

Suprema Corte:

—I—

El Superior Tribunal de Chaco desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, confirmó la sentencia de segunda instancia que se había pronunciado a favor de la validez de la resolución 506/2013 del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la provincia del Chaco que permite sustituir a docentes adheridos a medidas de fuerza por personal suplente (fs. 273/277 vta.).

Resaltó que la cámara había destacado que esa resolución fue dictada en cumplimiento de una orden judicial del Juzgado del Trabajo de la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña. Ese tribunal había admitido una medida cautelar solicitada por padres de alumnos afectados por las medidas de fuerza llevadas adelante por los docentes provinciales desde el inicio del ciclo lectivo del año 2013. En ese contexto, había ordenado a la provincia que adoptara las medidas necesarias para garantizar el estado regular de las clases en los establecimientos escolares de educación pública, en forma provisoria, y hasta tanto se dictara sentencia definitiva.

El superior tribunal entendió que la decisión de la cámara no era arbitraria pues reflejaba un razonamiento basado en los hechos acreditados en la causa y que, confrontados con las circunstancias del caso y la normativa aplicable, se ajustaba a derecho. Expresó que, frente a la tensión de los derechos en pugna que se evidencia en el caso —el de huelga y el de acceso a la educación— y la necesidad primordial de preservar este último, las alegaciones del recurrente sólo representaban simples discrepancias con la sentencia apelada.

Consideró que en ningún caso la huelga legítima la producción de un daño social por el conflicto que se suscite entre un gremio y el sector empleador, en el que la sociedad, destinataria de bienes o servicios, es totalmente ajena. Sobre esa base, afirmó que el Estado debe arbitrar los medios

para que este derecho se encauce dentro de un margen de razonabilidad, sin afectar los otros derechos protegidos constitucionalmente.

Por último, señaló que tanto el derecho de huelga y la libertad sindical como el derecho a la educación se encuentran protegidos en la Constitución Nacional y en pactos de derechos humanos, y que la huelga, como todo derecho, es pasible de ciertos límites y restricciones para su ejercicio. En esas condiciones, consideró acertada la ponderación realizada por la cámara en orden a que la decisión ministerial aparece razonable y una necesaria derivación de una orden impartida por un juez a fin de preservar un derecho esencialísimo, como el derecho a la educación.

-II-

Contra ese pronunciamiento, la parte actora interpuso recurso extraordinario (fs. 286/305), cuya denegatoria (fs.325/327) dio origen a la presente queja (fs. 67/70).

Por un lado, aduce que el gobierno de la provincia del Chaco carece de facultades para reglamentar el derecho de huelga. Sostiene que, en el marco jurídico interno, corresponde al Congreso Nacional la reglamentación de ese derecho, y, en consecuencia, la sentencia apelada vulnera de manera flagrante los artículos 1, 75 inciso 12, y 126 de la Constitución Nacional, pues convalida facultades legislativas arrogadas por el Ministro de Educación de la provincia de Chaco.

Plantea, asimismo, que el derecho de huelga protegido en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y en tratados internacionales ratificados por la Argentina, sólo admite ciertas limitaciones en su ejercicio en los supuestos previstos en el artículo 24 de la ley 25.877, reglamentado por el decreto 272/06, en consonancia con los principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Resalta que esa normativa enumera taxativamente los servicios considerados esenciales, entre los que no incluye la educación, y delega en la

Comisión de Garantías —organismo independiente no estatal creado por el decreto 272/06— la facultad de calificar, de forma excepcional y transitoria, a una actividad como esencial.

Cita un precedente del año 2002 de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, que quedó firme por desestimación del recurso extraordinario por la Corte Suprema, donde se estableció que la calificación de la educación como servicio esencial aparece como contraria a los convenios de la OIT referentes a la libertad sindical —87 y 98— (CNAT, Sala II, Expte. N° 20.098/01, sentencia N° 91.073 del 07/11/02, autos “Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina CTERA c/ Estado Nacional s/amparo”).

