



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesinas de Belgrano

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Carrera de Abogacía

Los terceros frente al ejercicio abusivo del
derecho de huelga en los servicios esenciales
de la República Argentina

Nº 66

Maximiliano Garagusso

Departamento de Investigación
Mayo 2003

Índice

1. Nota del Autor	5
3. Exposición del Problema	5
4. Hipótesis General	5
5. Objetivo General	5
6. Hipótesis Derivadas	5
7. Objetivos Derivados	5
8. Definición de Términos	6
9. Técnicas Metodológicas	7
10. Introducción	8
11. Marco Teórico	8
11.A. Visión Sociológica	8
11.B. Derecho de Huelga	10
11.B.1. Concepto	10
11.B.2. Régimen en el Derecho Comparado	12
11.B.3. Antecedentes del Derecho Argentino. Régimen Vigente	15
11.B.4. Naturaleza Jurídica	18
11.B.5. Legitimación	18
11.B.6. Finalidad	20
11.B.7. Efectos	21
11.B.8. Responsabilidad en la Orbita del Derecho Civil	24
11.B.9. Responsabilidad en la Orbita del Derecho Penal	26
11.C. <i>Especial Referencia al Lock-Out</i>	27
11.C.1. Concepto y Antecedentes	27
11.C.2. Clases y Finalidad	28
11.C.3. Características y Efectos	28
11.C.4. Reflexiones sobre el Instituto	29
11.D. Servicios Públicos	31
11.D.1. Concepto	31
11.D.2. Caracteres	34
12. Contrastación Empírica	35
12.A. Jurisprudencia	35
12.B. Publicaciones Periódicas	38
12.B.1. Diario "La Nación"	38
12.B.2. Diario "Clarín"	43
12.C. Gráficos	46
12.D. Otras Técnicas Metodológicas	47
13. Conclusiones	47
13.A. Lagunas jurídicas y deficiencia legislativa en el ámbito del derecho público y privado ...	47
13.B. Abusiva utilización del derecho de huelga por parte de los sindicatos, con fines ajenos a su naturaleza	51
13.C. Reducidos índices de punibilidad de las conductas ilícitas desarrolladas en ocasión de su ejercicio.	53
14. Colofón	55
15. Citas Bibliográficas	55
15.A. Libros	55
15.B. Revistas	56
15.C. Otras Fuentes	57
16. Apéndice Legislativo	58
16.A. Ley 14.786/59 Instancia Obligatoria de Conciliación en los Conflictos de Trabajo	58
16.B. Ley 23.551/88 Asociaciones Sindicales de Trabajadores	60
16.C. Ley 25.212/00 Pacto Federal del Trabajo	61
16.D. Ley 25.250/00 Reforma Laboral	62
16.E. Decreto 843/00 Servicios Esenciales	63
16.F. Resolución 480/01 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. Servicios Esenciales	65
16.G. Resolución 648/01 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. Servicios Esenciales	67

Nota del Autor

El presente trabajo pone fin no sólo a mi carrera, sino también a una importante etapa de mi vida. Es por ello, que en él, he pretendido volcar toda la experiencia y conocimientos que hasta aquí he adquirido.

Motivo por el cual no podía dejar de mencionar, lejos de tenerlas siempre presentes, a las personas que me han acompañado en este largo camino, como son mi Padre, mi Madre, mi hermana Paz, mis abuelos paternos, y mi gata Isis, la que muchas veces permaneció sobre mi computadora acompañando las horas de estudio.

A ellos les debo todo lo que tengo y todo lo que soy; en ellos reside la inspiración de todos los logros que pueda alcanzar.

Son momentos en que se confunden al unísono sentimientos de gran alegría y nostalgia, en los cuales uno realiza numerosos balances en lo personal, y tras los cuales sólo les puedo afirmar: "Me ha tocado ganar, me ha tocado perder, pero por sobre todas las cosas agradezco que me haya tocado vivir".-

Exposición del Problema

El abusivo ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales de la República Argentina, vulnera derechos constitucionales y desnaturaliza su finalidad garantista, perjudicando a terceros ajenos al conflicto laboral.

Hipótesis General

El perjuicio que sufren los terceros ajenos al conflicto laboral, por el abusivo ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales de la República Argentina, responde a lagunas jurídicas del instituto, sumado a su utilización por parte de los sindicatos con fines ajenos a su naturaleza, y a una falta de sanción de los hechos ilícitos que se suscitan con ocasión de su ejercicio.

Objetivo General

Corroborar que el perjuicio que sufren los terceros ajenos al conflicto laboral, por el abusivo ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales de la República Argentina, responde a lagunas jurídicas del instituto, sumado a su utilización por parte de los sindicatos con fines ajenos a su naturaleza, y a una falta de sanción de los hechos ilícitos que se suscitan con ocasión de su ejercicio.

Hipótesis Derivadas

El perjuicio que sufren los terceros ajenos al conflicto laboral, por el abusivo ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales de la República Argentina se debe a:

- 1) Lagunas jurídicas y deficiencia legislativa en el ámbito del Derecho Público y Privado.
- 2) Abusiva utilización del derecho de huelga por parte de los sindicatos, con fines ajenos a su naturaleza.
- 3) Reducidos índices de punibilidad de los hechos ilícitos desarrollados en ocasión de su ejercicio.

Objetivos Derivados

Corroborar que el perjuicio que sufren los terceros ajenos al conflicto laboral, por el abusivo ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales de la República se debe a:

- 1) Lagunas jurídicas y deficiencia legislativa en el ámbito del Derecho Público y Privado.
- 2) Abusiva utilización del derecho de huelga por parte de los sindicatos, con fines ajenos a su naturaleza.
- 3) Reducidos índices de punibilidad de los hechos ilícitos desarrollados en ocasión de su ejercicio.

Definición de Términos

El Derecho como ciencia social que es, presenta una significativa dificultad, ya que cada término empleado a menudo ostenta numerosas definiciones, a veces muy disímiles entre sí. Es por ello, que hemos introducido la presente sección, con el objeto de delimitar el significado con que deben entenderse los términos empleados al introducir el problema, la hipótesis y objetivo general, como así también las hipótesis y los objetivos derivados de la presente tesina.

Los conceptos empleados se han utilizado en un sentido riguroso y preciso, de modo de alejar los peligros que implican la imprecisión en el lenguaje, causada por la vaguedad y la ambigüedad, a saber:

- **Abuso del derecho:** independientemente de la *logomaquia*¹ que padece esta expresión entendemos por ella el empleo de una facultad jurídica más allá de los límites normales de su ejercicio y con fines antisociales.
- **Hecho ilícito:** conducta antijurídica, dañosa, imputable a su autor, que obliga a reparar los daños que guarden adecuada relación de causalidad con ella.
- **Conflicto laboral:** oposición de intereses y/o pretensiones en el ámbito de las relaciones obrero-patronales e instituciones conexas, entre lo que es y lo que se desea que sea.
- **Constitución:** ley fundamental de la organización de un Estado.
- **Deficiencia Legislativa:** Insuficiencia en el conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado o se regula una materia determinada.
- **Derecho:** (sentido subjetivo. Poder-deber) facultad que las personas físicas y jurídicas poseen para realizar determinados actos y para exigir que no les sea prohibido aquello que la ley permite.
- **Derecho Privado:** rama del ordenamiento jurídico destinada a la tutela de los intereses de los particulares prevaleciendo la autonomía de la voluntad y la igualdad entre las partes.
- **Derecho Público:** rama del ordenamiento jurídico de carácter irrenunciable e imperativo, destinada a proteger el interés general, cuya fuente creadora reside en el Estado.
- **Garantista:** Función por la cual se asegura el cumplimiento y observancia de los derechos.
- **Huelga:** abstención colectiva del trabajo en forma temporal con abandono de los lugares de trabajo, concertada para la defensa de un interés profesional de carácter colectivo. No obstante, el término recibirá especial tratamiento en el desarrollo del trabajo.
- **Índices:** cifra que indica la evolución de una cantidad.
- **Instituto:** materias de la que se compone el Derecho.
- **Laguna Jurídica:** situación que no puede ser subsumida en una norma, debido a un vacío legal.
- **Naturaleza:** esencia y propiedad característica. Categoría jurídica.

1. Planiol critica la antinomia que presenta la fórmula diciendo que puede haber abusos en la conducta de los hombres, pero no cuando estos ejercen sus derechos, sino cuando los rebasan. En realidad cuando los autores hablan de un uso abusivo de un derecho, se están refiriendo a un acto realizado sin derecho.

- **Perjuicio:** daño, menoscabo o privación de ganancia.
- **Punibilidad:** situación en que se encuentra quien, tras la comisión de un delito, se hace acreedor de una pena previamente determinada por el legislador.
- **Sindicato:** agrupación formada para la defensa de intereses económicos y sociales comunes a todos los asociados.
- **Sanción:** consecuencia jurídica desfavorable que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.
- **Servicios Esenciales:** aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. No obstante, el término recibirá especial tratamiento en el desarrollo del trabajo.
- **Terceros:** personas físicas o jurídicas, que no son ninguna de las dos o más que se enfrentan en el conflicto laboral.

Técnicas Metodológicas

El presente plan de investigación pretende ser abordado a través de un estudio de carácter descriptivo-explicativo², con el objeto de analizar el derecho de huelga en el ámbito de los servicios esenciales de la República Argentina, contrastando las hipótesis planteadas y haciendo hincapié, en sus efectos frente a terceros.

Debemos destacar que la concatenación de las hipótesis formuladas responde al método hipotético inductivo³, las cuales pretendemos corroborar mediante una extensión temporal de carácter diacrónico-sincrónico⁴.

Es importante mencionar que la presente tesina se realiza con fines monográficos, tratando de evitar las nefastas consecuencias de abordar una tesis panorámica, lo que en palabras de Eco *“constituye siempre un acto de soberbia”*, siendo *“mejor que la tesina se asemeje más a un ensayo que a una historia o una enciclopedia, frente a la experiencia científica necesariamente limitada de un estudiante”*.

A su vez, y en este orden de ideas, nos encontraremos frente a una tesina histórica de compilación, en el sentido que se analizarán los estudios análogos realizados por otros profesionales y eruditos en la materia correlacionándolos de manera orgánica, para evitar, como bien lo enuncia Eco: *“volver a inventar la pólvora, demostrando algo que ya ha sido ampliamente demostrado o aplicando métodos que han sido ruinosos”*.

A los efectos de abordar el marco teórico de trabajo recurriremos tanto a fuentes primarias como podrían ser las actas parlamentarias, como así también fuentes secundarias, resultantes de las publicaciones en revistas jurídicas sobre la materia de estudio.

Como bien enuncia Eco, la investigación no sólo debe suministrar elementos para la verificación y la refutación de las hipótesis que se presentan, sino que además *“debe determinar como habría de proceder para hacer nuevos hallazgos en la materia”*. Continuando dicha línea de pensamiento, es que dentro del Capítulo referente a la **Contrastación-Empírica** se citan algunas técnicas metodológicas, de las que nos podremos munir para la continuación y futura ampliación de las hipótesis y conclusiones alcanzadas.

2. En palabras de Kunz: *“Descriptivo cuando tiene la función de evaluar las características de una relación dada y finalmente explicativo cuando su objetivo es la contrastación de hipótesis.”*

3. Propio de las ciencias fácticas sociales donde la conclusión alcanzada es verdadera en un grado más o menos alto de probabilidad, de acuerdo al mayor o menor grado de casos particulares analizados. Debemos distinguir dicho método del deductivo, propio de las ciencias formales, donde partimos de lo general hacia lo particular, pudiendo afirmar que si las premisas son verdaderas, las conclusiones necesariamente lo serán.

4. En palabras de Kunz: *“En la delimitación temporal hay que distinguir los estudios sobre hechos: a) pasados (análisis diacrónico) y b) referentes al momento presente (análisis sincrónico).”*

Introducción

El plexo jurídico que circunda nuestro tema se relaciona, con al menos cinco ramas del Derecho, a saber: Constitucional, Administrativo, del Trabajo, Penal y Civil. Independientemente de la remanida frase, pero no por ello menos vigente, por la cual “*el Derecho es uno sólo*”, se torna indispensable como consecuencia de las limitaciones y finitud del intelecto humano, recurrir a la citada desmembración a los fines de otorgar una mayor claridad expositiva.

A ésta primera dificultad se suma otra: el derecho de huelga no es un problema exclusivo del ámbito jurídico. Por el contrario, el temario se encuentra inmerso en relaciones sociales muy complejas, dominadas por la economía y la política. Abordar el presente desafío limitado a la órbita jurídica, produce una visión parcializada y escueta del problema, tornando insuficiente cualquier conclusión que pretenda deslindar a la huelga de los móviles subyacentes que le sirven de inspiración.

Se hace necesaria una visión interdisciplinaria haciendo hincapié en la realidad social inmersa dentro del sistema jurídico, y no meramente en su salida normativa desde el lugar epistemológico⁵.

Se trata pues de una comprensión *circular*, propia de las ciencias sociales, superando la captación meramente *lineal*, propia de la lógica: siendo el Derecho una ciencia social, la segunda es descartable.

La situación descrita nos permitirá, amén de la respectiva corroboración de las hipótesis derivadas, abordar el derecho de huelga de forma tal que evitemos desconocer su utilidad y necesidad como mecanismo de defensa de los trabajadores.

Marco teórico

11.A. Visión Sociológica.

La literatura sociológica por épocas se ha entusiasmado con el tema de los *movimientos sociales*, especialmente con los denominados *nuevos*, los que provenían del feminismo, de los grupos ecologistas, de los que luchaban contra la discriminación a la etnia negra, a los homosexuales, a los indígenas, etc. En principio, llamaban la atención porque desbordaban el horizonte de la representatividad democrática institucionalizada, no cabían en las reglas de juego de los actos electorales, no tenían lugar en el Parlamento. Convocaban a pensar en la estrechez de tal representatividad parlamentaria, constituyendo un reflejo de la propia crisis de los partidos tradicionales.

Es en este orden de ideas que Offe, citado por Entel, tematiza la cuestión de los movimientos sociales diferenciando modos tradicionales de hacer política y formas nuevas, los cuales de forma esquemática quedarían plasmados de la siguiente manera:

- ❑ **Viejo Paradigma.** Sería congruente con las prácticas políticas institucionalizadas de las democracias liberales y con las formas del estado-bienestar (al menos entre los años 1950 y 1970). Sus temas claves serían:
 - El crecimiento económico.
 - La distribución de la riqueza.
 - La seguridad social.

Con la hegemonía de este paradigma los actores colectivos dominantes eran grupos de intereses particulares, amplios y altamente institucionalizados, y partidos políticos.

- ❑ **Nuevo Paradigma.** Tendría como protagonistas a los nuevos movimientos sociales, a los que Offe prefiere llamar “*alternativos*”.

A diferencia del “*viejo paradigma*”, que ostentaba una clara conciencia de la división entre lo público y lo privado, los contenidos de estas nuevas modalidades no se sitúan en ninguno de los dos polos, y a la vez, se instalan en ambos al mismo tiempo.

5. Epistemología en el sentido de doctrina de los fundamentos y métodos del conocimiento científico.

Según las textuales palabras de Entel: *“El campo de acción de los nuevos movimientos es un espacio de política no institucional, cuya existencia no está prevista en las doctrinas, ni en la práctica de la democracia liberal y ni del estado de bienestar.”*

Tal amplio modo de acción en la sociedad, se considera como político siempre y cuando se reconozcan como legítimos sus medios de acción, siempre que los objetivos de la acción sean asumidos por la comunidad en su conjunto.

Es así, que las organizaciones terroristas y los movimientos socio-culturales a favor de determinadas prácticas religiosas serían formas de acción no institucional, pero no movimientos políticos. Las primeras, porque no estarían legitimadas por la comunidad política; los segundos, porque no podrían ser reconocidos por la comunidad amplia.

Los nuevos movimientos sociales conjugarían la reivindicación de ser conocidos como actores políticos por la comunidad amplia – aunque sus formas de acción no disfrutaran de una legitimación conferida por instituciones sociales establecidas – y el apuntar a objetivos cuya consecución tendría efectos sobre la sociedad en su conjunto, más que sobre el mismo grupo solamente.

Como consecuencia de estas afirmaciones, encontramos contenidos comunes que permiten la cohesión del movimiento, por más que correspondan a grupos sociales diferentes, entre los que debemos mencionar los siguiente:

- Interés por un territorio.
- La vecindad, la ciudad y el entorno físico.
- Un espacio de actividades o como expresa el sociólogo Entel, *“mundo de la vida”* como el cuerpo, la salud o la identidad sexual.
- La herencia y la identidad cultural, étnica, nacional y lingüística;
- Las condiciones físicas de vida y la supervivencia de la humanidad en general.

Si se comparan con los partidos políticos, los modos de actuar de los movimientos resultan más flexibles:

- La línea divisoria entre los papeles de los líderes formales y los demás miembros es frágil;
- Atraen a la opinión pública con métodos legales aunque no convencionales;

Sin embargo, esta flexibilidad a la que hacemos alusión tiene como contrapartida el planteo de exigencias basadas, de modo rígido, en principios no negociables, y se manifiesta en negativa y en oposición rotunda a formas del *statu quo*.

