



ASOCIACION JUDICIAL BONAERENSE

Personería gremial n° 1446 - Federación Judicial Argentina - CTA

Sede Comisión Directiva Provincial: 50 n° 712 - C.P.A.: B 1900 APT La Plata - Pcia de Buenos Aires Tels.: (54 0221) 423-1006 / 422-8594 Fax. 425-0458
E.mail: ajb@ajb.org.ar

Derecho de Huelga: titularidad y alcance subjetivo en los trabajadores judiciales. El caso de los “funcionarios”

1. Objeto

Por el presente se analizará el marco normativo vigente en relación a la titularidad del derecho de huelga en relación a un colectivo específico, el de los trabajadores judiciales de la provincia de Buenos Aires, tanto en el aspecto referido al sujeto sindical representativo y, por ello, con capacidad para convocarla, como en relación al alcance subjetivo del conjunto de trabajadores con derecho a secundarla.

En particular, en este último punto, se examinará si existen restricciones, y en tal caso su alcance, respecto del personal que se denomina genéricamente como de “funcionarios”.

2. El criterio general: reconocimiento del derecho de huelga salvo limitaciones expresas y específicas

Siendo el derecho de huelga uno de los reconocidos especialmente en el plano constitucional (art. 14 bis C.N.; art. 39.2 C.P.), cualquier limitación debe provenir de las leyes que reglamenten su ejercicio, con el estricto margen de la razonabilidad en dicha reglamentación (art. 28 C.N.; art. 57 C.P.).

Por su parte, la propia referencia constitucional obliga a los poderes públicos a garantizar el ejercicio del derecho¹.

Las únicas restricciones que la legislación argentina contiene de manera expresa en relación al ejercicio del derecho de huelga consisten en la limitación temporal, en el período en que se aplique un procedimiento de conciliación (Ley 14.786, en el ámbito nacional; Ley 10149, en el ámbito provincial) o en relación a determinados servicios que considera esenciales (art. 24 Ley 25.877) en los que resulta exigible un servicio mínimo.

En supuestos más específicos incluso la limitación temporal resulta diferida a un órgano especial por cuanto, por ejemplo, tratándose de trabajadores del sector público, la autoridad administrativa tiene vedada su intervención (art. 39.4 C.P.).

¹ “El artículo 14 bis es cláusula operativa y, por ende, susceptible de autónomo acatamiento por las autoridades administrativas” (Cfr. CSJN, “Madorrán”, cit., p. 2007; “Masaglia y otros”, Fallos: 269:230, 234 y su cita -1967-); “Es asunto de legislar, sí, pero para garantizar “el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos” (Constitución Nacional, art. 75 inc. 23). El mandato que expresa el tantas veces citado art. 14 bis se dirige primordialmente al legislador, pero su cumplimiento “ataña asimismo a los restantes poderes públicos” (Cfr. CSJN, “Vizzoti”, 14/9/2004).

Al no existir una restricción expresa de carácter legal rige en consecuencia y de manera amplia y garantista el derecho de huelga para todo trabajador, más allá de la discusión sobre la titularidad colectiva que luego brevemente se comentará.

Generalmente se introduce como criterio limitativo el carácter de empleado público y se acude para ello a la regulación proveniente del Derecho Internacional del Trabajo. Nos referiremos a ello en el apartado siguiente.

3. Los trabajadores públicos en general y del poder judicial en particular: la regulación de las normas internacionales del trabajo

La primera consideración, en relación a la aplicación del derecho internacional en el derecho interno, a partir de la nueva sistemática incorporada por el art. 75.22 C.N., proviene del propio régimen del derecho internacional de los DDHH el que está presidido por el principio *pro hómine*, es decir que cualquier norma resultará aplicable en la medida que proporcione una regulación más favorable que la dispuesta por el ordenamiento interno². En materia de las normas provenientes de la Organización Internacional del Trabajo expresamente queda incorporado tal criterio en la propia Constitución de dicha organización (art. 19.8 Constitución de la OIT³).

En consecuencia de ello cualquier norma del derecho internacional que pudiese importar una restricción no establecida en el derecho interno quedaría desplazada por éste, en tanto norma más favorable o mayor protección del derecho de que se trate. Con ello, y como hemos visto *supra*, al no existir una limitación de orden legal, en los términos en que podría resultar para los trabajadores al servicio de las administraciones públicas como seguidamente se indica, ésta última no correspondería ser recepcionada por el derecho interno.

El derecho internacional del trabajo permite una primer limitación a la sindicación de los miembros de las fuerzas armadas o de seguridad (art. 9.1 Convenio 87), y luego no directamente a través de normas sino por el conjunto de criterios adoptados por los órganos de control (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y Comité de Libertad Sindical), al derecho de huelga en los servicios esenciales, en servicio público de importancia trascendental o en crisis nacional aguda⁴. A su vez, incluye en las posibles

² “El principio *pro homine* o *pro persona*, y en sus dos principales manifestaciones en materia de hermenéutica jurídica. Primeramente, la que exige adoptar pautas amplias para determinar el alcance de los derechos, libertades y garantías (v.gr., Corte IDH, .Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02, 28-8-2002, Serie A N° 17, párr. 21). Y, en segundo lugar, la que impone obrar en sentido inverso, vale decir, restrictivo, si de lo que se trata es de medir limitaciones a los mentados derechos, libertades y garantías, o la capacidad para imponerla (v.gr., ídem, La Expresión "Leyes" en el Artículo JO de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86, 9-5-1986, Serie A N° 6, párr. 31). Este último aspecto se explica, desde luego, pues en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal” (Cfr. CSJN, “Asociación de Trabajadores del Estado c/ Provincia de Salta”, del 18/6/2013).