Por otro lado, esgrime que la resolución 506/13 vació de contenido al derecho de huelga, principal mecanismo de autotutela del que gozan los trabajadores, situación agravada porque no se estipularon límites temporales ni aplicación a un conflicto en particular. Sostiene que la resolución implicó la pérdida de una herramienta elemental de protección y generó un perjuicio de carácter irreparable y permanente que debilita el accionar sindical. Indicó que el mecanismo de la huelga se torna inocuo si los empleadores pueden reemplazar a los trabajadores durante el ejercicio de ese derecho. Refiere distintos precedentes de la Corte Suprema sobre libertad sindical y opiniones vertidas por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Tratados de la OIT en contra de la implementación del reemplazo de trabajadores en huelga por considerar que importa el cercenamiento del derecho a la libertad sindical. Sobre esa base, resalta que las decisiones de los organismos de la OIT son obligatorias para los tribunales internos.

Por último, afirma que la sentencia es arbitraria por ser autocontradictoria, carecer de fundamento fáctico y jurídico y por omitir el tratamiento y resolución de cuestiones esenciales planteadas oportunamente.

-III-

Estimo que el recurso extraordinario es formalmente admisible toda vez que se cuestionó la validez de una norma de autoridad provincial bajo la pretensión de ser contrario a la Constitución Nacional y a otras normas federales, y la decisión del superior tribunal provincial ha sido a favor de su validez (art. 14, inc. 2, de la ley 48).

-IV-

En mi entender, la resolución provincial 506/2013 del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología restringe ilegítimamente el derecho de huelga, contraponiéndose a la Constitución Nacional y a los tratados con jerarquía constitucional.

Esa resolución instruye a los Directores regionales, Responsables de Sub Sede Regional y/o personas que éstos designen para que, ante medidas de fuerza que pongan en peligro el normal dictado de clases, efectúen los ofrecimientos de cargos u horas cátedras en actos públicos sucesivos, según la necesidad, por nivel y modalidad (arts. 1 y 3). De este modo, otorga la potestad de reemplazar a todos los docentes en huelga en un conflicto gremial.

El derecho de huelga, como derecho autónomo e instrumento esencial para el ejercicio de la libertad sindical, encuentra hoy amplio y expreso reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, además de estar previsto en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional, se encuentra consagrado en el artículo 8.d del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y en el Convenio 87 de la OIT, cuya jerarquía constitucional fue reconocida por la Corte Suprema (Fallos: 331:2499, "ATE", considerando 5º), y en otros instrumentos internacionales, como el artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La huelga constituye uno de los medios legítimos

fundamentales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales. Es una medida de acción directa que actúa como instrumento de presión de vital importancia para lograr mejores condiciones de trabajo y reivindicaciones de tipo profesional, en el marco de una relación asimétrica de poder.

Como todo derecho fundamental, el derecho de huelga puede sufrir restricciones razonables y proporcionales (art. 28, Constitución Nacional; art. 30, Convención Americana de Derechos Humanos; art. 5, Protocolo de San Salvador y art. 4, PIDESC; Fallos: 327:3677, "Vizzoti", considerandos 6° y 7°; 336:1756, "Unión Cívica Radical", considerando 31°), con el fin de garantizar el ejercicio de derechos también fundamentales por parte del resto de la sociedad, entre los que se encuentra el derecho a la educación (arts. 14 y 75, inc. 19, de la Constitución Nacional, art. 13, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Los conflictos entre el derecho de huelga de los trabajadores y el derecho a la educación de los niños y sus familias deben resolverse mediante una ponderación adecuada, teniendo en cuenta que los derechos fundados en cualquiera de las cláusulas de la Constitución Nacional tienen igual jerarquía y deben ser conciliados con el fin de que subsistan en armónica coherencia (Fallos:272:231, "Santoro"; 308:789, "Campillay", considerando 5°, 339:323, "Boggiano", considerando 4°, entre muchos otros).

Entre esos derechos y los intereses que tutelan existe, además, una profunda vinculación. Tal como se desprende de los artículos 1 y 2 de la ley 26.075 de Financiamiento Educativo, la calidad de la enseñanza comprende las condiciones de trabajo y salariales equitativas y dignas de los docentes, y, al mismo tiempo, un deterioro de estas condiciones produce una directa degradación del servicio educativo en su conjunto.

Bajo estas premisas, aún cuando la finalidad de la resolución

provincial sea legítima, en tanto se dirige a garantizar la continuidad del servicio educativo, su alcance resulta desproporcionado pues impide el ejercicio efectivo de la huelga y desnaturaliza su contenido esencial.