Con respecto a los actores de los nuevos movimientos, no siempre se pueden identificar con parámetros como izquierda o derecha, ni tampoco desde una perspectiva de clase social. Se trata de agrupamientos que a veces atraviesan las clases. Responderían más a un paradigma nuevo de alto voltaje de individuación. Como señala Offe, citado por Entel, corresponderían: *“(…) a un tipo de estructura social en el que tales colectividades –clases, grupos sociales– se han vuelto a la vez menos diferenciadoras y menos duraderas como puntos de referencia orientativos. Es típico que el ciudadano de las sociedades postindustriales, emigre en el transcurso de su biografía a través de una serie de profesiones, ocupaciones y puestos de trabajo, incluyendo períodos de aprendizaje y desempleo; que forme parte en el curso de su vida de más de las dos familias “normales” y que pase cada vez con más frecuencia por períodos en los que no forma parte de ninguna familia en absoluto, y que, además, forme parte (o tenga al menos la opción de formar parte) de toda una serie de sucesivas comunidades culturales, estilos estéticos y estilos de vida y consumo que, no sólo cambian más rápidamente que lo que cambian las “generaciones”, sino que están cada vez más estratificados según grupos de edades distintas.”*

Por lo que vemos, se trata de agrupamientos efímeros cuyos contenidos pasan más por el sentimiento de no seguir perdiendo, que por la lucha en pro de nuevas reivindicaciones. Es decir, se presentan más como una explosión ante la incertidumbre que por la estrategia razonada en el marco de un proyecto de liberación, como si los logros históricos se hubieran borrado de la memoria social.

Al producirse un proceso de despojamiento de ropajes contenedores –como el Estado, los sindicatos, y, de modo más abstracto, la identidad nacional, etc.- quedaría en esa desnudez sólo la defensa natural de la vida.

En la actualidad, la expansión de una etapa capitalista con alto nivel de concentración económica, retornó a formas de explotación salvaje en el campo laboral e importantes transformaciones en la vida política, depositando la esperanza social, en los nuevos modos de aglutinarse de la gente o en darle consistencia a formas tradicionales antes no jerarquizadas.

Según Entel, en medio de un mundo globalizado, pragmático, emerge en el primero y en el tercer mundo la *“utopía en manos del vecino”* – ya no del ciudadano, ni del revolucionario-. A su vez, la organización, ni siquiera como movimiento sino más bien como *“agrupamiento efímero”*, demuestra una protesta no siempre con clave política, sino más bien asentada en lo social y en lo ético, con ideales ligados al hacer justicia.

Rudé, al describir las protestas en el siglo XVIII en Francia e Inglaterra, demuestra la importante similitud que existe entre las protestas actuales y las etapas preindustriales, respecto a sus formas de expresión. El mencionado autor, se refiere a los *“motines de subsistencia”*, esto es, a protestas en defensa de lo básico, por miedo al hambre. Son la acción directa y están caracterizadas por la espontaneidad y la falta de organización.

Pero quizás el elemento más alarmante que se presenta en la protesta urbana del siglo XXI, es la constante búsqueda de retornar a las fuentes y lo tradicional, manifestación ésta, congruente con la que Rudé describe a la etapa preindustrial: *“(…) lo que constituye la característica distintiva de las masas activas del período “preindustrial” es (...) su apego al modo de funcionamiento tradicional de la antigua comunidad del pueblo y del antiguo gremio urbano, y su reacción violenta frente al tipo de cambios promovidos, en nombre del progreso, por los gobiernos, los capitalistas, los comerciantes de cereales, los propietarios especuladores y las autoridades de la ciudad. Así, pues constantemente nos hallamos ante presentaciones de demandas de restablecimiento de derechos perdidos, como el del salario justo y el precio justo.”*

En virtud de lo expuesto, es nuestra intención demostrar a lo largo de nuestro trabajo, el eminentemente carácter social que ostenta el derecho de huelga. Es por ello, que la presente Sección deberá ser relacionada con la contrastación empírica que oportunamente abordaremos, y que encuentra pleno respaldo en las palabras de Carnelutti: *“La huelga es una realidad sociológica y las medidas de acción directa de los trabajadores del sector público se presentan todos los días ante nuestros ojos con la fuerza propia de la realidad”*.

11.B. Derecho de Huelga.

11.B.1. Concepto.

El concepto de huelga reviste sideral importancia, ya que de su precisión depende la suerte de aquellas conductas que se considerarán permitidas o prohibidas, lícitas o ilícitas, según permanezcan o no dentro de los parámetros de tal definición. En concreto, no es otra cosa, que conocer en qué consiste el derecho que estamos delimitando.

Hay autores que en forma categórica, son reticentes a dar una definición del derecho de huelga fundamentándose en que normalmente, dicho proceder, acarrea necesariamente la limitación del derecho en cuestión.

Si bien es válido el argumento planteado, debemos tomar en consideración que, si partimos de la premisa que ningún derecho es absoluto, y su ejercicio debe desarrollarse conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, toda afirmación enrolada en la posición citada precedentemente, parece tornarse inocua. Una adecuada reglamentación exige definir el derecho que se trata, aunque la misma jamás podrá desnaturalizar el derecho que se reglamenta.

Según Zimmerman, haciendo un análisis histórico del término “huelga”, señala que el mismo procedería del latín “*follicare*” que significa “*respirar hondo*”, por la idea de tomarse un respiro en el trabajo.

Con criterio jurídico, son numerosos los conceptos de huelga con que la doctrina nos ha nutrido, entre los que podemos mencionar los siguientes:

- Krotoschin, quien define a la huelga como la “*abstención o suspensión concertada y solidariamente ejecutada, de la prestación de trabajo, por parte de un número considerable de trabajadores, por un motivo determinado*”;
- Gallart Folch dice que “*por huelga debe entenderse la suspensión colectiva y concertada del trabajo, realizada por iniciativa obrera, en una o varias empresas, oficinas o ramas del trabajo, con el fin de conseguir objetivos de orden profesional, político, o bien manifestarse en protestas contra determinadas actuaciones patronales, gubernamentales u otras*”;
- Pérez, para quien el derecho de huelga constituye “*la abstención y el abandono de los lugares de trabajo, concertado para la defensa de un interés profesional de carácter colectivo*”;
- Napoli, para quien la huelga es la “*abstención o abandono colectivo y temporal del trabajo para secundar la reclamación planteada*”.
- Vázquez Vialard, “*abstención colectiva y concertada de la prestación laboral*”.

En nuestra opinión, la huelga constituye **la abstención colectiva del trabajo en forma temporal, con abandono de los lugares de trabajo, concertada para la defensa de un interés profesional de carácter colectivo**.

De acuerdo con la definición propuesta, intentaremos con rigor metódico y precisión conceptual establecer qué entendemos por huelga, a la luz de la dogmática jurídica del Derecho Constitucional y Sindical argentino.

Hablamos de una abstención del trabajo en forma temporal puesto que la relación laboral que vincula a trabajador-empleador se mantiene incólume frente al ejercicio legítimo del derecho constitucional.

Una abstención del trabajo en forma definitiva no es concebible dentro del esquema del derecho de huelga, puesto que ello importaría una extinción de la relación laboral que vincula a ambas partes en conflicto.

También nos hemos referido a la necesidad del abandono de los lugares de trabajo, ya que la permanencia en el establecimiento significa un menoscabo del derecho del empleador e incluso de otros trabajadores que pretendan realizar sus tareas normalmente. Es por ello, que como una forma de diferenciar a la huelga de sus formas irregulares, Napoli detalla de las siguientes modalidades que exceden a la noción de huelga, o en otras palabras, la tornan irregular:

- **Paro**, diferenciándose de la huelga, por una mayor brevedad en su duración y por la presencia de los trabajadores en el lugar de trabajo;
- **Paro por secciones o paro rotativo**, conocido como *gréve tournante*, o paro por turnos, consistente en ir empalmando en forma consecutiva paros en distintas secciones o departamentos;
- **Trabajo a desgano o con tristeza**, también llamado *gréve perlée*, donde los trabajadores concurren a su lugar de trabajo, pero reduciendo, concertada e intencionalmente el nivel del mismo en calidad y cantidad. El trabajador regatea su colaboración, implicando una violación al deber de actuar como “buen trabajador” en la ejecución del contrato.
- **Trabajo a reglamento**, donde se cumplen con “todas” las prescripciones convencionales y legales, aun las más insignificantes y desusadas, con el intencionado propósito de actuar despaciosamente.

- **Huelga de brazos caídos**, donde los trabajadores concurren al establecimiento pero no realizan tarea alguna.
- **Huelgas de solidaridad o simpatía**, donde no se pretende defender los intereses profesionales de carácter colectivo, sino realizar reivindicaciones de carácter individual.
- **Sabotaje**, consiste en actos de depredación del instrumental, materia prima o elaborada, maquinarias o edificios, que constituyen la infraestructura necesaria para el cumplimiento del objetivo de la empresa.
- **Piquetes**, implica la instalación de personas en la puerta del establecimiento. La forma de manifestarse por parte de los trabajadores determinará su licitud o no.

En relación con el concepto que hemos dado sobre la huelga, debemos hacer un alto y abordar la temática de su finalidad en una sección independiente dada la complejidad e importancia que reviste dicha cuestión.

11.B.2. Régimen en el Derecho Comparado.

Previo a cualquier desarrollo de la presente sección, debemos destacar que si bien nuestro tema de trabajo ha sido erigido en torno al derecho de huelga en los servicios esenciales de la República Argentina, es importante tomar en consideración las experiencias receptadas por las legislaciones del mundo entero.

Ello se realiza fundamentalmente, con el afán de dotar al presente trabajo de una visión fidedigna de la realidad, intentando nutrirnos de la creación intelectual de otras naciones, para así imprimirle el mayor rigor científico a las conclusiones que pudiésemos arribar.

Hechas estas aclaraciones previas, cabe destacar que entre las disposiciones legales que hacen referencia al derecho de huelga, podemos destacar las siguientes:

· **Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 123 de la Constitución de dicho país establece en su Apartado A) el reconocimiento a los obreros del derecho de huelga.

La Ley Federal Mexicana del Trabajo, en su artículo 440, concibe a la huelga como *“la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores”*.

A su vez, el artículo 450 limita los objetivos que la justifican y el artículo 451 exige que la suspensión se realice por la mayoría de los trabajadores del establecimiento.

Para que ella sea lícita, antes de efectivizarse, se debe dar un aviso con 10 días de anticipación a la fecha señalada para la suspensión del trabajo, a la Junta de Conciliación y Arbitraje. Además, la huelga debe tener por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del derecho del trabajo con los del capital.

En idéntico sentido, el artículo 466 de la citada ley, establece que los trabajadores huelguistas deberán continuar prestando los siguientes servicios:

- 1) Los buques, aeronaves, trenes, autobuses y demás vehículos de transporte que se encuentren en ruta, deberán conducirse hasta su punto de destino.
- 2) En los hospitales, sanatorios, clínicas y demás establecimientos análogos continuará la atención de los pacientes recluidos al momento de suspenderse el trabajo, hasta que puedan ser trasladados a otro establecimiento.

· Estados Unidos de América.

La Sección 305 de la Ley "Taft Hartley" dispone: "*Será ilegal que un individuo empleado por Estados Unidos o por cualquiera de los organismos de este país, incluidas las sociedades anónimas de propiedad plena del gobierno, participe en huelgas*". Cualquier individuo empleado por EE.UU. o por cualquiera de sus organismos que se pliegue a una huelga, será inmediatamente despedido de su empleo y perderá su condición legal de empleado público si la tuviere, y no podrá readmitirlo en el empleo durante tres años.

En 1962, el Comité Golgberg reunido por iniciativa del Presidente Kennedy, elaboró un texto implementado como Orden Ejecutiva 10.988 reconociéndole el derecho de asociación y de convención colectiva a los empleados públicos, pero negándosele el derecho de huelga a la asociación gremial que apoye o promueva la huelga. Para el caso de que ello ocurra, se deja sin efecto el descuento de la cuota sindical como sanción al gremio que viole lo dispuesto por la orden ejecutiva.

Las leyes estatales y locales también dispusieron normas en los mismos términos que la Orden Ejecutiva 10.988. Excepcionalmente, Pensilvania reconoce el derecho de huelga siempre que no afecte el servicio y se hayan agotado los procedimientos de conciliación, estando ello prohibido para la policía y bomberos.

· República Dominicana.

El Código de Trabajo de la República Dominicana define a la huelga en su artículo 368 como "*la suspensión temporaria de trabajo concertada y realizada colectivamente por los trabajadores en defensa de sus intereses comunes*".

· República de Panamá.

El Código de Trabajo en su artículo dice que la huelga es el "*abandono temporal del trabajo en una o más empresas, establecimientos o negocios, acordado y ejecutado por un grupo de cinco o más trabajadores*".

· República Federativa de Brasil.

La Constitución de 1988 reconoce en su artículo 9º el derecho de huelga a los trabajadores con dos limitaciones:

- 1) La previsión de que una ley definirá los servicios esenciales y dispondrá sobre la atención de las necesidades impostergables de la comunidad.
- 2) La declaración de que los abusos cometidos en el ejercicio del derecho de huelga sujetan a los responsables a las penas de la ley.

La Ley 7.783, del 28 de junio de 1989, contiene una reglamentación específica de los servicios esenciales, estableciendo un preaviso de 72 hrs. Además, se fija la obligación de los sindicatos y empleadores de garantizar de común acuerdo la prestación de las necesidades impostergables de la comunidad, previendo para el caso de inobservancia, el deber a cargo del Poder Público de asegurar la prestación de los servicios indispensables.

· Canadá.

Se reconoce el derecho de huelga a los empleados gubernamentales y de otras áreas de los servicios esenciales. Se halla sujeto en muchas jurisdicciones a procedimientos y posibles demoras, imponiendo eventualmente el mantenimiento de servicios esenciales.

El Parlamento Federal y las legislaturas locales tienen el poder de poner término a las medidas de fuerza.

En el orden federal rige una ley de 1967, denominada *Public Services Staff Relations Act*, la cual establece procedimientos para solucionar dificultades surgidas en la negociación colectiva, e impone el mantenimiento de servicios esenciales en caso de huelga.

Puede optarse por un procedimiento conciliatorio o un compromiso arbitral. Si se adopta el primero, puede ante el fracaso del acuerdo, declararse la huelga, pero es condición de los empleados mantener la continuidad del servicio esencial en interés de la seguridad del público. Parte de los trabajadores deben abstenerse de realizar la huelga o adoptar un sistema rotativo de asistencia, siendo la administración la encargada de establecer la cuota de servicio mínimo.

· Suecia.

En éste país existen regulaciones de los servicios esenciales por convenios colectivos.

· Reino de España.

El artículo 28 de la Constitución promulgada en 1978 establece, en su apartado 1º, el derecho a la libre sindicación, puntualizando que para los funcionarios públicos, una ley regulará las particularidades de su ejercicio.

En el párrafo 2º se reconoce a todos los trabajadores el derecho de huelga en defensa de sus intereses, pero *“una ley regulará el ejercicio de este derecho, para establecer las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales a la comunidad.”*

Alonso Olea expresa, que tal norma no incluiría a los funcionarios públicos, ni al personal regido por disposiciones administrativas o estatutarias, debido a que el artículo 221, inciso 1º del Código Penal de dicho país, declara delictiva la huelga de los funcionarios públicos si tienen a su cargo la prestación de todo género de servicios públicos de reconocida e inaplazable necesidad.

El Tribunal Constitucional de este país ha declarado que: *“el derecho de la comunidad a esas prestaciones vitales es prioritario al derecho de huelga, y que la autoridad administrativa debe adoptar las medidas para garantizarlas, indicando el número mínimo de personas que debe permanecer en servicio. La norma que no respete el contenido esencial del derecho de huelga está condenada a la inconstitucionalidad.”*

· República Italiana.

El artículo 40 de la Constitución Italiana admite el derecho de huelga conforme con las leyes que lo regulan. Asimismo, el artículo 330 del Código Penal reprime *“el abandono colectivo de las dependencias públicas y servicios públicos.”*

A su vez, las entidades sindicales, reconociendo los perjuicios que pueden resultar de las huelgas u otras medidas de fuerza, dictaron normas de autorregulación como la Directiva de la Federación Unitaria (Roma. 1980). Se establecen, además, requisitos para aprobar la decisión de efectuar una huelga por las Cámaras Provinciales, Regionales y Centrales.

· Derecho Canónico y Doctrina Social de la Iglesia.

Juan Pablo II, en la Encíclica *Laborem Excersens*, ha expresado que *“cuando se trata de servicios esenciales para la convivencia social, éstos deben asegurarse en todo caso mediante las medidas legales adecuadas, si es necesario. El abuso de la huelga puede conducir a la paralización de toda la vida económica y social, y esto es contrario a las exigencias del bien común de la sociedad”*.

· Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.).

El Comité de Libertad Sindical ha admitido la limitación de la huelga en los servicios esenciales, calificando tales a aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en todo o parte de la población.

Incluyen también ciertos servicios o actividades que normalmente no son esenciales, pero que pueden devenir en tales en razón de la extensión o duración de la interrupción provocada por la huelga.

11.B.3. Antecedentes en el Derecho Argentino. Régimen Vigente.

Desde el punto de vista histórico, los alcances y efectos del derecho de huelga, han variado y mucho, desde su nacimiento en la revolución industrial hasta el capitalismo moderno, cuando se manifiesta como una reacción de los trabajadores frente a condiciones abusivas e indignas de trabajo, con el objeto de reformular las pautas entre las cuales se desarrollaban las relaciones de trabajo.

Así, se reconocen las siguientes etapas, en que se evidencia la evolución en el tratamiento de este derecho:

- **PRIMERA ETAPA: PERÍODO DE REPRESIÓN.** La huelga fue considerada un hecho delictivo, reprimido penalmente, puesto que se oponía al libre juego de las fuerzas del mercado.
- **SEGUNDA ETAPA: PERÍODO DE TOLERANCIA.** Se la consideró un medio de defensa, que si bien no constituía un delito penal, producía la resolución de la relación contractual como sanción frente al incumplimiento de la prestación laboral, puesto que se sostenía que la cesación unilateral constituía una manifestación de voluntad rescisoria del contrato de trabajo.
- **TERCERA ETAPA: PERÍODO DE RECONOCIMIENTO LEGAL.** En este período puede considerarse afirmado definitivamente por la doctrina y la jurisprudencia, que la medida de acción directa de que se trata, no disuelve el vínculo laboral, sino que sólo suspende las obligaciones de cumplimiento del mismo, pudiendo los huelguistas utilizar este medio de protesta y reclamo, con el sólo costo pecuniario de la pérdida del salario.

