sus reivindicaciones.
4. Luchar por la libertad sindical de los policías y de oponerse a cualquier restricción de dicha libertad.
5. Presentar a los organismos nacionales o europeos reflexiones sobre casos de sociedad que impliquen a la Policía y propuestas concretas con el fin de revalorizar la función policial en el interior y el exterior de la institución.

IV. Naturaleza civil de la Profesión de Policía.

Como bien sabemos, la Profesión de Policía forma parte del área de las profesiones jurídicas no militares, en la medida que el contenido sustantivo de su objeto propio es el de dar eficacia al derecho, concretando la fuerza de la norma jurídica. El ordenamiento de esta Profesión de Policía se asienta en el derecho público, es decir en aquella rama del derecho que se rige por la máxima de que sólo puede hacerse lo que la ley manda o permite de modo expreso. Por otra parte, la profesión policial se integra en los servicios públicos matrices de la organización y administración del Estado, por lo que su campo de acción y su inserción organizacional escapa a la determinación individual del profesional policial, respondiendo a las decisiones legales y administrativas adoptadas por las autoridades democráticamente instituidas.

La Profesión de Policía implica el cumplimiento de deberes, el ejercicio de derechos, la realización de un oficio desde un cargo y el sometimiento a una jerarquía y disciplina orgánica de tipo vertical u horizontal según el caso, bajo constante supervisión y control institucional y público. De este modo la Profesión policial está marcada por el cumplimiento de deberes y lo propio de estos y que los distingue de los derechos, es su carácter irrenunciable, por lo que según sea su naturaleza, su cumplimiento representa exigencias específicas de idoneidad legal - científica - técnica y de formación de ética.

En este sentido, la desmilitarización del cuerpo policial no puede entenderse como la mera expresión de afirmar que la PNP es una organización de naturaleza civil, sino que representa un proceso profundo que implica la interiorización de valores que han de reflejarse en diferencias metodológicas y culturales al interior de la Institución Policial. No se trata pues, que todos los miembros del actual cuerpo policial se han convertido en civiles por haberse definido sus diferencias sustanciales con las fuerzas militares. La civilidad es una condición que requiere convicciones profundas, es en esencia una opción de vida.

Es por ello que el proceso de modernización del Estado que se viene dando debe comprender también reformas importantes como es la de excluir definitivamente de la jurisdicción militar a la Policía Nacional del Perú, reconociéndola como una organización de naturaleza civil, vinculada básicamente a los gobiernos locales y a la comunidad en el ejercicio de sus funciones. **La Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú** constituida por RS N° 0965-2001-IN del 03OCT2001, propusieron en su informe final de Febrero 2002, un conjunto de reformas constitucionales, entre las que se encontraba "... excluir a la Policía Nacional del Fuero Privativo Militar, **con la finalidad de afirmar la naturaleza civil de la organización policial.**

Reconocer la naturaleza civil de la Policía Nacional del Perú y excluirla por ejemplo del ámbito de competencia del Fuero Militar, es consolidar el proceso de desmilitarización de nuestra policía partiendo del principio de que las funciones de seguridad pública y las de defensa y soberanía son de naturaleza diferente. En el caso del mantenimiento del orden público, la experiencia nacional e internacional nos indica claramente que dada la vinculación directa de esta tarea a la población en general, las mismas debe ser confiada a un órgano esencialmente de naturaleza civil, como es el caso del Perú.

V. El derecho a la sindicalización policial en las Constituciones de otros países.

Abordaremos el comentario del derecho a la sindicalización, conforme lo expresan las Constituciones de algunos países, desde el punto de vista de las restricciones, limitaciones o exclusiones dirigidas de manera específica a los integrantes de la Policía.

En primer lugar, diremos que las Constituciones de los siguientes países, **no restringen, no limitan ni excluyen** del derecho a la huelga y a la sindicalización a las personas que laboran como policías; estos son los siguientes: Argentina, Uruguay, Venezuela, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Bolivia, Brasil, Chile (solo prohíbe el derecho a huelga), 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).