Como afirmó la Corte Suprema en “Orellano”, el ejercicio del derecho de huelga lleva ínsita la presión sobre el empleador y genera molestias o trastornos en otros sectores sociales. En ese caso puntualizó: “el desarrollo de la huelga provoca una evidente tensión con el ejercicio de los derechos del empleador (libertad de comerciar, de ejercer toda industria lícita, etc.) como así también con derechos de terceros o de la sociedad (de transitar, de enseñar y aprender, a la protección de la salud, a la adquisición de bienes para una adecuada alimentación y vestimenta, a que se asegure la calidad y eficiencia de los servicios públicos, etc.) que también cuentan con protección constitucional” (CSJ 93/2013, L. XLIX, “Orellano, Franciso Daniel c/ Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/juicio sumarísimo”, sentencia del 7 de junio de 2016, considerando 7º). De modo que la simple comprobación de esos trastornos o molestias no es motivo suficiente para justificar una restricción de tal magnitud que convierta la huelga en una vía de acción ineficaz.

En el presente caso, la resolución 506/13 priva al derecho de huelga de sus elementos esenciales. En efecto, confiere a la autoridad la potestad de reemplazar a la totalidad de los docentes involucrados en la acción colectiva y sin límite temporal alguno. En consecuencia, la huelga carece de la potencialidad de generar presión sobre el sector empleador ya que la abstención de tareas puede ser neutralizada por la simple sustitución de los trabajadores. Por ello, la resolución, aun cuando persiguiera un fin legítimo, resulta un medio excesivo que anula de modo directo los efectos de cualquier medida de fuerza que adopten los docentes de la provincia.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical de la OIT —cuyas decisiones deben ser consideradas por los tribunales internos, en la interpretación

de las normas de la OIT, según práctica consistente de la Corte Suprema (Fallos: 331:2499, "ATE"; 332:2715, "Rossi", 2043, "Pérez", 170, "Aerolíneas Argentinas", entre otros)— se ha manifestado específicamente sobre la invalidez de sustituir a los trabajadores en huelga, en servicios que no son calificados como esenciales, en tanto representa una violación severa a la libertad sindical ("Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo", quinta edición (revisada), 2006, páginas 136 y 137).

Además, cabe poner de resalto que la actividad que regula la resolución ministerial 506/13 —la docencia— no es caracterizada como un servicio público esencial pues, de acuerdo con los términos del artículo 24 de la ley 25.877 se consideran esenciales los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control de tráfico aéreo. De modo que, a la actividad educativa no se le aplica automáticamente la exigencia de garantizar un servicio mínimo.

En particular, ese Comité se pronunció en un caso presentado contra la Argentina —similar al de autos—, donde se discutía la validez de la decisión de un ministerio de educación provincial de reemplazar a docentes en huelga por docentes suplentes. Si bien las partes encontraron una salida negociada al conflicto, el Comité estimó necesario "recordar el principio de que la contratación de trabajadores para romper una huelga en un sector, al que no cabría considerarse como un sector esencial en el sentido estricto del término para que pudiera prohibirse la huelga, constituye una grave violación de la libertad sindical [Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, quinta edición, 2006, párrafo 632], así como la importancia de que los trabajadores que ejercen su derecho de huelga pacíficamente no deberían ser víctimas de intimidación de ningún tipo" (Comité de Libertad Sindical, Caso núm. 2563 (Argentina), Informe definitivo - Informe núm. 350, junio 2008).

En el *sub lite*, se creó un mecanismo por el que se sustituyó a los trabajadores en huelga en una actividad que no es calificada como esencial, en contradicción con las decisiones del Comité de Libertad Sindical.

En suma, el objetivo estatal de garantizar la continuidad del servicio educativo, si bien válido, no justifica una limitación de tal intensidad que directamente anule el contenido básico del derecho de huelga, por lo que la resolución 506/13 resulta, a mi juicio, inconstitucional.

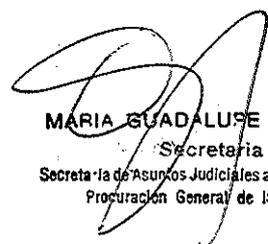
-V-

Por todo lo anterior, opino que corresponde hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 24 de mayo de 2017.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMOVICH


MARIA GUADALUPE VASQUEZ
Secretaria
Secretaría de Asuntos Judiciales ante la C.S.J.N.
Procuración General de la Nación