Pérez señala, que los antecedentes legislativos tenidos en cuenta por la Convención Constituyente de 1957 para incluir, entre los derechos sociales al derecho de huelga, se remontan a los debates de la Junta Consultiva Nacional.

Este organismo, después de un prolongado y revesado debate, produce un dictamen, por el cual se propicia incluir en la reforma, y más específicamente entre los derechos sociales, el siguiente texto: “*Toda persona tendrá derecho a fundar sindicatos y a sindicarse, y a ejercer el derecho de huelga para la defensa de sus intereses de trabajo*”.

Adherimos a la opinión de Pérez, para quien esta proposición resulta incomprensible, pues de acuerdo con esa resolución, podrían fundar sindicatos los rentistas y los usureros, y ejercitar en consecuencia el derecho de huelga.

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que el concepto sobre el derecho de huelga no corrió mejor suerte durante el extenso debate de la Convención Constituyente, donde pudieron oírse toda clase de opiniones, demostrando carecer de la más remota noción sobre el derecho de huelga.

En síntesis, recordamos que entre otros, se presentaron los siguientes proyectos con sus muy particulares definiciones:

- “*Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, a saber: (...) declararse la huelga pacífica.*” A lo que nos preguntamos: ¿Puede el habitante hacerlo aunque no sea un obrero o trabajador?

- “A no trabajar individual o colectivamente y a la huelga, cuando no se proporcionen todas y cada una de las condiciones antedichas con justicia y equidad o cuando medien otras casuales justas.” ¿El derecho individual de trabajar, garantizado en el artículo 14 de la Constitución de 1853 y el derecho de huelga, es la misma cosa?

El derecho de huelga fue incorporado a la Constitución Nacional después de un dilatado y confuso debate a través del cual se pudieron escuchar las opiniones más absurdas e inverosímiles sobre el derecho de huelga.

No faltaron quienes lo confundieron con el derecho de asociación y con el derecho individual de la libertad de trabajo, ya consagrado en la vieja Constitución de 1853.

Y en su afán de precisarlo y definirlo no faltaron, entre sus más entusiastas expositores, aquellos que sostuvieron que también “*estaban comprendido en él, las huelgas de solidaridad, pues no puede negarse que en estas últimas existe un interés, si bien no profesional, sí mediato o indirecto y, por lo tanto, los trabajadores argentinos deben tener el derecho de huelga*”. Así pues, nos surgía el interrogante respecto de si un trabajador extraño al gremio, que no tenga nada que reclamar a su patrón, podría declararse en huelga, lo cual resultaría obviamente descabellado.

También se afirmó: “*Como derecho gremial no puede ser objeto de sanciones, ni por vía administrativa, ni judicial ni tampoco colectiva o individualmente*”. ¿Se puede concebir algo más extraño que un derecho de huelga ilimitado y sin sanción?

No faltaron quienes sostuvieron: “*Puede existir la huelga sin que existan los gremios. La huelga no puede limitarse diciendo que es un derecho gremial. Es un derecho natural; y mas que un derecho es un hecho, que puede producirse independientemente de los sindicatos*”. ¿Se confunde la coalición, propia de un estallido eventual y violento, con el derecho gremial de huelga?

Uno de los miembros informantes, en uno de sus deslices oratorios, expresa: “*La huelga, al incluirla entre los derechos del gremio, esta comisión fija claramente el concepto de que, por su naturaleza, pertenece a los derechos colectivos del gremio de los trabajadores*”. Pero en otro pasaje de su exposición dice todo lo contrario: “*En cuanto al sujeto puede ser ejercido por los trabajadores del gremio, estén o no afiliados al sindicato; basta que lo resuelva una pluralidad de trabajadores, decidiéndolo libremente, aunque sean solamente integrantes de un solo establecimiento o sección del mismo*”. ¿La huelga es un derecho colectivo de los trabajadores ejercido por el gremio que los representa o, es un derecho individual de cada uno de ellos?

Como hemos podido apreciar, la consagración de este derecho constitucional estuvo dotada de numerosas incongruencias, que lamentablemente culminaron plasmando un derecho en forma confusa y sin el marco legal apropiado para su correcto ejercicio, consecuencia lógica e inevitable de una incompleta noción del tema que los convocaba.

Cabe destacar, que entre la regulación normativa sobre huelga, podemos remontarnos al año 1945, cuando se dicta el Decreto 536/45, el que tipificó a la huelga en los servicios públicos como delitos contra el estado y la seguridad nacional.

Luego, con la Constitución de 1949, de dudosa constitucionalidad, se admitió como derecho del trabajador, el derecho de agremiarse libremente y de participar en otras actividades lícitas tendientes a la defensa de sus intereses profesionales, sin mencionarse la huelga.

Ya en el año 1957, la Convención Constituyente, a la que nos referimos precedentemente sanciona el artículo 14 bis, donde reconoce a los gremios la facultad de concertar convenios colectivos de trabajo, utilizar la conciliación y el arbitraje, y el derecho de huelga.

Con posterioridad, el Decreto-Ley 10.596/57, ante la posibilidad de realización de huelgas en los servicios esenciales, impuso la conciliación y el arbitraje obligatorios, y estableció los requisitos que se debía cumplir a los fines de que la huelga sea considerada lícita.

Al derogarse este Decreto en el año siguiente, se dicta en el año 1959, la Ley 14.786 de Instancia Obligatoria de Conciliación en los Conflictos de Trabajo, que es la vigente actualmente.

Posteriormente el Decreto-Ley 8.964/62, que mantuvo el arbitraje obligatorio para ciertos conflictos colectivos de trabajo, disponía en su artículo 14: *“Los conflictos que directa o indirectamente puedan causar la suspensión, paralización o negociación de los servicios esenciales, deberán ser sometidos en todos los casos, a la decisión arbitral con arreglo a las disposiciones precedentes. En tales supuestos, si no hubiese acuerdo entre los árbitros designados por las partes, el árbitro tercero será designado por sorteo entre os integrantes de la Lista de Conjuces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A los efectos de este artículo se considerarán servicios públicos esenciales, los siguientes: a) transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial, incluyendo puertos, estaciones de despacho de carga y descarga de bienes, y servicios auxiliares complementarios y depósitos; b) de producción, distribución y suministro de energía eléctrica y combustibles en general; c) de comunicaciones; d) de aguas corrientes y obras sanitarias; e) de sanidad, incluyendo producción, distribución y suministros de productos medicinales.*

El Poder Ejecutivo queda autorizado para ampliar la enumeración precedente, comprendiendo en ella a aquellos casos que por su gravedad puedan afectar de manera vital el desarrollo y progreso nacional y/o la seguridad y el bienestar de la colectividad.”

A su vez, el artículo 15 del citado Decreto 8.964/62, declaraba ilegales las huelgas o paros patronales cuando afectaban a los servicios esenciales a los que se refirió el ya mencionado artículo 14.

También en el año 1962, se sanciona la Ley 17.183, aplicable más concretamente al sector público, la que facultó a las empresas u organismos del Estado que prestaban servicios públicos o servicios de interés público, a intimar a su personal al cese de las medidas de fuerza dispuestas por el mismo o por la asociación profesional que los representaba, cuando las mismas disminuían la eficiencia o entorpecían o interrumpían el servicio.

Ya en el año 1966, la Ley 16.936 derogó el Decreto-Ley 8.946/62, y facultó a las empresas que prestan servicios esenciales, a intimar al personal para que desista del cumplimiento de la medida de fuerza que pudiese perjudicar la prestación, siendo esta normativa en un comienzo, de carácter transitorio, pero que a partir de 1974 con la modificación dispuesta por la Ley 20.638, rigió de manera permanente.

A partir del golpe militar del año 1976, se suspendió el derecho de huelga en todo el territorio nacional, como cualquier otra medida de fuerza o de protesta, llegando a ser considerada por la Ley 21.400, un delito sancionable con la pena de prisión, tanto su instigación como los compartimentos relacionados con ella. Al retornar la democracia a la organización institucional, estas normas fueron derogadas.

Con fines reglamentarios, el Decreto 2.184/90, complementó las Leyes 16.936 y 14.786, otorgando a la Administración del Trabajo, la facultad de declarar la ilegalidad de la medida en los conflictos que afecten servicios esenciales.

Continuando con el análisis cronológico, podemos concluir que el sistema regulatorio vigente, está demarcado por la Ley 25.250, de mayo de 2000, y su Decreto reglamentario 843/00, donde la citada ley, con una técnica legislativa confusa en la que confluye la regulación de varias instituciones, en su artículo 34 deroga el Decreto 2.184/90, y las Leyes 16.936 y 20.638, y mantiene la vigencia de la Ley 14.786. Completan el marco normativo las Resoluciones 480 y 648 de 2001 del Ministerio Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, que incluyen dentro de la calificación de los servicios esenciales a la educación pública y a la Dirección Nacional de Reincidencia.

Por último, no debemos dejar de tener en consideración, que la reforma constitucional de 1994, ha incorporado en su artículo 75 inciso 22, una serie de convenciones y pactos internacionales, a los que se les ha atribuido la misma jerarquía constitucional. Dicho carácter es de vital importancia ya muchas de las normas allí enunciadas, contemplan el derecho de huelga y complementan la normativa del artículo 14 *bis* de nuestra Ley Fundamental.

En resumen, y a modo clarificador, podemos concluir que la normativa vigente en la República Argentina, se compone de la siguiente manera:

- Constitución Nacional.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8 °).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica (art. 26).
- Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 23).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 22).
- Resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo en materia de huelga. (Casos Nros 1307, 1438, 1532, 1546, 1576, 1593, 1601, 1679, 1686, 1692)
- **Ley 14.786/59** Instancia Obligatoria de Conciliación en los Conflictos de Trabajo.
- **Ley 23.551/88** Asociaciones Sindicales de Trabajadores.
- **Ley 25.212/00** Pacto Federal del Trabajo.
- **Ley 25.250/00** Reforma Laboral.
- **Decreto 843/00** Servicios Esenciales.
- **Resolución 480/2001** del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. Servicios Esenciales.
- **Resolución 648/2001** del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. Servicios Esenciales.

11.B. 4. Naturaleza Jurídica.

En forma previa y antes de continuar con cualquier tipo de análisis cuadra señalar, que en opinión de la mayoría de la doctrina, la huelga es un derecho operativo por sí solo, es decir, que no necesita reglamentación alguna para gozar de pleno ejercicio.

Vale decir, que estamos en presencia de un **derecho público subjetivo de carácter colectivo, privativo de los sindicatos con personería gremial**.

Se trata de un derecho público subjetivo, porque su titular es un sindicato con personería gremial y lo ejerce en su condición de persona pública no estatal.

Se basa sobre una relación jurídica, donde el sujeto está investido del derecho para promover la defensa de un interés público de categoría, comprendido en el ámbito de la convención colectiva celebrada por el sindicato, que lo ejerce en representación de los trabajadores incluidos en ella.

La Constitución Nacional, al reconocer expresamente el Derecho Sindical, establece un principio de autonomía sindical, en el sentido que corresponde a las asociaciones profesionales disciplinar las condiciones de trabajo, en la forma prescripta por la Constitución y las Leyes que reglamentan su ejercicio.

Esa facultad de Derecho Público, el trabajador la ejerce por medio del sindicato que lo representa, para evitar el desequilibrio normativo que lo sitúa frente al empleador, si tuviera que celebrar su contrato de trabajo en forma individual, fuera del convenio colectivo.

11.B.5. Legitimación.

Para Poblete Troncoso las doctrinas económicas predominantes en el siglo XVIII y gran parte del siglo XIX, del liberalismo clásico que predicaba el abstencionismo del Estado frente a los problemas de la producción y de los factores que en ella intervienen, no contemplaron facilitar la solución de aquellos complejos problemas que surgían de la gran industria. Ello sin lugar a dudas encontraba principal respaldo en el profundo respeto hacia el principio de la autonomía de la voluntad.

Dicha situación impulsó a los obreros, que se vieron entregados a su propia suerte y frente a la situación que se les creaba, se unieron para sostener y defender lo que ellos consideraban sus derechos, y que llamaban a veces sus reivindicaciones.

En la primera etapa de la historia industrial, estas actividades eran transitorias, a raíz de una reivindicación específica sobre salarios o jornada de trabajo. Nace así la *coalición*, que según Poblete Troncoso es la "acción concertada de cierto número de obreros para la defensa transitoria de sus derechos o intereses comunes".

La coalición era el antecedente de la huelga o paralización del trabajo por parte de los obreros, a fin de obtener la aceptación de sus peticiones de mejoramiento económico o social.

Siguiendo al autor citado precedentemente, ha sido la coalición también el preludeo del derecho de la asociación profesional. La coalición se diferencia de la asociación en que la primera es un estado transitorio provocado también por circunstancias transitorias, mientras que la asociación es una reunión de trabajadores o patrones, ya sea en sindicatos o en otra forma, que tiene un carácter permanente y durable.

Así, la huelga adquiere su fisonomía propia cuando ese derecho se integra en el orden social bajo la forma de abstención colectiva del trabajo. Como consecuencia de ello la abstención colectiva del trabajo en ejercicio del derecho de huelga, sólo puede ser decretada por el sindicato con personería gremial, en representación de la categoría profesional o rama de actividad productiva. Por tanto, las coaliciones formadas por un grupo de obreros, actúan de forma inorgánica, al margen del sindicato que los representa, careciendo en consecuencia de la protección que brinda el derecho de huelga, ejercido dentro del marco legal.

La huelga, como derecho gremial, surge a consecuencia del reconocimiento legal del sindicalismo y por eso, en ningún caso, puede atribuirse su ejercicio a una coalición de trabajadores formada al margen del sindicato. De ahí, que el reconocimiento del derecho de huelga sea posterior al del Derecho Sindical. Sin éste no puede existir aquél.

El Derecho Sindical absorbe, no sólo los tres elementos clásicos del conflicto laboral, como son la organización, negociación y conducción, sino también la participación. Incluso es posible afirmar que la huelga se manifiesta inversamente proporcional a la existencia de negociación o participación en las decisiones.

En doctrina, se discute sobre quien es el titular del derecho de huelga, si los trabajadores individualmente aunque deban ejercerlo colectivamente (como sucede en el Reino de España o la República Italiana), o si el mencionado derecho corresponde exclusivamente al sindicato (como sucede en República Francesa y en la República de Portugal).

Para resolver la situación hay que recurrir a la letra de la legislación de cada país.

En nuestra Nación, el artículo 14 *bis* de la Constitución con un criterio orgánico, reconoce el derecho de huelga a los gremios mediante el siguiente texto: "(...) *Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y el arbitraje; el derecho de huelga.* (...)".

No obstante el texto legal, se ha planteado una polémica interpretativa para saber si los constituyentes han utilizado el vocablo "gremio" como sinónimo de sindicato, o se han referido con criterio genérico aludiendo a cualquier agrupación de trabajadores, sindicados o no.

En palabras de Kemelmajer de Carlucci, entendemos al gremio desde un punto de vista sociológico como grupo de todos los trabajadores que desempeñan una actividad determinada, mientras que sindicato encierra un concepto jurídico, pues es el mismo grupo total o parcialmente formalizado.

Como ya lo hemos establecido en el punto 11.A.1., definimos la huelga como *la abstención colectiva del trabajo en forma temporal, con abandono de los lugares de trabajo, concertada para la defensa de un interés profesional de carácter colectivo.*

Por tanto, si el derecho de huelga tiene por objeto proteger intereses profesionales de carácter colectivo, entonces, sólo puede ser ejercido por las asociaciones profesionales representativas de los trabajadores, ya que son ellas las que se encuentran legalmente reconocidas para propender a tales fines.

En palabras de Capón Filas, la realidad señala a la huelga como conducta colectiva de los trabajadores, decidida por la asociación sindical que los representa. Pareciera entonces ociosa discurrir sobre la huelga en titularidad de un grupo personas y no del sindicato, toda vez que este último permite encauzar el conflicto laboral.

11.B.6. Finalidad.

El fin inmediato de la huelga consiste normalmente en paralizar o dificultar la marcha de una o varias empresas para ejercer presión, de este modo, sobre los empleadores o sobre terceros. Es decir, que mediante la abstención de trabajo se procura provocar un daño o perjuicio al empleador con el fin de obtener los resultados deseados.

La huelga se traduce en un poder excepcional y opera como dispensa o justificación de una transgresión por incumplimiento al contrato de trabajo, y las consecuencias que esto conlleva. Es decir, que implica una forma de presión lícita para intentar alcanzar un acuerdo sobre un conflicto de intereses.

Siguiendo las nociones brindadas por Capón Filas, los trabajadores buscan, mediante el ejercicio del derecho de huelga, un mejor reparto de justicia en sus tres niveles: conmutativa, social y distributiva. Por ello, la huelga es un proceso hominizador en todo el alcance del término: social, cultural, económico y político.

En palabras de Mosquera, el ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales produce la confrontación entre dos intereses: por un lado, el interés particular de las personas que participan de la huelga con el objeto de obtener mejoras en las condiciones de trabajo, mayor remuneración u otros móviles; y por el otro, el interés general de los componentes de la comunidad, quienes se ven privados de los servicios que le resultan indispensables, como pueden ser las prestaciones relativas a la salud, agua, transporte y comunicaciones, educación, entre otros.