En segundo lugar, los siguientes, son los países que **si restringen, limitan o excluyen** del goce del derecho sindical a los miembros de la Policía: **Colombia**, los excluye del goce del derecho sindical; **Panamá** exceptúa de este derecho a los miembros de la Policía; **Perú**, restringe el derecho a la sindicalización y huelga reconocido en el caso de los servidores públicos, excluyendo a los miembros de la Policía Nacional.

VI. La situación de los integrantes de la Policía Nacional del Perú

Actualmente, los integrantes de la Policía Nacional del Perú, no disponen de la facultad legal de organizar un sindicato, por cuanto existe un mandato constitucional que expresamente excluye a los policías de este derecho.

Hay que tener en cuenta que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional no son independientes del Estado, sino que lo representan y lo integran, ya que son depositarias exclusivas del monopolio de la fuerza pública y garantes de la soberanía nacional y la seguridad interna. Lo cierto es, que al ratificar el Gobierno por intermedio de la Constitución Política del Estado, su decisión de excluir a las FFAA y Policía Nacional del derecho a la huelga y a la sindicalización, lo hace tomando en cuenta los instrumentos internacionales de los cuales el Perú es parte, que señalan uniformemente que el ordenamiento jurídico ha ejercido el derecho de limitar el ejercicio de la libertad sindical a los integrantes de las FFAA, de Seguridad y Policiales, y que tal restricción en medida alguna constituye violación alguna a la letra y espíritu del Convenio Número 87 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT.

Efectivamente, el Convenio Número 87 de la OIT permite que la normativa vigente en cada Estado Miembro de la OIT admita o no la constitución de sindicatos, tanto para las fuerzas armadas como para la policía, y el artículo 8º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales garantiza la libertad de constituir sindicatos, aceptando como única restricción aquella que necesita la sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público. Asimismo, el artículo 22º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratifica la plena vigencia del derecho a asociarse libremente, preservando la restricción legal al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía, y el artículo 16º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), expresa en su punto tercero: "Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones

legales y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

Es verdad que históricamente ha existido en el Perú, una segregación de los policías (y con mayor razón de los militares) del mundo de las reivindicaciones profesionales por temor a una politización partidarista que pudiera afectar la unidad de la organización policial; así, los derechos de sindicalización, manifestación, petición colectiva, reunión, expresión, se han visto afectados, **convirtiendo a los policías en los “grandes mudos” de la administración pública**, inclusive en cuanto a su posición socio – económica – remunerativa. La Ley Marco del Empleo Público – Ley N° 28175 del año 2005, en el Artículo III.- Ambito de Aplicación, de su Título Preliminar, deja expresamente establecido que: “No están comprendidos en la presente Ley los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú”.
¿Entonces que ley ampara los derechos de los integrantes de la Policía Nacional del Perú?

En concreto, los argumentos que siempre se han manejado para excluir a los miembros de la Policía Nacional de la posibilidad de intervenir activamente en la defensa de sus intereses profesionales, han sido fundamentalmente los siguientes:

1. Exigencias de funcionalidad y eficiencia: Se entiende que una organización policial en el que sus miembros puedan unirse para defender sus intereses, puede verse contrapuesto al mando y a los órganos gubernamentales o dividirse internamente.
2. Peligro de politización
3. Ni la organización sindical, ni sus métodos o procedimientos son aplicables a una categoría de servidores públicos cuya relación excluye la existencia de un contrato de trabajo en cuanto participan en funciones publicas esenciales.
4. Existe en la Policía Nacional un principio de jerarquización que contradice el principio de democratización sindical, siendo este último un presupuesto esencial a los fines del reconocimiento de la tutela de las asociaciones sindicales como sujetos colectivos del derecho del trabajo. Una asociación sindical es un grupo colectivo de trabajadores unidos por la afinidad y la solidaridad y que poseen un funcionamiento autónomo de los empleadores y del propio Estado.
5. Ni la Constitución Política del Estado, ni las normas internacionales, ni el régimen disciplinario interno policial, ni la

jerarquía policial permiten que los policías desarrollen actividad reivindicativa alguna.