³ “En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación”.

⁴ Ver OIT, “La libertad sindical”, Recopilación de decisiones y principios del CLS, 4ª. edición (revisada), Ginebra, 1996; y OIT, CEACR, “Estudio general sobre libertad sindical y negociación colectiva”, 1994.



ASOCIACION JUDICIAL BONAERENSE

Personería gremial nº 1446 - Federación Judicial Argentina - CTA

Sede Comisión Directiva Provincial: 50 nº 712 - C.P.A.: B 1900 APT La Plata - Pcia de Buenos Aires Tels.: (54 0221) 423-1006 / 422-8594 Fax. 425-0458
E.mail: ajb@ajb.org.ar

restricciones a los “funcionarios de la administración del Estado”, sobre lo que nos referiremos seguidamente.

Por lo tanto habría que determinar qué se entiende por “funcionarios”. La propia OIT conceptualiza dicha denominación entendiendo por estos a aquellos que “ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado”. Es decir que se requiere que ese ejercicio de funciones de autoridad esté respaldado por normas que la atribuyan y que le permitan expresar la voluntad del Estado.

Una vía posible para determinar indirectamente el alcance de la exclusión sería la contenida en las normas de negociación colectiva del sector público. Así, por ejemplo, la ley nacional 24185, de negociación colectiva de la administración pública central, en su artículo 3ro. excluye al Presidente y Vice-Presidente de la Nación, al Procurador General de la Nación, el Fiscal General de Investigaciones Administrativas y los Fiscales Adjuntos, los Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo de la Nación, el Procurador del Tesoro de la Nación, funcionarios superiores y asesores de gabinete, las personas que, por disposición legal o reglamentaria emanadas de los poderes del gobierno, ejerzan funciones asimilables o de jerarquía equivalente a los cargos mencionados. Su símil en la provincia de Buenos Aires por su parte enumera, como excluidos de la negociación colectiva a: el Gobernador y el Vicegobernador, los ministros del Poder Ejecutivo Provincial, los Subsecretarios, los Asesores de Gabinete, personal con cargo sin estabilidad y las personas que por disposición legal o reglamentaria ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados (art. 2do. ley 13.453).

No existiendo normas que regulen específicamente la negociación colectiva en el ámbito del poder judicial, sea en el orden nacional o de la provincia, las normas anteriores pueden dar una pauta indiciaria del alcance del concepto de “funcionario”. Trasladado al poder judicial parecería que su correspondencia estaría dada por jueces de cualquier instancia o cargos equivalentes que requieran acuerdo legislativo pero no más allá. Ello dejaría fuera de la restricción a Secretarios, auxiliares letrados o, en términos más precisos, remitiría al ámbito de representación conferido a la Asociación Judicial Bonaerense: “desde la categoría menor hasta la de Secretario de cualquier nivel, inclusive, cuya designación no requiera acuerdo del Senado” (art. 1 del Estatuto de la AJB, conforme Personería Gremial N° 1446/85 otorgada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación).

Además de lo indicado, y también ello lleva muchas veces a confusión, la OIT ha considerado a la administración de Justicia como posible de ser incluida en la limitación de la huelga por su consideración como “servicio esencial”⁵. Sin embargo, por lo que se viene señalando, dicha referencia por un lado, no está dirigida en particular al alcance del concepto de “funcionario” y, por otro, no resultaría aplicable al derecho interno por cuanto la norma local resulta más

⁵ Caso 2461 del Comité de Libertad Sindical.

garantista al derecho de huelga y no comprende como servicio esencial al poder judicial (art. 24 Ley 25.877)⁶.

4. En conclusión:

En conclusión de lo expuesto, rigiendo los principios propios de la aplicación de derecho internacional de los DDHH, y del derecho internacional del trabajo, ambos que aseguran la aplicación de la norma más favorable, y no habiendo norma de carácter legal restrictiva en términos subjetivos respecto del ejercicio del derecho de huelga, puede sostenerse que el mismo está garantizado a los trabajadores públicos en general, y a los trabajadores del poder judicial en particular, sin limitaciones. En su caso, y si se tratase de la limitación a partir del concepto de “funcionario”, a falta de regulación expresa, el mismo no podría provenir más que por referencia a normas que lo determinen como tal y le prohíban especialmente su ejercicio – de lo que habría luego que efectuar el pertinente control de constitucionalidad – y en su caso no podría tratarse más que respecto de aquellos que ejerzan actos de autoridad del Estado con facultades de expresar la voluntad de éste.

En relación al sujeto titular en el plano colectivo, en términos de la ley 23.551, y sin perjuicio del amplio criterio de reconocimiento de estos derechos reconocido a partir del fallo “ATE”, de la CSJN y sus símiles de la SCBA, el ámbito de representación que le fuera reconocido y que previamente se ha señalado, le confiere dicho carácter a la “Asociación Judicial Bonaerense” en relación a los trabajadores judiciales de esta provincia.

⁶ La misma conclusión cabe atribuir a una superada jurisprudencia de la Corte (autos “Bacigalupo, Bernardo”, del 14/2/1958), que en este particular caso quedaría sí afectada por la vigencia de otra norma internacional del trabajo, el Convenio 151, que inhibe a la autoridad pública para intervenir en los conflictos colectivos de los trabajadores del Estado, debiendo asegurarse procedimientos “independientes e imparciales” (art. 8vo.).