El fenómeno de la huelga pareciera ponernos, entonces en una encrucijada. Su ejercicio está reconocido por la mayoría de las constituciones modernas y es un componente de la libertad sindical. Pero también le está garantizado a la comunidad que se ve perturbada por la medida de fuerza, el derecho a trabajar y a ejercer toda industria lícita, a la propiedad, al bienestar, a la paz social.

Es evidente como lo sostiene Cassagne, la calidad pública que posee la huelga que por su extensión, objetivos y formas de ejecución rebasan las perspectivas particulares de las relaciones entre empresarios y trabajadores, para ingresar decididamente en el ámbito de lo público. Esa faceta pública, se hace sentir con mayor fuerza cuando, estamos ante la presencia de servicios esenciales para la comunidad, que no puede prescindir de su uso.

Muchas veces las huelgas, aun cuando persigan proteger los derechos de los trabajadores, perjudican, directa o indirectamente, a todos los habitantes en su condición de proveedores, usuarios, consumidores, etcétera, impedidos de trasladarse de un lugar a otro, comunicarse con un semejante o atenderse en un establecimiento sanitario.

Siguiendo la línea de pensamiento esgrimida por Mosquera, el derecho de huelga ejercido por los sindicatos, generalmente se halla confrontado con el derecho correlativo de la comunidad o un sector de ella, que se encuentra limitado por aquél.

De esta manera, y a modo de ejemplo podremos apreciar que la huelga docente se halla enfrentada directamente con el derecho de enseñar y aprender. Ninguno de los dos es absoluto, siendo menester entonces establecer el "justo límite" en el ejercicio del derecho de huelga, de manera de no tornar ilusorios los derechos del resto de la sociedad y a la vez no cercenar el máspreciado mecanismo de defensa de los trabajadores.

Se trata pues, como bien lo expresa Pankert, de establecer un equilibrio entre el interés general y los derechos de las partes en conflicto.

Ante ésta singular y preocupante situación de conflicto de intereses, coincido plenamente con el punto de vista esgrimido por Mosquera, estimando necesario que deban asegurarse en los servicios considerados esenciales una prestación mínima de ellos, en virtud del mayor rango jerárquico que ocupa la protección de los intereses generales de la comunidad.

Cuadra afirmar que la huelga como todo derecho reconocido por el ordenamiento jurídico lleva insito su relatividad. Es de la esencia de todo derecho su armonización con el resto del plexo normativo, con el fin de tornarlo compatible con los derechos del resto de los integrantes de la comunidad.

Por otra parte, es categórico el texto constitucional al resaltar en su artículo 14 que los derechos reconocidos lo son conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio.

La doctrina es pacífica en este sentido. Entre los autores que pueden citarse podemos mencionar a Linares Quintana, quien ha dicho que *“en el sistema republicano de gobierno estructurado por la Constitución Argentina no se conciben derechos absolutos del individuo, excepción de la libertad de conciencia o de pensamiento, reservada a Dios y exenta de la autoridad de los magistrados.”*

A la misma posición ha arribado nuestro máximo tribunal⁶, al expresar que: *“El hecho de que el derecho de huelga tenga consagración constitucional no significa que sea absoluto, ni que impida su reglamentación legal, ni la apreciación judicial para decidir los casos que ocurriesen.”*

No se trata de desconocer la existencia del derecho de huelga sino que como bien señala Valdés Dal Re, desde el momento en que es reconocido, se instrumenta como derecho y pasa a operar sobre el mismo la disciplina jurídica, encuadrándose necesariamente en el ordenamiento legal, que garantiza su ejercicio dentro de ciertos límites. Así enunciado, el principio es indiscutible: si todo derecho nace con un límite, el derecho de huelga no es una excepción, esto quiere decir, que la huelga no es expresión de una libertad plena y absoluta.

En esto es coincidente la doctrina social de la Iglesia Católica, expuesta en la Encíclica *Laborem Excercens*, al decir que: *“la huelga es un método reconocido por la Doctrina Social Católica como legítimo en las debidas condiciones y en los justos límites.”*

La doctrina italiana moderna, ha introducido la diferenciación entre límites internos y límites externos. Los primeros serían los que se relacionan con los eventuales conflictos entre el derecho de huelga y otros intereses constitucionalmente tutelados, y se justifican en la necesidad de coordinar los principios constitucionales; los segundos derivan tanto de la jurisprudencia como de la doctrina.

En virtud del rol decisivo que desempeña la finalidad con que se ejercita el derecho de huelga, debemos considerar que, conforme a la definición que oportunamente aportáramos de este singular instituto, debemos desechar las denominadas *huelgas de solidaridad*, donde no se pretende defender los intereses profesionales de carácter colectivo, sino realizar reivindicaciones de carácter individual, que exceden su normal y legítimo ejercicio.

De acuerdo con ello, se ha resuelto que cuando se trata de un movimiento en apoyo de trabajadores que han sido sancionados o despedidos, dado el carácter de protesta e la medida, ésta es ilícita⁷.

En idéntico sentido, para que resulte lícita la medida declarada con motivo del despido de un delegado gremial, tiene que acreditarse que la cesantía fue determinada por un conflicto profesional⁸.

Por último, es importante destacar una constante propia de los países que presentan un subdesarrollo económico, donde suele reflejarse un grado aún mayor de limitación del derecho de huelga que en otros países, dada la singular importancia que revisten las actividades económicas para el sostenimiento de la Nación.

11.B.7. Efectos.

Como bien nos ilustra Vazquez Vialard, según la doctrina y la jurisprudencia casi unánime, la no prestación del débito laboral por adhesión del trabajador a una huelga no declarada ilícita, produce los efectos de

6. C.S.J.N. Fallos 242:353; 251:472. Posición que ha sido mantenida hasta el presente.

7. CNAT, Sala III, 04/07/1968; LT, XVI-B-643; SCBA, LT, XVI-B-642.

8. CNAT, Sala II, 16/02/1968; LT, XVI-A-470.

una suspensión. Es decir, que el trabajador está legitimado a no concurrir al trabajo, pues con motivo de la huelga no ilícita, ha quedado suspendido su deber de prestación, aunque se mantienen los de conducta, cuyo incumplimiento puede dar motivo al despido con justa causa.

Para que la declaración de una huelga produzca los mencionados efectos, se requiere que:

- a) Haya sido decretada por un sindicato con personería gremial;
- b) Se hayan agotado los plazos obligatorios de conciliación que establece la Ley. 14.786/59. (Ver Cuadro obrante en la Capítulo **Contrastación Empírica**, Sección C.)
- c) No se haya sometido el conflicto al procedimiento de arbitraje obligatorio.

Siguiendo la línea expositiva de Vazquez Vialard, de acuerdo con el primer requisito, los llamados movimientos “salvajes”, decretados sin la anuencia de los organismos sindicales encargados de decidir la cuestión, y a veces sin tomar en cuenta su decisión en contrario, son ilícitos.

Tienen el mismo carácter los que, aun declarados por las autoridades competentes, violan la obligación de respetar el *período de enfriamiento* que establece la Ley 14.786/59 o la intimación al cese de los actos de acción directa.

De acuerdo con la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁹, la administración pública laboral, ante un movimiento de acción directa, debe expedirse calificándolo en su caso de ilegal, cuando no se han cumplido con algunos de los requisitos citados.

La adhesión del trabajador a una huelga no declarada ilícita y que tiene la apariencia de ser legal, legitima su actitud de no cumplir su débito laboral. Por lo tanto, no hay incumplimiento de su parte y no tiene efecto jurídico la intimación que formule el empleador para que se reintegre a su tarea, ya que su obligación se halla “suspendida”.

Para muchos autores, durante el ejercicio de una huelga lícita, al no haber prestación laboral, no correspondería el pago del salario de los días no trabajados puesto que el trabajador no pone su capacidad laboral a disposición de la otra parte, por lo cual, aunque no hay incumplimiento, no existiría obligación de abonar la remuneración, que corresponde como contraprestación por aquel hecho.

Sólo procedería la remuneración cuando se acredite que la huelga ha sido imputable al empleador a título por lo menos de culpa, en cuyo caso, por vía de indemnización, tendrá que reparar el perjuicio ocasionado: la falta de ingresos del trabajador o en otras palabras salarios caídos.

Al respecto y en sentido contrario, Capón Filas señala que las remuneraciones se deben a los huelguistas durante todo el tiempo que dure el ejercicio legítimo del derecho constitucional de huelga y solamente no se devengan a partir de la mutación del ejercicio en incumplimiento.

Coincidimos con dicha posición toda vez que el derecho de huelga, necesariamente implica un cese de la actividad del trabajador, y es precisamente la ley quien ampara dicho cese, con el fin de que se protejan los intereses profesionales de los trabajadores. Es decir, que el trabajador obra amparado por un derecho constitucional, que impide que sea sancionado con la pérdida de sus remuneraciones cuando su ejercicio es dentro de los límites legales.

La suspensión, no del contrato, sino de alguno de sus efectos, se mantendrá hasta que cese la declaración de huelga, siempre que ella se mantenga dentro de la licitud.

Diferente es el supuesto en que el ejercicio del derecho de huelga se torna ilícito, puesto que dicho exceso implicaría un incumplimiento contractual, y en consecuencia el empleador estaría facultado para despedir con justa causa a los trabajadores que han actuado fuera del marco de la ley.

9. DT, XXII-569, 574 y 576, acogida en el Plenario 93 de los Tribunales de Trabajo de Capital Federal, J.A. 1964-II-33.

Al respecto es sumamente necesario recurrir a la confusa redacción del 2º párrafo del artículo 9º de la Ley 14.786/59, cuyo texto legal se cita a continuación:

“La huelga o la disminución voluntaria y premeditada de lo producido por debajo de los límites normales, traerá aparejado para los trabajadores la pérdida del derecho a percibir las remuneraciones correspondientes al período de cesación o reducción de trabajo, si no cesaren después de la intimación de la autoridad de aplicación.”

El hecho de tomar en cuenta la letra fría del texto legal, sin hacer un análisis profundo de su finalidad teleológica, hace pensar a Capón Filas que la huelga sólo trae aparejada la pérdida de la remuneración, luego que ha mediado la intimación al cese de la medida de acción directa, por parte de la autoridad de aplicación, y ésta no fue observada.

Es así, que para la opinión de este autor, luego de la intimación al cese de la medida de acción directa, sólo correspondería como sanción la no remuneración de las tareas, más no el despido con justa causa, por considerarlo violatorio del principio de *non bis in idem*. Para el autor citado, suficiente sanción sería la pérdida de las remuneraciones, máxime en momentos de alta inflación y depresión salarial.

Nosotros creemos que una vez declarada la ilicitud de la huelga, es evidente que no cabe admitir sus efectos suspensivos sobre el contrato de trabajo; la no prestación por motivos declarados ilícitos se convierte en un incumplimiento contractual que, según las circunstancias del caso y previa intimación, puede dar lugar a la resolución de la relación con justa causa, sobre todo en aquellos supuestos donde dicha ilicitud proviene de actos propios de vandalismo que denotan en forma notoria la falta de observancia a los deberes de todo trabajador.

Si el trabajador se limita a la abstención de su tarea, y no la acompaña de actos ilícitos como la ocupación del establecimiento, toma de rehenes, sabotaje, etc., estos actos, aunque sean generalizados, no pueden justificar el despido de trabajadores que no hayan tomado parte en los citados hechos ilícitos. Ello es sumamente importante, toda vez que el despido resulta ser una medida extrema que no permite generalización alguna, so riesgo de cercenar injustificadamente el derecho de huelga.

Como podremos apreciar la redacción de la Ley 14.786 no denota un equilibrio con los principios generales del Derecho del Trabajo, lo que hace necesaria su pronta adecuación.

Aclarado tales supuestos, es importante mencionar que según lo normado por el artículo 13º de la Ley 14.786/59, la incomparecencia injustificada, por cualquiera de las partes, ante la autoridad de aplicación durante el período de conciliación previa al ejercicio de acción directa, será sancionada mediante la Ley 18.694/70 que ha sido sustituida por la Ley 25.212/00 correspondiente al Pacto Federal del Trabajo.

En virtud de dicha norma, su Anexo II, referido al régimen general de sanciones por infracciones laborales, califica en su artículo 4 inciso f), como sanción “muy grave”, la violación por cualquiera de las partes de las resoluciones dictadas con motivo de los procedimientos de conciliación obligatoria y arbitraje en conflictos colectivos, fijándose para tal caso una multa de PESOS MIL (\$ 1.000) a PESOS CINCO MIL (\$ 5.000) por cada trabajador afectado por la infracción.

En los supuestos de reincidencia en infracciones “muy graves”: a) Se podrá clausurar el establecimiento hasta un máximo de diez (10) días, manteniéndose entre tanto el derecho de los trabajadores al cobro de las remuneraciones. En caso de tratarse de servicios públicos esenciales, deberán garantizarse los servicios mínimos. b) El empleador quedará inhabilitado por un año para acceder a licitaciones públicas y suspendido de los registros de proveedores o aseguradores de los estados nacional y provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El texto habla de que la multa se fijará en base a cada trabajador afectado por la infracción, pero qué sucede si el damnificado es el empleador: ¿la multa se fijará en base a el número de empleadores afectados? Sin lugar a dudas ello resultaría irrisorio y fuera de toda lógica, toda vez que el empleador suele ser unipersonal.

Como podremos apreciar, el régimen descripto siempre tiene en miras para su sanción a la conducta desarrollada por el empleador, más no toma en consideración de forma particularizada, aquella desplegada por los trabajadores, que muchas veces reviste una peligrosidad aún mayor. Es entonces evidente la necesidad de ampliar el marco legal en tal sentido.

Por otra parte, pero continuando con la referencia al régimen sancionatorio vinculado al ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales, la Ley 25.250/00 de Reforma Laboral, ha establecido en su artículo 33, que en caso de falta de acatamiento de los servicios mínimos que se fijen para mantenerse durante la ejecución medidas de acción directa, generará las sanciones que prescribe los incisos 2º y 3º, artículo 56 de la Ley 23.551. Es decir, que la autoridad de aplicación podrá petitionar en sede judicial la suspensión o cancelación de la personería gremial.

En idéntico sentido, y también con relación a los servicios esenciales, el Decreto 843/00 en su artículo 8º, establece que para los supuestos de inobservancia de los procedimientos conciliatorios, debe operar una remisión al régimen sancionatorio que surge de las Leyes 23.551 y 25.212, al igual que lo hacen respecto de la primera Ley, las Resoluciones 480/01 y 648/01 del Ministerio de Trabajo Empleo y Formación de Recursos Humanos, en caso de inobservancia de los servicios mínimos.

11.B. 8. Responsabilidad en la órbita del Derecho Civil.

Los daños provenientes de las huelgas se podrían encuadrar perfectamente en supuestos de *daño colectivo*. Cabe destacar, que la producción de un daño puede tener carácter difuso, a través del despliegue de actividades grupales en lugar de las clásicas actividades individuales, y a su vez resultar perjuicios intrínsecamente difusos desde la perspectiva pasiva, al verse afectados elencos de personas.

Se trata de responsabilizar a cuantos hayan tenido alguna vinculación acreditada con las circunstancias de tiempo y lugar, de las cuales derivó ese perjuicio.

Kemelmajer de Carlucci señala que la huelga *“es un derecho que para ser eficaz tiene que producir algún daño, es decir, que el ordenamiento lo concede con el conocimiento o la certeza que el ejercicio afectará derechos de otros. La finalidad misma de la huelga conlleva alguna nocividad.”*

Pero ante la abierta conflagración de derechos constitucionales, la ley, jurisprudencia y doctrina, han considerado que en virtud del ejercicio de un derecho legítimo no se puede causar un perjuicio desmedido.

No obstante, la obligación de indemnizar todos los daños, implicaría limitar el ejercicio del derecho de huelga por una vía indirecta.

Es por ello, que resulta entonces oportuno distinguir dentro de los daños nacidos de la huelga, los normales, ordinarios o lícitos y los daños anormales, extraordinarios o ilícitos.

Los primeros se originan en las huelgas regulares y se encuentran en principio justificados; los segundos son también llamados *innecesarios* y se suelen considerar como aquellos provenientes de las huelgas ilegales o irregulares, o bien por exceso o abuso en las regulares.

Se suelen incluir entre estos daños anormales: los que los huelguistas produjeron haciendo cosas que la organización no ordenó o no lo hizo específicamente, o daños que tienen su génesis en conductas que estatutariamente no podrían ser ordenadas.

Tomando en consideración las II Jornadas Mendocinas de Derecho Civil, realizadas del 18 al 20 de abril de 1991, referidas a la *“Reparación de los daños ocasionados por las huelgas”*, debemos afirmar que el empleador debe soportar los daños que sean consecuencia directa y necesaria de un desempeño normal del derecho de huelga, por ejemplo, la merma de la producción, lo que entraría en lo que en economía se suele llamar *riesgo de actividad*. Pero no está obligado a soportar los daños a sus bienes o perjuicios extraordinarios.

Frente al incumplimiento contractual ante los terceros, el empleador no puede alegar el caso fortuito o fuerza mayor, cuando se trata de un ejercicio normal del derecho de huelga, puesto que se trata de un riesgo previsible y se halla ligado a la actividad.

En este sentido, la jurisprudencia francesa ha sido rigurosa en sostener que la huelga como productora de daños no configura fuerza mayor pues, si bien proviene de un hecho del hombre, no es imprevisible ni irresistible.

La cuestión no puede solucionarse en abstracto, y requiere que cada caso se resuelva tomando en consideración las particulares circunstancias fácticas que le dan vida. El empresario, si pretende lograr algún tipo de exculpación, deberá acreditar que ha obrado con la necesaria diligencia para lograr el cumplimiento de sus obligaciones.

Por otro parte, el sindicato responderá por los daños causados a terceros como consecuencia de una huelga declarada ilícita por aplicación del principio *nemien lædere*, o deber genérico de no dañar al otro. La violación de dicho deber genera un responsabilidad de tipo extracontractual, ya que se trata de un deber preexistente de forma genérica que viene impuesto por el mero hecho de la convivencia social.