Sin embargo, recordemos que algo similar se decía cuando se discutió el derecho al voto para policías y militares. ¿Y que puede contestarse a estos argumentos? Fundamentalmente 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 ha producido – a saber – ningún proceso de politización, mientras que procesos de este género se han dado allí donde movimientos sindicalistas han surgido clandestinamente, por cuanto ante el desamparo legal, surgen los “que apoyan”, entre ellos políticos, sindicalistas, arribistas, interesados y hasta “infiltrados” de toda índole. Ello ha producido mayor daño a la eficiencia y neutralidad de la Policía, que el procedimiento contrario de organizar cauces legales.

La libertad sindical del personal de la Policía Nacional, si bien es cierto no ha sido un tema que haya generado hasta la fecha mayor interés nacional, siempre se verá obstaculizada por las dificultades comunes al reconocimiento de las libertades sindicales en el seno de la función pública, por las exigencias de sumisión al poder jerárquico de la misma Institución, incompatibilidad de la huelga con los principios de regularidad y continuidad de los servicios públicos; pero especialmente por la “militarización” de la organización policial que acentúan la incompatibilidad entre Policía y ejercicio de la libertad sindical, con la peculiaridad de que, en consecuencia, se argumentará también sobre la base de la posible “politización” de la Policía. A todo ello se añade la consideración de la Policía como “servicio público esencial” y la preocupación permanente de los gobiernos de disponer – como no - de una “Policía leal”. Este conjunto de factores, como estamos viendo, ha determinado que los instrumentos internacionales que se ocupan del derecho de sindicalización establecieran la posibilidad de limitaciones e incluso exclusiones de las garantías previstas, en relación al personal de la Policía. En nuestro caso, el Art. 42º de la Constitución Política del Perú que reconoce los derechos de sindicalización y huelga de los servidores públicos, señala expresamente que no están comprendidos en este derecho, los miembros de la Policía Nacional (y de las FFAA).

Siendo entonces una potestad de los Gobiernos, en el Derecho comparado europeo, encontramos que en el **Derecho italiano**, la Ley de 1 de abril de 1981, número 121, reconoce la libertad sindical de los miembros de la Policía del Estado italiano, pero no se admiten relaciones de adhesión o afiliación de los sindicatos de Policía con otras centrales obreras. Por el contrario, se prevén expresamente una serie de garantías de los derechos de reunión por motivos sindicales (permisos) y se garantiza la libertad de expresión en este

ámbito. Se prohíben las reuniones con uniforme (aun cuando se realicen fuera de servicio), así como la asistencia a manifestaciones en iguales circunstancias. Igualmente se recoge un procedimiento a fin de fijar las condiciones económicas de trabajo, con intervención del gobierno y una delegación de las organizaciones sindicales más representativas a nivel nacional, siendo objeto de negociación, entre otras cuestiones, los niveles retributivos, los horarios de trabajo, permisos y licencias, horas extraordinarias, criterios para la formación y actualización profesional.

Con referencia al **Derecho francés**, se distingue en aquél, muy claramente, entre lo que son Fuerzas policiales civiles y Fuerzas militares de Policía. Entre los primeros, el personal de la Policía Nacional está sometido al Estatuto General de la Función Pública, caracterizado por la prohibición de la huelga (ley 28 de septiembre de 1948, artículo 2.º), si bien no de otras libertades sindicales. Por su parte, la Gendarmería es un Cuerpo de organización militar, y, en razón de su cualidad de militares, sus miembros no gozan de la posibilidad de constituir sindicatos (artículo 10 ley citada antes) ni pueden adherirse a grupos profesionales.

VII. Reflexión Final

El tema de la sindicalización policial ya no es ni puede seguir siendo un tabú para lo gobiernos ni para los mismos ciudadanos en Latinoamérica, tampoco podemos seguir aferrandonos a que la Constitución lo prohíbe puesto que todo es susceptible de cambio. Para el caso peruano, no podemos considerarnos una isla en un continente, donde este tema ya se viene discutiendo y amoldando de alguna manera a las diversas legislaciones existentes. A nivel internacional el Consejo Europeo de Sindicatos de Policías, compuesto por casi dos decenas de organizaciones sindicales nacionales, ha afirmado que **"el derecho de los policías de constituir sindicatos para la defensa de sus intereses y la mejora del servicio público que representan, no presenta excepciones en un país que se tiene por democrático"**.

La discutida sindicalización de los trabajadores policiales – no militares - permitiría una representación colectiva que defienda los intereses laborales del sector, sin por ello debilitar o afectar los principios de disciplina y subordinación imperantes en la Institución policial, aspecto, claro está, que si realmente preocupa a quienes ocupan las más altas jerarquías y el Comando en la Policía Nacional. He aquí el desafío planteado: reconocer y proteger los derechos hasta ahora restringidos de un colectivo laboral policial 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 realidad es un tema sumamente complejo pero que ya se debe ir desarrollando en el plano de la doctrina.

Los entendidos advierten que el otorgar el derecho de sindicación a las fuerzas de seguridad resulta además una cuestión altamente riesgosa en el contexto de la realidad y particularidades del país, generando un estado deliberativo que afectaría la seguridad de las personas, más aún si se considera – como ya lo hemos dicho - que la Policía Nacional conjuntamente con las FFAA detentan el monopolio de la fuerza pública a tales efectos.

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. Su personal profesional y jerarquizado, como cualquier otro trabajador debe y tiene el derecho a la sindicalización, de eso no cabe duda; pero esto no significa de ninguna manera – vuelvo a repetir - que se le reconozca el derecho de huelga y menos aún el de indisciplina o sedición, pero sí el de discutir sus condiciones laborales, su posibilidad de emitir opiniones públicas - en particular sobre su equipamiento y condiciones salariales - y de petitionar pacíficamente en grupo y en traje de civil, como paso indispensable para desarrollar la conciencia profesional.

Por ese motivo, esta reflexión final, está dirigida a los hombres y mujeres de la Policía Nacional, en situación de actividad y retiro, a la viudas, a los discapacitados, a los huérfanos, a los deudos y familiares en general que vienen participando de este histórico acontecimiento de liderar desde la clandestinidad el “Sindicato Unico de la Policía Peruana” (SUPP); a ellos me dirijo: En primer lugar para felicitarlos por esta iniciativa, han logrado convertirse en forjadores y en los iniciadores de una larga lucha y que necesariamente tendrá que pasar por diferentes etapas y procesos, para llegar al objetivo final el de lograr se acepte la sindicalización policial en el Perú mediante las reformas constitucionales que se requieran y las reglamentaciones pertinentes.

Considero no obstante – según mi opinión - que el denominado **“Sindicato Unico de la Policía Peruana” (SUPP)**, si bien es cierto se ha convertido desde ya en el pionero de la sindicalización policial en el Perú; no está dando los pasos adecuados para conseguir estos objetivos gremiales tan importantes para los integrantes de la Policía Nacional; por las siguientes razones:

1. No se puede surgir clandestinamente de la noche a la mañana, solicitando al Gobierno y al Congreso de la República el inmediato reconocimiento de la sindicalización policial sabiendo

que de hecho se encuentra constitucionalmente prohibida en el Perú;

2. Tampoco se puede solicitar agresivamente la atención de demandas de derechos postergados de los policías – justas y ciertas – amenazando con medidas de fuerza como paros (Pronunciamiento N° 03 – Paro Nacional de PNP y Pronunciamiento N° 05 – Balance del Paro del 14 de Agosto del 2007) y huelgas **“siguiendo el ejemplo del 5 de Febrero de 1975”**.
3. Tampoco se pueden efectuar pronunciamientos haciendo conocer que las autoridades de gobierno se pretenden burlar de “nuestra organización sindical sólida” cuando bien sabemos que no es así, no existe tal organización sindical de manera formal y tampoco es legalmente posible su reconocimiento, puesto que una reforma constitucional no se hace de un año para otro.
4. Tampoco se puede exigir al Gobierno que acceda a las demandas de una organización clandestina que lo amenaza constantemente – vía Internet o volantes - si no se cumplen sus demandas laborales vía pronunciamientos y comunicados que se distribuyen vía email o volantes.
5. Tampoco es estratégico, anunciar la **“¡preparación de medidas de Fuerza para el 2008 a Nivel Nacional, único medio para que se atienda nuestras demandas!”**, porque estamos demostrando predisposición a la beligerancia y al violentismo, de manera contradictoria con el reclamo de las justas reivindicaciones policiales que de ninguna manera pueden tener en la violencia su sustento para ser solucionados (Pronunciamiento Policial N° 09).
6. Mucho menos podemos pretender vincular al SUPP de la manera como se propone en el Pronunciamiento Policial N° 07: **“2.... articulando al SUPP a los sectores organizados del pueblo que lucha por el Nuevo Perú. 3.- Invocar el apoyo de todos los sectores organizados del pueblo, porque el SUPP es parte de ella”**, porque se estaría desnaturalizando el verdadero objetivo de la sindicalización policial, al pretender vincularla con todo tipo de organizaciones gremiales, sindicales, sociales, políticas, etc. . Planteamiento que de por sí, resulta sumamente riesgoso.
7. No podemos tomar el ejemplo de la sindicalización policial que se viene dando tanto en Europa como en algunos países de nuestra región (Particularmente España, Uruguay y Argentina), por cuanto en esas realidades las Cartas Fundamentales no