Dicha responsabilidad extracontractual es objetiva, basada en el ejercicio abusivo de un derecho. Como lo señala Alterini, el proceder abusivo es ilícito en sentido objetivo por cuanto no exige la culpabilidad, es así que el exceso en el ejercicio del derecho corresponde suprimirlo por más que no haya culpa.

Si se trata del actuar de un grupo determinado pero de un autor indeterminado, como suele suceder en la huelga donde se identifica al sindicato más no a los sujetos que pertrechan los daños, operará la responsabilidad colectiva que fija el artículo 1118 del Código Civil¹⁰.

Dicha norma presenta un esquema de índole objetiva, dado que hará responsable al grupo de individuos con prescindencia de cualquier investigación sobre la culpa. Para liberarse de responsabilidad, se deberá acreditar que alguien en particular es el causante del daño.

Las II Jornadas Mendocinas de Derecho Civil establecieron, de *lege ferenda*, que la responsabilidad de los dirigentes y el gremio es *in solidum* frente a la víctima. Pero una vez satisfecha la obligación de indemnizar, el gremio y/o los dirigentes podrían accionar contra el autor o grupo causante de los daños.

No obstante ello, en palabras de Alterini, el artículo 1121 del Código Civil¹¹, resultaría aplicable al supuesto de responsabilidad colectiva del artículo 1118. Así quienes deban reparar el daño causado de modo colectivo, no responderían solidariamente sino en la proporción a la parte que tuvieran, debiendo entenderse que ha de ser dividida en partes iguales entre todos, conforme al artículo 691 del Código Civil¹², referido a las obligaciones simplemente mancomunadas.

Si tomamos dicha posición no podríamos concebir una responsabilidad de tipo solidaria, cuando ella al ser excepcional, requiere ser expresamente establecida por la voluntad de las partes o la ley.

Pero no es menos cierto, que como bien señala Alterini, en las obligaciones mancomunadas existe una solidaridad pasiva cuando varios codeudores están obligados a pagar íntegramente la prestación debida al acreedor común, de manera que éste tiene derecho a exigir el cobro total a todos y cada uno de ellos.

10. **Artículo 1118 del Código Civil:** "Los dueños de hoteles, casas públicas de hospedaje y de establecimientos públicos de todo género, son responsables del daño causado por sus agentes o empleados en los efectos de los que habiten en ellas, o cuando tales efectos desapareciesen, aunque prueben que les ha sido imposible impedir el daño."

11. **Artículo 1121 del Código Civil:** "Cuando el hotel o casa pública de hospedaje perteneciere a dos o más dueños, o si el buque tuviese dos capitanes o patronos, o fuesen dos o más los padres de familia, o inquilinos de la casa, no serán solidariamente obligados a la indemnización del daño; sino que cada uno de ellos responderá en proporción a la parte que tuviere, a no ser que se probare que el hecho fue ocasionado por culpa de uno de ellos exclusivamente, y en tal caso sólo el culpado responderá por el daño."

12. **Artículo 691 del Código Civil:** "En las obligaciones simplemente mancomunadas, el crédito o la deuda se divide en tantas partes iguales como acreedores o deudores haya, si el título constitutivo de la obligación no ha establecido partes desiguales entre los interesados. Las partes de los diversos acreedores o deudores se consideran como que constituyen otros tantos créditos o deudas distintos los unos de los otros."

Dicha consecuencia reviste sideral importancia si tomamos en consideración, que la finalidad de la solidaridad pasiva es asegurar al acreedor la percepción del crédito, ya que tienen derecho a requerir el pago íntegro a cualquiera de los codeudores.

11.B. 9. Responsabilidad en la órbita del Derecho Penal.

Como consecuencia del ejercicio del derecho de huelga, se produce la colisión entre los derechos de los trabajadores con los del empleador, sea este público o privado, y con los de los usuarios, generándose una serie de responsabilidades por los hechos jurídicos que se produzcan.

Si bien es cierto que la huelga conlleva un daño, no es menos cierto que al tratarse del ejercicio de un derecho, el hecho o los hechos dañosos ocurridos por la medida de fuerza, tienen como resultado una causa de justificación en el artículo 34 inciso 4 del Código Penal¹³, lo que produce la exclusión de la antijuridicidad.

Siguiendo ese orden de ideas, el daño debe ser limitado respecto a los otros derechos de igual raigambre constitucional, considerados también fundamentales. Entonces, para que proceda la causa de justificación, coincidimos con Moyano, en que el daño debe ser la diferencia que existe entre un servicio prestado regularmente en su totalidad y el de un servicio básico, o que es el resultado de una huelga en la que se han observado todos los requisitos legales, incluyendo las guardias mínimas. Si se excede dicho margen, caeremos necesariamente dentro de la antijuridicidad.

Es importante tener esto presente, porque por ejemplo, de no haber guardias mínimas en un hospital, habría que enfrentarse al delito de abandono de personas, tipificado en el artículo 106 del Código Penal.

En relación con las afirmaciones expuestas *ut supra*, es sumamente provechoso la opinión con que nos ilustra Bidart Campos, referente a un fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia¹⁴, en el año 1964, sobre delitos penales cometidos durante la huelga, como instrumentos de lucha gremial.

En dicho caso, los apelantes fueron condenados criminalmente por los delitos de usurpación y desobediencia, en razón de haber ocupado el local patronal donde trabajaban, y de haber desconocido la gestión del juez que intervino para hacer cesar esa ocupación. Al recurrir a la Corte mediante el caso federal, consideraron que la sanción penal violaba el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional, consagratorio del derecho de huelga, ya que las conductas incriminadas se habían tipificado, en ejercicio de una acción gremial de esa naturaleza.

Conforme con ese argumento, la mayor jerarquía normativa de la Constitución sobre el Código Penal, impedía tener por cometido un delito, si los respectivos hechos se cumplieron ejercitando el derecho de huelga.

Como bien señala Bidart Campos, tal criterio implicaría sostener la incongruente afirmación de que la incorporación del derecho de huelga por reforma de la Constitución, derogó automáticamente a partir de 1957, toda norma inferior limitativa de aquel derecho, inclusive las penales.

La Corte respondió con una jurisprudencia en ese entonces ya vigente, por cuanto las modificaciones constitucionales sólo derogan las leyes anteriores cuando éstas resultan verdaderamente incompatibles con el sistema establecido por aquéllas.

Coincidimos con Bidart Campos al expresar que, si un derecho puede ser razonablemente limitado, como se trata en el caso del derecho de huelga dada su relatividad, no se puede pretender que quien delinque amparándose en un derecho que la Constitución reconoce, invoque la supremacía constitucional para tachar de inconstitucional la punición penal.

13. Entendiéndose ésta como "los permisos concedidos para cometer en determinadas circunstancias, un hecho penalmente típico".

14. Fallo 52.058. "Ribas, Riego y otros s/ usurpación y desobediencia". Publicado en Revista Jurídica LA LEY, tomo 114, pág. 515.

Si escudados en nuestros derechos individuales, pudiéramos cometer hechos exentos de la calidad de los delitos, la impunidad cobraría curso, y el Código Penal no podría ser aplicado. Bastaría que una conducta incriminada, fuera realizada con motivo o en ocasión de ejercerse aparentemente un derecho, para que la Constitución surtiera un efecto desincriminatorio. Así, el obrero que diera muerte a su empleador durante la huelga, no sería punible por homicidio, como en el caso citado se postulaba que la ocupación del local no constituía usurpación delictuosa.

Lo que no podría hacer el Código Penal, sería tipificar como delito la declaración o el ejercicio de la huelga. Pero ya es vigente el criterio que el derecho de huelga se debe interpretar armónicamente dentro del complejo constitucional, y no como un derecho aislado u absoluto para negar o desconocer otros de igual jerarquía.

Ante la eventualidad del ejercicio del derecho de huelga en forma desmesurada y en exceso a todo límite legal, aparece el Código Penal, bajo el Título VII, referido a los Delitos contra la Seguridad Pública, con su Capítulo II, donde específicamente, se hace alusión en los artículos 190 a 194, a los delitos contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación.

Son principalmente delitos de peligro y de lesión, en cuanto vulneran el bien jurídico de la seguridad, que es protegido en sí mismo y en forma autónoma.

Es necesario traer a colación la opinión de Creus, quien sostiene que el actual texto legal de éste Capítulo del Código Penal, en donde la mayoría de las normas han sufrido reformas, se aprecia un notable retroceso de la legislación, comparado con la anterior.

La Ley 23.077/84, al derogar el artículo 191 en sus incisos 1º y 3º, desprotege los servicios públicos de electricidad, sustancias energéticas como el gas natural, y agua corriente, en cuanto a su integridad, ya que no se ha incorporado norma que sustituya a la citada. Ello demuestra, como bien señala Moyano, la tarea que reside en manos del Congreso de suplir el vacío legal existente.

Es así que el vigente artículo 194 del Código Penal establece: *“El que, sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare, o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de tres meses a dos años.”*

Tomando en consideración la redacción del artículo 194, la protección de los aludidos servicios se hace en cuanto a su normal funcionamiento más no el servicio en sí mismo, es decir, en su integridad, como lo hacía en su vieja redacción el artículo 191. Asimismo, tampoco se prevén las situaciones de peligro común que tengan por resultado hechos que presupongan un daño o que pongan en riesgo a personas y cosas.

Todo ello denota la necesidad de completar los vacíos legales que se presentan, con el fin de evitar que situaciones disvaliosas para la sociedad en general, permanezcan fuera del alcance del Derecho Penal.

11.C. Especial referencia al *lock-out*

Cabe destacar que este es un tema que generalmente los autores marginan o le dedican muy poca atención, quizás debido a la escasa simpatía que despierta este medio de acción directa. En atención a lo expuesto, hemos tomado en consideración el análisis del instituto, que ha realizado Ruprecht y sobre el cual basamos el desarrollo de la presente sección.

11.C.1. Concepto y Antecedentes.

La palabra *lock out* proviene del inglés y significa “*cerrar o dejar afuera*”. En italiano se denomina *serrata*, mientras que en castellano se lo suele denominar como *cierre patronal, huelga patronal o paro patronal*.

Otros autores prefieren hablar de *contrahuelga*, haciendo alusión a un mecanismo de defensa, pero desconocen que el instituto puede tener otras aplicaciones, que no necesariamente tienen que ver con una respuesta a una acción directa determinada.

Según Ruprecht, pareciera que la locución más aproximada a la expresión extranjera, sería hablar de *paro patronal*, puesto que ella evidencia la voluntad del empresario de cerrar el establecimiento, no en forma definitiva, para abrirlo en otras condiciones o tratando de mantener las existentes.

Para el citado autor, el paro patronal, se lo puede definir diciendo que es la “**cesación temporaria de tareas, decretada con carácter parcial o total, por uno o varios empleadores, en defensa de sus intereses profesionales o económicos, frente a los trabajadores**”.

Sus orígenes son contemporáneos al derecho de huelga, como un aspecto de la lucha entre el capital y el trabajo, pero sin mayor carácter ofensivo. Se trataba de actos de defensa del empleador contra demandas de los trabajadores, o situaciones que no estimaba convenientes, y por eso se lo llegó a denominar *contra-huelga*, como una forma de responder a ese mecanismo de acción directa.

Pero, con el correr del tiempo y el acrecentamiento del poder sindical, que traía aparejadas una serie de medidas de acción directa, se fue utilizando como arma ofensiva y así se lo llegó a denominar como *lock-out coactivo*. En definitiva, se recurrió a ésta táctica como una forma de suprimir algunas de las conquistas sociales a las que habían alcanzado los trabajadores, para beneficio de la comunidad global.

11.C.2. Clases y Finalidad.

Son numerosas las clasificaciones que este instituto evidencia, como el legal o ilegal, según sea o no permitido por la ley; o legítimo o ilegítimo según sus fines. También puede ser total o parcial de la empresa o zona de actividad.

Otra clasificación es en defensivos o de iniciativa. Los primeros comprenden los declarados con el objeto de oponerse a las reclamaciones obreras; los segundos se refieren a situaciones en que los empresarios desean cambiar las relaciones laborales en su propio beneficio.

Se agrega también una tercera categoría, como son los por simpatía, que sería una contracara de la huelga por solidaridad.

La clasificación más significativa, quizás por su trascendencia en el plano social, reside en el *lock-out* laboral y el económico.

El primero es el que venimos tratando hasta el momento, mientras que el segundo supone que los empresarios no envían al mercado sus productos o no prestan sus servicios para obtener una mejora en sus ingresos.

La finalidad del *lock-out* consiste en la defensa de los intereses patronales, que estos consideran violados o conculcados.

Ruprecht distingue dos objetivos o finalidades: el directo y el indirecto o mediato. El primero consiste en una acción ofensiva o defensiva, como medio de lucha. En cuanto al fin mediato, es prevenir una huelga, o evitar nuevas cargas a la empresa, modificar las condiciones contractuales vigentes con sus trabajadores, como sería cerrar el establecimiento temporalmente para negociar una reducción de salarios.

11.C.3. Características y Efectos.

Dado que nos entramos frente a una medida de carácter colectivo, el plazo de ejecución no está limitado por el que marca la Ley de Contrato de Trabajo con relación a la suspensión por razones económicas o de fuerza mayor. Es decir, que se prolonga hasta el resultado final del conflicto.

El cierre debe ser temporal, ya que los empresarios que intervienen en el *lock out* no tienen en mira dejar definitivamente clausurada la empresa, sino que tratan de mantener o modificar las condiciones existentes en las relaciones laborales con sus trabajadores, reanudando las tareas al finalizar el conflicto.

En cuanto al número de empresarios, puede ser declarado por uno o varios, o la asociación gremial que los agrupa. No se desvirtúa el carácter de conflicto colectivo aunque sea por un solo empresario el que acuda a éste medio de acción directa, pues ello está dado por los sujetos pasivos a quienes alcanza la medida y por la naturaleza del conflicto.

Se trata de un acto unilateral del empresario, aunque haya sido resuelto por un conjunto de éstos o por la asociación profesional correspondiente. Cada empleador, en su empresa, acepta o rechaza el cierre; él es soberano en la apreciación.

En cuanto a sus efectos, el empleador no da ocupación a sus trabajadores y éstos no perciben su remuneración, con lo cual quedan congeladas las dos principales obligaciones contractuales.

El *lock-out*, a nuestro entender, y así en forma tibia lo reconoce el 1er. párrafo del artículo 9º de la Ley 14.786/59, también debe ser objeto de calificación legal como lo es la huelga. Es decir, que dependiendo la calificación que se le otorgue, dependerán las consecuencias jurídicas que se apliquen.

Si se lo califica de ilegal, el empresario que lo aplica sufre todas las consecuencias de su actitud: debe los salarios y una multa, e incluso aplicando los principios generales del Derecho del Trabajo, el trabajador podría darse por despedido previa intimación.

En cambio, si se encuentra autorizado y cumple los requisitos establecidos, el empleador de nada es responsable frente a los trabajadores.

Este instituto, debe entenderse como legítimo cuando es la última *ratio* para poner fin al conflicto laboral, siempre que las causas estén inspiradas en situaciones de carácter general y no particulares reclamos del empleador como sujeto individual.

Con relación a los terceros ajenos a la relación laboral, el paro patronal produce asimismo efectos, pues al no trabajar el establecimiento cae en el incumplimiento de sus compromisos. No puede ser considerado como fuerza mayor que libere al empresario, dado que es por voluntad de éste que se ha producido la paralización, pudiendo la otra parte, exigir el cumplimiento del compromiso contraído o pedir daños y perjuicios.

En el caso de que el *lock-out* no fuese declarado por voluntad del empleador individualmente considerado, sino por orden de la organización profesional respectiva, plantea la duda si los efectos son iguales al caso anterior. No habría diferencia entre una y otra situación, pues si bien es cierto que el paro fue resuelto por la asociación, él se aplica por disposición y voluntad de cada empresario en su propio establecimiento. En consecuencia, no habrá posibilidad de excusar la responsabilidad del empresario.

Continuando con el análisis del *lock out*, es importante analizarlo desde el punto de vista de una figura delictiva. Así, el artículo 158 del Código Penal establece: "Será reprimido con prisión de un mes a un año.... el patrón, empresario o empleador que por sí o por cuanta de alguien ejerciera coacción para obligar a otro a tomar parte en un *lock-out*".

Como podremos apreciar, aquí el delito se comete cuando se quiere presionar a un empresario a intervenir en un *lock out*, pero éste, en sí mismo, no es un ilícito penal.

En materia de regulación interna, como ya lo señaláramos, el *lock out* sólo permanece tratado en la Ley 14.786/59, que en su artículo 9º establece que si el empleador cierra su establecimiento a raíz de un conflicto colectivo y no cumple con la intimación que el formule el Ministerio de Trabajo, en el sentido de retrotraer la situación al estado anterior del conflicto, sufrirá una sanción monetaria y abonará los salarios como si no hubiese sido aplicada la medida.

11.C.4. Reflexiones sobre el Instituto.

Se discute sobre la conveniencia de este instituto, más aún cuando para muchos autores, su reconocimiento implicaría la anulación del derecho de huelga. No obstante, para la otra mitad de la biblioteca resulta irritante y antijurídico, que de dos contendientes sólo uno podría usar la fuerza, quedando el otro inerme.

Al igual que al tratarse el derecho de huelga, se debe prestar especial atención a los fines con que se hace uso del paro patronal, lo que significa debe tenerse en mira una finalidad social y no exclusivamente individual.

Ello se debe principalmente porque al cerrarse un establecimiento, hay que ser sumamente cautelosos y precisos en evitar que por dicho medio resulte un abuso de ese derecho, pues su ejercicio lesiona a la sociedad, al privar de sustento a una parte de la misma y al disminuir la producción en su conjunto.

Como lo hemos dicho al momento de tratar el derecho de huelga, toda acción directa supone necesariamente un daño, y será cuestión de apreciar con razonabilidad el momento en que el normal ejercicio del derecho, deja de buscar un beneficio colectivo para tornarse en un egoísta e individual medio de coacción a los trabajadores.

Sin embargo, algunos autores son categóricos al señalar que nos encontramos frente a un derecho patronal que no se puede retacear a los empleadores como medida para contrarrestar efectos nocivos de las demandas de los trabajadores. Así, en los supuestos de ocupación del establecimiento, o por formas irregulares de la huelga, como los paros escalonados o el sabotaje, es un derecho inalienable de la empresa, la cual no hace más que defenderse contra excesos de la otra parte.

No obstante, a mi humilde entender, otorgar este derecho a los empresarios como respuesta a los supuestos de huelga ilícita, resulta sobreabundante, puesto que frente a tales circunstancias el empleador, ya consta de un remedio provisto por el mismo Derecho del Trabajo, como es el despido con causa o directo.

La declaración de ilicitud de la huelga, otorga herramientas suficientes al empleador para poner coto a los embates que pudieran realizar los trabajadores, fuera del marco de la ley.

Coincidimos con Krotoschin, al considerar que el cierre patronal tiene cierto fundamento también en los principios generales que determinan las facultades del empleador en la estructura de la relación laboral.

El empleador es quien dirige la empresa y es responsable por su funcionamiento. Cuando hay una agresión contra esta función patronal, no autorizada por el derecho como sería una huelga ilícita, o cuando la empresa corre peligro de sufrir daños de orden material o personal, debe reconocérsele al empleador un derecho de defensa, que se encuentra precisamente consagrado en dichas facultades de dirección. La legislación ya ha previsto esta circunstancia, facultando al empleador a tomar las medidas sancionatorias que prevé el texto legal.

No obstante la jurisprudencia, en los escasos fallos que existen sobre el tema, señala que el *lock out* defensivo, quizás la forma más tenue en que se puede ejercer este derecho, es plenamente válido cuando es opuesto a una medida de acción directa.¹⁵

Pero debemos destacar que el contexto normativo del *lock-out*, lejos de ser preciso es sumamente escueto.

Por un lado, pretender incluir al *lock-out* dentro del derecho de huelga que consagra el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional, resulta injustificado y sólo se podría llegar a semejante conclusión forzando el espíritu de la ley. La sanción del artículo en cuestión fue realizada durante la época de esplendor del constitucionalismo social, lo que denota la insustancialidad de cualquier intento de incluir derechos patronales, en normas inspiradas en la protección de los trabajadores.

No es posible que una facultad que fuera otorgada a los trabajadores, sea asimismo el fundamento para que empleadores pongan coto al mismo instituto.

Tal razonamiento, nos lleva a concluir que, un derecho infraconstitucional como quedaría identificado el *lock-out*, no puede limitar e incluso poner en peligro a otro de derecho que ostenta mayor jerarquía, como resulta ser el derecho de huelga, al estar receptado en nuestra Carta Magna.

15. Cámara Nacional del Trabajo de la Capital Federal, Sala V, 29/08/1963, *Derecho del Trabajo*, Tomo 24, pág. 264 y 23/04/1964, *Derecho del Trabajo*, Tomo 25, pág. 27.

Por otra parte, y como lo adelantáramos más arriba, dentro del ámbito de la Ley 14.786/59, en su artículo 9º se hace referencia al ejercicio de una medida por parte del empleador, que podríamos interpretar como reconocimiento del *lock-out*. Pero lejos de dar una definición y regular el instituto, sólo hace hincapié en las consecuencias que puede acarrear la intimación al cese de tal medida. Es decir, que no se determinan las pautas que serán aplicables para analizar su ilegitimidad.

Resultaría sumamente conveniente brindar una clara y concreta legislación del *lock-out*, como su consecuente reglamentación, a los efectos de echar luz sobre el alcance de su aplicación y las consecuencias que produce su declaración.

11.D. Servicios Públicos.

11.D.1. Concepto.

Explica Fiorini que la noción de servicio público adquirió importancia para el Estado liberal, con el fin de divorciarse de tales actividades. Así, se le reconocieron a la administración muy limitadas funciones en beneficio de la colectividad.

Excepcionalmente, la administración realizaba gestiones públicas y siempre que ello ocurría era para incrementar el fondo de la hacienda pública. Las actividades solidarias pertenecían en su gran mayoría a la Iglesia, o a las fundaciones creadas por los particulares.

Pero, a partir de 1914, se advirtió que numerosas actividades industriales y comerciales regidas en gran medida por el derecho privado, eran asumidas poco a poco por el Estado. Así por ejemplo, el municipio francés se convirtió en empresario del servicio de electricidad, agua, transportes, baños públicos, pompas fúnebres.

De esta forma el concepto de servicio público fue sufriendo los embates de los cambios económicos, sociales y políticos, lo que coadyuvó la formulación de diversas concepciones, pudiendo sistematizarlas de la siguiente manera:

a) Interpretación Negativa. Plantea la crisis y extinción de la noción de servicio público.

b) Interpretación Positiva. Recepta la noción de servicio público con diversas alternativas:

- 1) **Amplia:** servicio público es toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por éste.
- 2) **Intermedia:** servicio público es toda actividad de la Administración Pública.
- 3) **Restringida:** servicio público es una parte de la actividad administrativa.

La noción de servicio público está íntimamente ligada a la razón de ser del Estado, es decir, la prosecución del bien común. Es por ello, que su evolución se encuentra determinada por dos momentos históricos en la vida económica del Estado: el de la economía liberal y el de la economía social.

El servicio público, en el Estado liberal del siglo XIX, resultaba extraño a la concepción política y jurídica que regía, pues ella era ajena a los intereses colectivos de la sociedad. Por lo tanto, se dejó en los particulares la satisfacción de esos intereses y necesidades, limitándose el Estado a una función meramente orientadora y de policía.

Los profundos cambios posteriores llevaron a una progresiva y necesaria intervención estatal, no sólo ya reglamentando la prestación de los servicios, sino asumiendo directamente su ejecución y gestión.

Sin embargo, a partir del proceso de privatización que se inició en nuestro país, el Estado deja de monopolizar la prestación de los servicios públicos, para convertirse en un ente de control de los mismos, los cuales son gestionados por otros sujetos ya sea privados o públicos no estatales, nacionales o extranjeros.

Tal como lo enuncia Marienhoff, esto nos lleva a la necesidad de distinguir entre:

- **Función pública:** representada por el ejercicio de una potestad pública, es decir, de la soberanía del Estado.
- **Servicio Público:** representado por una actividad técnica, material, que se coloca a disposición del individuo para ayudarlo a la obtención de su fin.

La función pública ocupa un plano superior respecto del servicio público, pues se funda en la soberanía, señalando la forma originaria a través de la cual se expresa el Estado: legislación, administración y jurisdicción.

Estas actividades son indeclinables e indelegables, y son ejercidas sólo por los órganos estatales pues resulta imposible suponer su concesión a los particulares. Ello, se debe a que a través de la función pública pueden imponerse al ciudadano limitaciones, tanto a su propiedad como a su libertad.

Motivo por el cual compartimos con Mosquera la posición de quienes prohíben el ejercicio de la huelga en la función pública. No puede funcionar un Estado en el que, alguna de las funciones que lo motorizan y le dan sentido a su existencia, están paralizadas. No puede concebirse un Estado que realice medidas de fuerza contra sí mismo.

No obstante, las Resoluciones 648/01 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, consideró servicio esencial a la actividad que lleva a cabo la Dirección Nacional de Reincidencia, permitiendo el ejercicio del derecho de huelga en una actividad que se encuentra íntimamente vinculada y de forma vital, a la actividad jurisdiccional. Si bien se hace hincapié en el respeto de los denominados servicios o guardias mínimas, nos parece que dicho antecedente puede ser el latiguillo al que recurren otras dependencias del Estado para hacer uso de un derecho, que a mi entender, no debe ser reconocido en el ámbito de la función pública, so riesgo de extender el derecho de huelga más allá de sus justos límites.

Como bien señala Krotoschin, podemos encontrarnos frente a una accionar que podría ser inconstitucional y hasta sedicioso, tomando en consideración que la medida de fuerza pueda tener como finalidad, inducir a una autoridad constitucional para que actúe o deje de actuar de cierta manera.

Cabe destacar, que junto al Estado participan la iniciativa privada y social, lo que permite la revalorización del servicio público, como prestación de uso y utilidad común y posibilitando escindirse de la concepción restringida de servicio público limitado al ámbito de la administración.

Ello permite distinguir las dos formas genéricas de prestar un servicio público, a saber:

- a) Prestación por el Estado o Propia.** El Estado puede prestar un servicio público a través de los órganos de la Administración central o de entidades descentralizadas, autárquicas o empresas públicas, o bien desde la creación del servicio a través del proceso de estatización.

La estatización es un género que comprende tres especies: nacionalización, provincialización o municipalización, según la jurisdicción o esfera de competencia institucional que se trate. De ésta manera el Estado ejerce sus prerrogativas de manera directa.

- b) Prestación por los Particulares o Impropia.** Esta forma de prestación puede ser realizada por sujetos privados o entidades públicas no estatales, donde el Estado ejerce sus prerrogativas de poder de forma indirecta. Ellos asumirán la ejecución del servicio público a través de:

- 1) Una concesión, licencia, permiso, autorización o habilitación otorgada por el Estado en tanto los prestatarios reúnan las condiciones exigidas por los respectivos regímenes legales y aseguren la eficiente prestación del servicio durante el término convenido.
- 2) Una locación de servicios u obras, en donde no existe transferencia de potestades públicas, sino tan sólo un contrato administrativo por el cual se encomienda la realización de determinada actividad que corresponde a la Administración.

Fincada dicha posición, es importante mencionar que una correcta reglamentación del derecho de huelga en los servicios esenciales, no puede dejar de definir que se entiende por servicio público, por servicio esencial y por servicio mínimo.

Según Alessi, existen tantas definiciones de servicio público como autores han tratado el tema. Pero sintetizando los criterios podemos reducirlos a dos:

- 1) **Orgánico.** Define o caracteriza el servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza.
- 2) **Funcional.** Define al servicio público en mérito a la índole de la necesidad que por ese medio o por esa actividad se satisfaga.

Creemos que el criterio correcto es este último, ya que es el único que presenta la ductilidad necesaria para adaptarlo a la cambiando realidad social. Es por ello, que siguiendo a Marienhoff puede entenderse por servicio público: ***toda actividad de la administración pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general, cuya índole o gravitación, en el supuesto de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal.***

De esta forma quedan comprendidos, además de los servicios derivados de un acto formal, expreso de la administración pública, otros que lo son por su naturaleza o esencia, como en el caso de los servicios públicos impropios o virtuales. Entre estos últimos podemos mencionar la venta de artículos de primera necesidad, expedición de medicamentos, entre otros, y que en algunos casos resultan tan esenciales o necesarios a la población, como los prestados directamente por el Estado.

Siguiendo con el curso de nuestra investigación, es el turno de determinar qué se entiende por servicio esencial. Ante todo, cuadra señalar, que el servicio público es el género y el servicio esencial es una subespecie de aquél.

En este punto, es trascendental determinar la forma a adoptar para definir cuales son los servicios esenciales. Así, pueden seguirse dos posturas, a saber:

- 1) **Enumeración taxativa** de los servicios esenciales.
Objeción: Tiene el inconveniente de omitirse algunos servicios que sobrevienen en esenciales.
- 2) **Concepto genérico** y amplio formulado en términos abstractos, pudiendo incluirse servicios esenciales, y otros que se tornan tales por su extensión o duración.
Objeción: Presenta el inconveniente que la autoridad de aplicación puede hacer un uso discrecional y arbitrario en la calificación.

La O.I.T., como bien los señalan los considerandos del Decreto 843/00, sólo admite como esenciales aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. Por su parte el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones del citado organismo internacional, han descalificado como esenciales a los trabajos portuarios, la reparación de aeronaves, la banca, las actividades agrícolas, la metalurgia, la enseñanza, los establecimientos petroleros, el abastecimiento y distribución de los productos alimenticios, la Casa de la Moneda, la Agencia Gráfica del Estado, los monopolios estatales del alcohol, la sal y el tabaco, el sector minero. Asimismo, se acepta la prohibición o restricción mayor de la huelga en la función pública, considerando esenciales el abastecimiento de agua, el servicio de salud y los prestados por los controladores de tráfico aéreo.

Sin embargo, y pese a la aparente posición restringida en la que se ha enrolado la O.I.T., sus órganos han aceptado una limitación adicional al derecho de huelga, extendiendo aquella noción de servicio esencial a los supuestos en que la extensión y duración pudieran provocar una situación aguda de crisis nacional, que las condiciones normales de existencia de la población podrían estar en peligro.

Luego analizar Decreto 843/00, podemos afirmar que la Argentina se ha enrolado en un criterio mixto, puesto que si bien otorga en su artículo 2º una enumeración taxativa inmediatamente permite a la autoridad

de aplicación, ampliar el concepto de servicio esencial cuando se diere alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La extensión y duración de la interrupción de la actividad de que se tratare pudiere poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de la persona en toda o parte de la comunidad;
- b) La actividad afectada constituyere un servicio público de importancia trascendental o de utilidad pública;
- c) La interrupción o suspensión del servicio pudiere provocar una situación de crisis nacional aguda que hiciere peligrar las condiciones normales o de existencia de la población.

Ello es fundamento suficiente para avalar el criterio intermedio del que hablamos, dotando a la legislación de una flexibilidad tal, que le permita afrontar a las fluctuantes aplicaciones prácticas del derecho de huelga, evitando así el desamparo de actividades, que de acuerdo a las circunstancias fácticas, pueden revestir un papel fundamental en la vida de una población.

Principalmente el fundamento de tal opinión encuentra amparo en el derecho de emergencia que emana de la propia Constitución Nacional, como derecho natural del Estado, a su propia conservación. Lo que tipifica la emergencia, es su modo de ser extraordinario, su gravedad, la amplitud de sus efectos y la imperiosa necesidad de establecer normas adecuadas para resolverla.

Concordantemente ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación: "Acontecimientos extraordinarios reclaman remedios también extraordinarios".¹⁶

Por último, y antes de abordar la siguiente sección, nos referiremos a la definición de servicio mínimo, donde la doctrina no presenta mayores complicaciones para su conceptualización.

El servicio mínimo representa la cuota o cantidad de servicio o actividad que debe existir o mantenerse en cualquier circunstancia. Es decir, el piso garantizado de servicio, que la población podrá utilizar o estará a su alcance en todo momento, que generalmente y conforme a la legislación en materia de servicios esenciales que presenta nuestra Nación, implica la cobertura mayor al cincuenta por ciento (50%) de la prestación normal del servicio que se tratare.

11.D.2. Caracteres.

El servicio público participa de las mismas características que toda la actividad administrativa, y es a través de ella, que recibe su régimen jurídico. No obstante, exhibe notas especificadoras que ayudan a individualizar esta particular forma de actividad estatal, determinando las obligaciones de la Administración y los derechos de los usuarios, resumido en los caracteres de: continuidad, regularidad, uniformidad y obligatoriedad.

a) Continuidad. Indica que el servicio debe prestarse siempre que la necesidad esté presente, haciendo referencia a una no paralización. Hay servicios, que por la necesidad colectiva que satisfacen, no pueden ser interrumpidos, como por ejemplo la provisión de agua potable, electricidad, etc. En estos casos se evidencia una continuidad absoluta. También puede hablarse de continuidad relativa cuando el servicio no se presta ininterrumpidamente, sino en determinados momentos, como por ejemplo el servicio de bomberos, el de la educación, etc.

A fin de preservar las garantías mínimas de prestación de servicios indispensables, el decreto 843/00 y las Resoluciones 480/01 y 648/01 reglamentan el procedimiento destinado a prevenir o, en su caso, encauzar los conflictos de trabajo, en el ámbito de los servicios esenciales.

Con ese objeto se establece que serán considerados esenciales: los servicios sanitarios y hospitalarios; la producción y distribución de agua potable y energía eléctrica; los servicios telefónicos y el control de tráfico aéreo, la educación pública y la actividad que desarrolla la Dirección Nacional de Reincidencia.

16. C.S.J.N. Fallo: 238:76.

La enumeración sólo ostenta un carácter ejemplificativo puesto que la autoridad de aplicación puede ampliar dicho criterio en atención a los criterios expuestos en la anterior Sección.

Es por ello, que a pesar del silencio que existe respecto de los servicios de transporte, gas y otros combustibles, estimamos que puede ser solucionada mediante la interpretación de la autoridad cuando la extensión, duración y oportunidad de la interrupción del servicio o actividad pudiera poner en peligro la salud, la libertad o la seguridad de toda la comunidad o de parte de ella.

b) Regularidad. Implica que el servicio debe prestarse conforme a las reglas preestablecidas. Esta característica ha sido receptada por la Constitución Nacional que determina que la legislación establecerá los *marcos regulatorios* de los servicios públicos de competencia nacional (art. 42).

c) Uniformidad. Significa la igualdad de trato en la prestación de los servicios, sin discriminación ni privilegios. Ello deriva del principio constitucional de igualdad ante la ley (art. 16).

d) Obligatoriedad. Es inherente al servicio, por su propia naturaleza, la obligatoriedad de la prestación y su exigibilidad por los usuarios. Esto se debe a que por medio de los servicios públicos se satisfacen intereses de la comunidad en general.