prohíben ni restringen la sindicalización policial, como si sucede en el Perú; en dichos lugares esta restricción se da por legislaciones de menor rango, de allí que las luchas gremiales van por el camino correcto de lograr que en virtud del mandato Constitucional que no prohíbe expresamente a la Policía el derecho a tener sus sindicatos, finalmente se logre el reconocimiento formal de los gremios sindicales de la Policía. Tampoco podemos seguir argumentando que estamos en la vía correcta de lograr este importante derecho cuando nos encontramos en la clandestinidad y actuamos bajo parámetros de ilegalidad definidos por nuestra actual Constitución.

Pero todo lo expuesto no implica la falta de reconocimiento de los derechos de los integrantes de la Policía Nacional a partir de la implementación de mecanismos administrativos adecuados donde dichos derechos sean garantizados. Hemos visto que la Defensoría del Policía ha resultado un rotundo fracaso. Esto significa que los Policías en situación de actividad o en retiro, interesados en lograr estos objetivos laborales de manera progresiva, podrían organizar formalmente – por ejemplo - una Asociación Profesional de Policías del Perú (APPP) o un Colegio de Profesionales de Policías del Perú (CPPP), inscribirse en los Registros Públicos y obtener su reconocimiento oficial, como base para iniciar el estudio de este y otros problemas que aquejan a la Policía Nacional del Perú, con la posibilidad de poder presentar los estudios y proyectos que sean necesarios para generar a través de una corriente de opinión válida, los argumentos necesarios que justifiquen la existencia de un movimiento policial sindical, sin amenazar al gobierno, sin generar distorsiones sobre los verdaderos fines que debe tener la organización sindical, sin propiciar la violencia, ni hacer apologías de hechos pasados violentistas.

Esta iniciativa es totalmente válida y legítima. La APPP o el CPPP (el SUPP, la FENASEEC-PNP o FEDERPOL inclusive o cualquier otra organización policial ya creada) podrían – previa adecuación de sus estatutos - ser organizaciones representativas del personal policial en situación de actividad o retiro, de libre adhesión, profesional, democrática, apolítica, independiente, neutral, imparcial, con personalidad jurídica propia y plena capacidad legal de actuación para el cumplimiento de estos fines.

Todos los organismos creados o por crearse, tendrían que tener absoluta autonomía e independencia de la administración pública, de la Policía Nacional, de los partidos políticos y de cualquier organización sindical, religiosa o de cualquier otro tipo de organización que intente afiliarla o relacionarla. No se puede lograr nada concreto actuando como se está haciendo actualmente, desde la clandestinidad. Apoyo la idea de continuar en el camino de la

democratización de los integrantes de la Policía Nacional, pero dentro de un contexto que legitime sus procedimientos, de no ser así, creo que todo esfuerzo que tenga matices de violencia o agresividad, que no tienen razón de ser dentro de los objetivos que se esperan alcanzar, serán inútiles. Espero que mis opiniones y reflexiones ayuden a los buenos propósitos. **Marzo del 2008.**

- (*) **Hugo Muller Solòn**
- **Abogado**
 - **Coronel PNP ®**
 - **Ex – Defensor del Policía (2005 – 2006)**