Habiendo concluido con la exposición de nuestro **Marco Téorico**, daremos paso al siguiente Capítulo, referido a la **Contrastación-Empírica**, el que tendrá como meta proporcionar una respuesta clara al problema planteado, de forma que nos permita comprobar las hipótesis planteadas oportunamente, logrando así la consecución de los objetivos propuestos.

Contrastación empírica

12.A. Jurisprudencia.

Al poco tiempo de haberse reconocido el derecho de huelga por nuestra Carta Magna, a través de la reforma de 1957, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, declaró que cualquiera fuese el alcance atribuido a este derecho en la Constitución, era obvio que ella dejaba a salvo los demás derechos que la Ley Suprema asegura a todos los habitantes del país, pero recíprocamente tales derechos y garantías debían ser interpretados de manera que no hiciesen prácticamente ineficaz el derecho de huelga.

Asimismo, la Corte dijo que: *“el hecho de que el derecho de huelga tenga consagración constitucional, no significa que sea absoluto, ni que impida su reglamentación legal, ni la apreciación judicial de las circunstancias conducentes para decidir los casos que ocurrieren”*. Doctrina ésta que no ha sido nunca abandonada por la Corte, y que se ha mantenido hasta la actualidad.¹⁷

Posteriormente, se establecieron las condiciones de legitimidad del ejercicio del derecho de huelga, declarándose en forma generalizada que el mismo, consistía en la suspensión total de tareas con abandono del lugar de trabajo, por lo cual se descalificaron otro tipo de medidas, específicamente los paros parciales durante la jornada o el trabajo a desgano.¹⁸

En cuanto a los móviles de la huelga se dijo que la misma debía perseguir la defensa de los intereses profesionales, incluyéndose las políticas y las de solidaridad.¹⁹

Se reconoció la facultad del Poder Ejecutivo de la Nación, para tomar las medidas que estime conducentes al encauzamiento y desarrollo de los conflictos colectivos de trabajo, tales como las atinentes a la calificación de las huelgas, en ejercicio del poder de policía. Las decisiones, en tal sentido, son irrevisibles judicialmente, porque el encausamiento de los movimientos de fuerza y la tutela de los intereses generales que compromete, constituye función gubernamental atinente incluso a la preservación del orden y la seguridad pública propia de la Administración.²⁰

17. C.S.J.N. Fallos: 242:353; 251:472.

18. C.S.J.N. Fallos: 1960-451; 1961-349; 1962-483; 1963-126, 207, 418 y 487.

19. C.S.J.N. Fallo: 1963-229

20. Fallo 49.154, “Ravaschino, Luis A. y otros c/ Banco Avellaneda”, LA LEY, 108-410.

No obstante lo expuesto, la irrevisibilidad judicial a que se hace referencia en el párrafo anterior, no es absoluta, pues el control judicial suficiente no puede desaparecer, prosperando cuando la calificación administrativa sea irrazonable o manifiestamente arbitraria.²¹ Además, en caso de no existir calificación administrativa, los jueces tienen facultad para proceder a la calificación de las huelgas, ateniéndose a la forma de su desarrollo, como a las razones que la originaron.

Además la Corte Suprema de Justicia de la Nación se refirió más concretamente al tema de los servicios públicos en dos acordadas, con motivo de los paros judiciales. Vale la pena transcribir los principales puntos de las mismas:

Por la Acordada N°22/85²², la Corte dijo:

1. El derecho de huelga no es absoluto, sino que es posible de reglamentación normativa y de apreciación judicial, ya que se lo debe armonizar con las demás garantías y derechos de la Constitución Nacional.
2. El ejercicio del derecho de huelga no puede afectar sustancialmente la continuidad de los servicios públicos, ni el orden, ni la paz social, valores estos, cuya tutela se haya a cargo del Estado por una imposición constitucional, que supone reconocible las facultades que fuesen necesarias para asegurarlas. Ello es así, porque sería contrario al entendimiento común, asignarle al derecho constitucional de huelga, un rango superior a la serie de deberes y correlativas facultades del Estado, también de raigambre constitucional, que se vincula con la adecuada consecución de los fines antes expresados.
3. La continuidad en la prestación del servicio público de la justicia se vería grave y sustancialmente menoscabado, si el ejercicio del derecho de huelga se desplegara en medidas tendientes a la paralización total de tareas por parte de los agentes del Poder Judicial, pues el servicio de justicia, que debe ser caracterizado como uno de los fines específicos del Estado, requiere que la Corte Suprema de Justicia de la Nación asegure su prestación eficaz e ininterrumpida, sin que ello importe llegar en los hechos, al desconocimiento del derecho de huelga.
4. La necesidad de hacer compatibles el interés general y los intereses profesionales, conduce a establecer limitaciones razonables al derecho de huelga, cuya legitimidad o ilegitimidad puede valorarse, aunque no haya ley expresa sobre el punto, teniendo en cuenta la presencia y ausencia de una serie de características de forma y fondo, ya que la mencionada medida debe ser utilizada como la última *ratio*, en el camino de reclamos que se estimen dignos de hacerse valer.
5. Concluye la acordada exhortando al personal judicial al fiel cumplimiento de sus deberes, autorizando a las Cámaras y Jueces de Primera Instancia para comisionar el número de empleados necesarios para la atención de los asuntos que no admitan demora y la colaboración en las tareas a desempeñarse en horas de paro, disponiendo que las sanciones a aplicar a los empleados que se nieguen a cumplir las comisiones, son las previstas por el artículo 16 del Decreto-Ley 1285/58.

En la Acordada N°56/85²³, reiterando en la línea de pensamiento recientemente referida, se expresó que: *“la trascendencia de la prestación normal del servicio público de la justicia, hace que ésta pueda conciliarse con las disposición de manifestar públicamente, que tuvieron pudieran tener los empleados del Poder Judicial, si la concertación se realiza fuera del horario establecido para la atención al público en las oficinas judiciales.”*

Dentro de los escasos antecedentes que encontramos de sanciones aplicadas a los responsables del ejercicio abusivo del derecho de huelga, debemos mencionar el siguiente:

21. C.S.J.N. Fallos: 250:544; 106:942; 251:472.

22. Mayo 21-985, ED, 30-312/314.

23. Agosto 27-985, ED, 130-316.

Fallo 89.370 – CNCiv, Com. y Minería Gral. Roca, Río Negro, octubre 17-1990.- Operaciones Especiales Argentinas S.A. c/ Sindicato Petrolero Neuquen y otro.²⁴

Hechos: La empresa Operaciones Especiales Argentinas S.A. acciona contra el Sindicato Petrolero Neuquen y contra Guillermo J. Pereyra (Secretario General del Gremio Petrolero), por el resarcimiento de los daños y perjuicios producidos por la ocupación de sus instalaciones y bienes, durante el tiempo del 8 al 30 de diciembre de 1987. Ello se hizo con el fin de lograr la reincorporación, sin condicionamiento alguno, de los 64 compañeros despedidos. Durante la ocupación se impidió el acceso y egreso de camionetas de la empresa, reteniéndose las llaves de los vehículos. Se debieron alquilar camionetas para suplir la falta de vehículos y así garantizar las tareas propias.

Fundamentos: El Juez de Primera Instancia sostuvo que la toma del predio de la actora, de sus instalaciones, así como de sus bienes muebles, constituye un ilícito que genera la obligación de indemnizar.

La ocupación material de una empresa determinada por un conflicto laboral es una vía de hecho no autorizada por nuestras leyes y violatoria de los derechos constitucionales de propiedad y libertad de trabajo.

En su exposición, el *a-quo* cita lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en cuanto a que la acción directa, o sea, el aseguramiento o la satisfacción de una pretensión por autoridad propia, no está consagrada por nuestra legislación, salvo en los casos de legítima defensa o de estado de necesidad, que presuponen indispensablemente la circunstancia de que la gente no pueda obtener en tiempo el auxilio de la autoridad.

Ninguna ley de nuestro ordenamiento reconoce a nadie, sin mediar aquellas situaciones de excepción, la facultad de recurrir por sí mismo a las vías de hecho, para asegurar o defender lo que estima su derecho, y mantenerse en ellas ante la pasiva presencia de la autoridad pública.

No se trata de negar o discutir la existencia del derecho de huelga, ni poner en duda la legitimidad de las reclamaciones de los obreros en el conflicto que mantienen con la empresa patronal, aspecto absolutamente extraño a la instancia extraordinaria de esta Corte en la ocasión presente.

Lo que aquí se afirma es la obvia conclusión de que todos los ciudadanos están sometidos a las leyes, y que ninguno puede invocar en su favor derechos supraliberales, es decir, derechos que existirían por encima y con prescindencia de las normas que integran el derecho positivo argentino.

El derecho de huelga solamente ampara al trabajador en el aspecto disciplinario y de estabilidad cuando se limita a negarse a cumplir con las prestaciones propias de su función, pero que, sea cual fuere la justicia del reclamo, se ultrapasa la protección constitucional y se entra de lleno en la ilegalidad, cuando se recurre a la toma de la propiedad ajena, como en la especie.

En caso *sub-examine* se dieron los presupuestos que determinan la existencia de responsabilidad de la persona jurídica: la imputabilidad del agente, atento que su obrar se produce con la culpa que reclama el artículo 1067 del Código Civil; el nexo adecuado de causalidad, toda vez que su origen se reconoce en el órgano de representación legal del sindicato, y finalmente, se ha provocado el daño, abarcativo de todo perjuicio resarcible, sea material o moral, físico o patrimonial, con aplicación en su cuantía de las reglas generales del derecho.

Pereyra, como Secretario General del Gremio, es autor de un ilícito, a la vez que el resto de los operarios que tomaron la planta y las demás autoridades del Sindicato que hubieron avalado la medida; de haber sido éstos demandados, habrían debido responder también solidariamente.

El principio está en los artículos 274 al 279 de la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales, y por analogía es aplicable a la especie: ¿o acaso cabría alguna duda de que el representante es responsable en el supuesto hipotético de que, en ejercicio del cargo gremial hubiese estafado a un tercero, ante quien la entidad representada debe responder civilmente por el delito? Desde ya que el artículo 43 del Código Civil, al

24. *Revista Jurídica LA LEY*, editorial LA LEY, Buenos Aires, 1991, Tomo 1991-B, pág. 406 y ss.

hacer procedente la acción contra la persona jurídica, no excusa al autor del ilícito, que debe responder también, y solidariamente, por simple aplicación del derecho común.

La Ley de Contrato de Trabajo en sus artículos 87 y 135, se refiere a los supuestos de daños graves e intencionales cometidos por el dependiente, que pudieron haber sido de aplicación en el caso, si se hubiese accionado también contra los operarios.

La libertad de huelga no puede amparar a quienes realicen amenazas contra la libertad de trabajo, ni a quien cometa actos de violencia contra las personas y los bienes. Todos estos casos patológicos quedarán fuera de la protección del derecho de huelga y harán caer sobre los infractores las sanciones que la ley prevé.

En el caso *sub-examine* la sanción fue única y exclusivamente de carácter pecuniario.

12.B. Publicaciones Periodísticas.

La presente Sección tiene por objeto destacar las noticias periodísticas más sobresalientes de los últimos tiempos, que han sido publicadas en los principales matutinos de la República Argentina, con el objeto de corroborar cual es el ejercicio que se hace del derecho de huelga, y de esta forma contrastar sus manifestaciones con la normativa vigente, de forma tal que podamos analizar las hipótesis derivadas que hemos formulado oportunamente y relacionarlas con nuestra visión sociológica del tema.

12.B.1. *Diario "La Nación".*

Fecha de Publicación 30.05.2002

Segunda huelga al gobierno de Duhalde

En un paro con adhesión dispar, la CTA reclamó un plebiscito

De Gennaro quiere que la población opine sobre el FMI; caos en el tránsito

- Hubo piquetes y manifestaciones en más de 1000 ciudades del país
- Menos gente ingresó en Buenos Aires
- Los cortes se levantaron pasadas las 16

Como resultado del paro nacional con movilización realizado ayer por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el secretario de esa organización, Víctor De Gennaro, desafió al presidente Eduardo Duhalde a que «en lugar de hablar de adelantamiento de elecciones, se anime a aceptar un plebiscito para que la gente diga si acepta o no los acuerdos previstos con el Fondo Monetario Internacional (FMI)».

De Gennaro definió como «un gran piquetazo» la medida de fuerza que se extendió por todo el país. Pero pidió disculpas a la gente que pudo verse afectada por los «centenares de actos realizados en todo el país». Además, dijo que el «éxito del paro se tomó como un mandato contra la pobreza».

En la conferencia de prensa que brindó el líder de la CTA estuvo acompañado por Marta Maffei (Ctera), los piqueteros Juan Carlos Alderete, Amancay Ardura y Luis D'Elía, dirigentes de Madres de Plaza de Mayo, de la Federación Agraria, de pequeños y medianos empresarios (Apyme) y de diputados de ARI, entre otros. Con piquetes, cortes en rutas y calles, y movilizaciones en más de mil ciudades del país, que provocaron múltiples inconvenientes en el tránsito, se cumplió la huelga de 24 horas, la segunda protesta sindical en una semana que soportó el gobierno de Duhalde. La semana última fue la CGT rebelde de Hugo Moyano la que efectuó una huelga parcial de 12 horas que culminó en una concentración en Plaza de Mayo.

Con la consigna de «hay que pararlos», en contra del Gobierno, y contra el hambre y la desocupación, la protesta de ayer tuvo como impacto principal los piquetes, mientras que la **huelga** en sí tuvo un dispar acatamiento.

De todas maneras, la protesta se hizo sentir en la administración pública, en los colegios, ya que adhirió la Ctera y Suteba, y en las universidades, ya que hubo apoyo de Fatun.

La adhesión de la Asociación del Personal Aeronáutico dificultó la salida de aviones desde Aeroparque y Ezeiza por algunas horas.

También a medianoche finalizó la huelga de la Federación Agraria Argentina, que paralizó la actividad en el campo desde el domingo último.

Las organizaciones que se movilizaron en la Capital y sus alrededores confluyeron en un acto frente al Congreso, donde asistieron unos 2000 manifestantes, y allí habló el secretario general de la CTA en el distrito, Favio Basteiro.

Poco antes de ello, los piqueteros y varios grupos de militantes de Izquierda Unida también generaron inconvenientes en el tránsito de pasajeros por los cortes en las vías ferroviarias de las ex líneas Roca, Belgrano y Sarmiento.

Caos ciudadano

En la Ciudad de Buenos Aires, la jornada de paro impuso un ritmo extraño, donde hubo una mezcla de caos y tranquilidad. Con piquetes en casi todos los puentes de ingreso y egreso a la Capital Federal, muchos trabajadores no pudieron asistir a sus empleos, por lo que se notó una merma de gente y de vehículos. Las terminales ferroviarias de Once y Constitución también tuvieron una jornada entre tranquila y caótica, por las interrupciones momentáneas en los servicios de las ex líneas Roca y Sarmiento. La gran mayoría de los comercios mantuvo sus persianas abiertas.

Los cortes en la Capital comenzaron poco antes de las 10.30, cuando varios grupos de piqueteros de la Corriente Clasista y Combativa cortaron el tránsito en los puentes Saavedra, Alsina, La Noria y Pueyrredón. Las interrupciones más importantes en el centro porteño se produjeron en el Obelisco, a cargo de estudiantes universitarios que luego marcharon hacia el Sheraton Hotel, en Retiro, y frente al PAMI, donde jubilados realizaron un desayuno con tortas fritas.

Además hubo cortes sobre la Avenida de Mayo, frente a la jefatura de gobierno porteño; hubo interrupciones en Pueyrredón y Bartolomé Mitre; en la avenida Costanera, frente al Aeroparque Jorge Newbery; en plaza Lavalle, y en otros puntos como Once y Tribunales.

A las protestas enmarcadas en el paro se sumó en el microcentro una multitud que compraba dólares en las principales casas de cambio y la habitual protesta de ahorristas.

Cuando pasadas las 16 los manifestantes levantaron los cortes para asistir al acto central, la ciudad fue recuperando su ritmo y, a partir de las 19, se produjeron congestionamientos de tránsito en los alrededores del Congreso.

Hubo cortes de rutas en todo el país

El paro convocado por la CTA tuvo una fuerte repercusión en el interior del país, aunque más por los cortes de rutas y calles que por el ausentismo a los lugares de trabajo.

Sólo en Entre Ríos y en Neuquén se produjeron incidentes menores. En el primer caso se arrojaron bombas de alquitrán contra la ventana del despacho del gobernador Sergio Montiel, mientras que en Neuquén manifestantes apedrearon bancos.

En el conurbano bonaerense, decenas de cortes de rutas, avenidas y vías del ferrocarril, además de actos y manifestaciones, fueron los signos distintivos.

Los piquetes, que se iniciaron a la mañana, provocaron trastornos en el tránsito vehicular de acceso a la ciudad de Buenos Aires.

En tanto, en La Plata, la céntrica plaza San Martín, frente a la Casa de Gobierno bonaerense, fue el espacio escogido por unos dos mil manifestantes pertenecientes a los gremios agrupados en la CTA y sectores de piqueteros de la Corriente Clasista y Combativa, para repudiar las «políticas provinciales de ajuste» y exigir un «urgente aumento de salarios».

Durante este acto, que se desarrolló sin incidentes, los oradores reclamaron un seguro de desempleo de 456 pesos mensuales, además de una asignación universal por hijo de 72 pesos, y otra de 180 pesos para personas mayores a los 70 años que no cuentan con cobertura social.

En Córdoba, unos 8000 manifestantes recordaron el Cordobazo, aquel levantamiento de protesta obrera-estudiantil ocurrido en 1969. No se registraron incidentes.

Las principales ciudades de Tucumán quedaron prácticamente aisladas por los cortes de ruta que hubo en los accesos a las ciudades y en las rutas provinciales durante la jornada de protesta.

En Ushuaia, por su parte, unos 700 manifestantes cortaron las calles céntricas.

Fecha de Publicación 14.05.2002

La crisis: la CGT disidente iba a movilizarse hoy a la Plaza de Mayo**Moyano suspendió el paro por mal tiempo**

En la central obrera niegan que haya existido un acuerdo con Duhalde; quieren poner una nueva fecha a la medida de fuerza

- El camionero explicó que el diferimiento de la huelga se debió a las «malas condiciones climáticas»
- Desmienten un acercamiento con el Gobierno
- Divergencias internas

La CGT disidente de Hugo Moyano suspendió ayer «por malas condiciones climáticas» el paro que tenía previsto hoy, desde las 12, y con movilización desde las 15, a la Plaza de Mayo en contra de la política económica del Gobierno y contra el Fondo Monetario Internacional (FMI).

«La explicación parece absurda y genera suspicacias que no podemos evitar, pero acá no se negoció nada con el presidente Eduardo Duhalde y lo cierto es que no podíamos olvidarnos de los inundados y de la gente que se vio afectada por el temporal», aseguró a LA NACION el dirigente Juan Carlos Schmid.

Al mismo tiempo, se dispuso que cada gremio dispusiera un operativo de campaña de solidaridad para socorrer a los afectados por el mal tiempo. El anuncio fue hecho después de una reunión de consejo directivo del sector que se hizo ayer en el sindicato de camioneros.

Divergencias

Otras fuentes sindicales vinculadas con las 62 Organizaciones peronistas admitieron que «Moyano se había quedado solo» para hacer la protesta y que la gota que colmó el vaso fueron sus declaraciones de ayer a un programa periodístico televisivo donde elogió a Elisa Carrió (ARI) y sostuvo que Luis Zamora había moderado sus posturas de izquierda. «No vamos a hacerle un paro a un peronista (Duhalde) para terminar pegado a otros», dijo un sindicalista a LA NACION, con cierta exageración.

Otro factor que inclinó la balanza para suspender la huelga la dio la posición de Juan Palacios (UTA), después del encuentro en Camioneros, donde adelantó la decisión de la central de posponer la medida. Aunque sus allegados se quejaron de que no era la posición de la UTA, sino de toda la CGT disidente, se leyó como una avanzada en fijar su posición.

Ahora, la apuesta será la rápida ratificación de la medida de fuerza en una nueva fecha cuando vuelvan a reunirse hoy los sindicalistas en el mismo gremio si es que consigue la CGT disciplinar a sus gremios. «Si perdemos la oportunidad de enfatizar que seguimos con la protesta, todo el mundo dudará de los motivos que generaron la suspensión», agregó Schmid. Es más, hay otro grupo de sindicalistas que espera que la medida se tome esta misma semana y no se demore más tiempo.

Dentro de la central disidente hubo autocríticas. La más firme fue que deberían haber insistido en que el énfasis estaba puesto más en la posibilidad de convocar gente a la Plaza de Mayo que en la aplicación de la huelga. Ese esquema (importaba mucho una presencia masiva y el mal tiempo) conspira con ese deseo, independientemente de que realmente los dirigentes -eso lo saben ellos- hayan pensado en el bienestar de los desocupados.

Por eso, varias voces dijeron a LA NACION que la idea no es afectar a la gente en momentos en que se desconcentra de la Plaza y puedan contar con servicios públicos. Así las cosas, por caso, los colectivos andarían a partir de las 18 y no desde la medianoche.

Entonces, hasta hoy por lo menos, el primer paro sindical al gobierno de Eduardo Duhalde quedó en la nada.

Ello se produjo después que éste definió como «inconveniente» la huelga y pidió «una tregua» a los sindicalistas, aunque el propio Presidente relató que en una conversación con Moyano el gremialista le había dicho que era imposible porque el Congreso de la CGT disidente ya lo había decidido. En declaraciones periodísticas, Moyano se mantuvo en la negativa y agregó que «el tiempo del Gobierno está agotado». La ministra de Trabajo, Graciela Camaño, dijo en su momento a LA NACION que no coincidía con la huelga porque «el país ya estaba parado».

La suspensión de los hombres de Moyano a la movilización de hoy habría sido aceptada por el Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados, que conduce Raúl Castells y que iba a participar con la CGT disidente en la marcha.

En cambio, los piqueteros Luis D'Elía y Juan Carlos Alderete criticaron a Moyano.

Fecha de Publicación 13.06.2002

**Los empresarios del sector ratificaron la medida de fuerza
Hubo paro nocturno de micros**

La Federación Argentina de Transportadores por Automotor de Pasajeros (Fatap), que agrupa a los empresarios del transporte colectivo, rechazó una intimación del Ministerio de Trabajo y ratificó la suspensión de los servicios, entre las 23 y las 4, a partir de anoche.

Paralelamente, la Fatap insistió en que se espaciará la circulación de colectivos los domingos y feriados, a pesar de una exhortación del Ministerio de Trabajo para tratar de garantizar la prestación mínima del transporte público.

Mientras permanece trabado un acuerdo entre el Ministerio de Economía y la federación de transportistas, los colectivos no circulan por la ciudad y el Gran Buenos Aires durante el lapso citado, mientras que los domingos y feriados brindarán un servicio de una unidad por hora.

El Ministerio de Trabajo exhortó ayer a los colectiveros a cumplir con un diagrama de emergencia que garantice la cobertura del 40 por ciento de los servicios nocturnos. Sin embargo, el paro comenzó anoche, sin solución a la vista.

«Servicio público»

«El transporte es un servicio de interés público y, por más legítimos que sean los reclamos del sector, no son absolutos», dijo Jorge Rampoldi, subsecretario de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo. El funcionario advirtió que, de cumplirse la medida de fuerza, el gremio podría ser sancionado y la federación podría perder su personería.

Pese a la posición de la cartera laboral, la Fatap aseguró que el paro «no se levantará con promesas» y que espera medidas que permitan recomponer el déficit generado como consecuencia de la devaluación.

La federación reclama que se habilite un fondo de «compensación tarifaria», sobre la base de retenciones impositivas para nivelar las cuentas del sector sin avanzar en un aumento de la tarifa del pasaje.

Fecha de Publicación 30.05.2002

Vacunos: el paro de la FAA y del transporte de carga volvió a restringir la oferta Se vendieron sólo 341 cabezas

- La escasa hacienda fue negociada con interés firme de la demanda
- Hasta el fin de semana no habría problemas de abastecimiento
- Se pagó hasta \$ 1,55 por novillos

Resultó mínima la actividad desarrollada ayer en el Mercado de Liniers como consecuencia del paro que en reclamo de soluciones a diferentes problemas que los afectan iniciaron el domingo la Federación Agraria Argentina (FAA) y el transporte automotor de carga.

En 11 camiones jaula, procedentes de distintas localidades de la provincia de Buenos Aires y 1 de Corrientes, se contabilizaron sólo 341 cabezas, escasez que puede atribuirse a mayores dificultades para el tránsito que las registradas el domingo y el lunes últimos, sin descartar como posible factor de influencia el temor de los remitentes a sufrir pérdidas económicas de consideración incierta tras el anuncio de piquetes en las principales rutas de acceso al tradicional centro formador de precios y principal referente de la ganadería argentina.

Esta exigua oferta, adicionada a la del lunes y el martes, de 6460 y 1008 vacunos, respectivamente, hizo un acumulado de sólo 7809, volumen inferior en aproximadamente un 36,50 por ciento al promedio de ingresos diarios.

Abastecimiento interno

Consultados varios representantes de empresas faenadoras dedicadas al abastecimiento interno, se respondió a LA NACION que hasta el próximo fin de semana podrían llegar sin tropiezos mayores a cumplir con las entregas habituales.

No obstante, de no mediar una apreciable afluencia de hacienda mañana, se tornaría dudosa la posibilidad de llegar en término a reponer los distintos cortes en la etapa minorista.

Por otra parte, pusieron énfasis en destacar que los precios anotados en las tres últimas ruedas deben tenerse en cuenta sólo a título informativo, pues se llegó a tales niveles exclusivamente para tratar de afrontar siquiera los compromisos mínimos de faena.

Fecha de Publicación 28.05.2002

Se levantó la medida, 4 horas antes de lo previsto El paro de ómnibus de larga distancia produjo caos de tránsito

El titular de la Cámara Empresarial de Larga Distancia, Mario Verdeguer, informó a **LA NACION LINE** que la medida de fuerza es en respuesta al aumento de los costos del sector.

Luego de realizar durante dos horas una marcha por el centro de la ciudad de Buenos Aires provocando serios trastornos en el tránsito, comenzó este mediodía un paro de doce horas de los ómnibus de larga distancia, que fue levantado cuatro horas antes de lo previsto, tras recibir un compromiso del Gobierno de que facilitaría la rebaja del precio del gasoil y de insumos.

Así lo anunció en la terminal del barrio porteño de Retiro, el titular de la Cámara Empresarial de Larga Distancia (CELADI), Mario Verdeguer, quien además aclaró que se liberaría el ingreso y egreso a esa estación, que permanecía bloqueada.

La medida de fuerza, en protesta por el aumento del precio del gasoil, fue precedida por una caravana de micros que partió a las 10 desde la estación de Retiro, bordeó la Casa de Gobierno con sus bocinas sonando y sus luces encendidas, copó todos los carriles de la Avenida de Mayo, pasó frente al Congreso -donde se repitió el ruidoso coro- y regresó por las avenidas Callao y Corrientes hacia el punto de partida, generando un gran caos de tránsito.

La recorrida se desarrolló bajo la lluvia que caía sobre Capital Federal. El paro fue decretado por las compañías de transporte agrupadas en la Cámara Empresarial de Larga Distancia (Celadi), que agrupa cerca del 45 por ciento de las unidades de larga distancia.

Tras la declaración del lock-out, la Secretaría de Transporte emitió un duro comunicado, en el que aseguró que el empresariado «se olvida de los usuarios» y resalta que «desde hace más de tres meses» la cartera «trabaja proponiendo soluciones».

No obstante, los directivos de CELADI advirtieron que «de no mediar soluciones efectivas y urgentes estas medidas se incrementarán paulatinamente hasta llegar a la paralización total por tiempo indeterminado». El sector reclama medidas compensatorias que permitan atender el fuerte aumento de costos, que en algunos casos llega al 300 por ciento en repuestos e insumos tales como el gasoil y los neumáticos, según se informó.

En declaraciones a **LA NACION LINE**, el presidente de la Celadi, Mario Verdeguer, señaló que la medida se realiza porque la situación de las empresas se torna imposible ya que no pueden hacer frente al tremendo aumento de los costos, que se incrementaron en un 200 por ciento.

El empresario también aclaró que mantuvo reuniones con diversos funcionarios del Gobierno para pedir medidas que traten de compensar la suba de los costos, como "la eximición del peaje en las rutas abiertas

y la flexibilización de la normativa para que permita adecuar la oferta a la demanda, ya que por ser un servicio público se debe respetar la frecuencia y la continuidad aunque los ómnibus están viajando prácticamente vacíos por las rutas del país”.

Celadi agrupa alrededor de 40 empresas, entre otras Flecha Bus, CATA, Nuevo Chevallier, Urquiza, Plus Mar, Vía Bariloche, Pullman y General Belgrano.

En relación a la venta de pasajes, el titular de la institución indicó que los días anteriores se dieron instrucciones a los empleados para que no vendan pasajes y se dispusieron unidades para satisfacer las necesidades de los usuarios, a partir de esta medianoche.

Fecha de Publicación 21.05.2002

Agreden físicamente al intendente de Gral. Pueyrredón

Daniel Katz fue golpeado por un grupo de manifestantes en la entrada de la sede municipal en Mar del Plata

El intendente de la Municipalidad de General Pueyrredón, Daniel Katz, fue agredido físicamente por un grupo de manifestantes en la entrada de la sede municipal, en Mar del Plata.

Katz fue golpeado con un palo en la cabeza y tomado a las patadas por un grupo de empleados municipales que protestaba en reclamo de sus sueldos.

El propio intendente señaló que recibió las agresiones cuando salió de su despacho para dialogar con los desocupados que se quejaban en la calle por la asistencia social y a quienes quería comunicarles que había iniciado negociaciones con el ministro de Trabajo provincial, Mariano West, para conseguir ayuda. Katz dijo a la prensa que mientras dialogaba con el dirigente de la CTA marplatense Daniel Barragán «de golpe veo salir a un gran número de municipales que comenzó a insultarme y patearme».

«Ni siquiera miré hacia donde estaban los municipales para que no lo tomaran como una provocación» comentó el jefe comunal al decir: «Recibí hasta un palo en la cabeza» en medio de la trifulca para luego regresar a su despacho.

En tanto, fuentes de la Municipalidad aseguraron que esta tarde se hizo el depósito de 460 pesos por empleado para saldar la deuda salarial que reclamaban.

Los municipales coincidieron hoy con los desocupados en llevar su protesta hasta el frente de la Municipalidad, dado que los primeros iniciaron a la medianoche un paro por 48 horas por los sueldos de abril que debían haberles pagado ayer. Esta mañana el hall del municipio parecía un gran camping donde los delegados del sindicato desplegaron sus reposeras, sandwicheras y equipos de mate a la espera del depósito de sus salarios en los cajeros automáticos.

El intendente Katz se mostró molesto por la medida de fuerza ya que el atraso en el pago se debió a que tuvo que priorizar en gastos para ayudar a damnificados por el temporal de la última semana, según una fuente cercana al intendente.

Pasado el mediodía, unos ochocientos desocupados llegaron hasta la comuna en Hipólito Yrigoyen y la avenida Luro, para reclamar ser incorporados a los nuevos planes Jefes y Jefas de familia.

Estos desocupados marcharon varias cuadras encabezados por dirigentes de la CTA local para reclamar al Ejecutivo municipal la incorporación de 1500 personas que antes pertenecían a otros planes y que pese a incorporarse al nuevo sistema de ayuda de la Nación no figuraron en las listas para el cobro de los 150 Lecop, según indicó Barragán.

Fecha de Publicación 13.05.2002

La Plata: un paro de empleados detuvo la actividad en Ministerios

Cuatro Ministerios y la Municipalidad platenses quedaron paralizados por la medida de fuerza que iniciaron hoy los trabajadores de mantenimiento; no hay energía eléctrica, ni agua ni gas.

LA PLATA.- Dependencias de cuatro ministerios del gobierno bonaerense y de la Municipalidad de esta ciudad quedaron esta mañana paralizadas a raíz de que empleados de mantenimiento de las dos torres donde funcionan, les cortaron los suministros de electricidad, agua y gas, en el marco de un sorpresivo paro de actividades.

Los manifestantes -24 trabajadores de la empresa Roll Ingeniería, que tiene la concesión de los servicios de mantenimiento en dos torres de 16 pisos con oficinas públicas- reclamaban el pago de una deuda de tres meses de sueldo.

En los dos edificios donde se realizaba el paro -situados en la calle 12 entre 50 y 54, frente a la Catedral platense- funcionan oficinas municipales y de los ministerios de Asuntos Agrarios, Justicia y Seguridad, Trabajo y la Dirección General de Escuelas provincial.

El presidente de Roll Ingeniería, Gustavo Maluendez, aseguró que el gobierno bonaerense «hace ocho meses que no paga» los servicios de mantenimiento.

12.B.2. Diario "Clarín".

Viernes 19 de Abril de 2002

LA CRISIS SOCIAL: EL FANTASMA DE LA BREVE HUELGA DE FEBRERO

Chile teme quedarse sin gas argentino

El Gobierno acusó recibo de la preocupación de ese país. Y lanzó advertencias a gremios y empresas.

Con el fantasma del paro sindical que afectó al sector energético en febrero, la Cancillería chilena le manifestó ayer al Gobierno argentino su **preocupación por otro corte del suministro de gas en Neuquén** y advirtió que en ese caso revisará los contratos con las plantas Loma de la Lata y Rincón de los Sauces.

La respuesta argentina llegó de inmediato. En el plenario del Consejo Nacional de Seguridad Interior, el secretario Juan José Álvarez expresó su preocupación por el tema y destacó la decisión del Gobierno de generar las condiciones de seguridad necesarias para **evitar «el riesgo de una paralización de la producción o la distribución de estos productos»**.

Álvarez subrayó la **importancia estratégica** que tiene para la Argentina la relación del comercio energético con Chile. De hecho, el punto dos del temario del encuentro que se hizo ayer fue, justamente, **«protección de yacimientos y redes de distribución energética»**.

El secretario de Seguridad planteó también la necesidad de llevar adelante acciones conjuntas de la Policía Federal y las fuerzas provinciales para «extremar la seguridad en estas instalaciones y prevenir la comisión de actos que atenten contra su normal desenvolvimiento».

»El riesgo de una paralización de la producción o la distribución de las redes productoras o distribuidoras de hidrocarburos y otros energéticos **no emerge únicamente de la protesta social con sus ocupaciones de instalaciones o cortes de rutas**», aclaró Álvarez.

Y agregó: «Están los propios intereses económicos en juego, que a través de prácticas o amenazas de sabotaje o desabastecimiento buscan mejorar su capacidad de imposición frente a otros actores públicos o privados». Los gremios están en pie de lucha porque dicen que las empresas quieren echar trabajadores. El gobierno de Duhalde cree, en cambio, en la **supuesta complicidad de empresas y sindicatos**.

En febrero, cuando el sector sindical energético argentino entró en conflicto con las empresas del sector, los gasoductos de Neuquén dejaron de funcionar unas pocas horas —hasta que acataron la conciliación dictada por Trabajo— y dejaron a oscuras el otro lado de la Cordillera.

La preocupación de Chile está fundamentada: el 60% de su consumo eléctrico proviene de la Argentina. Repsol es la concesionaria hasta 2027 de las plantas de Loma de la Lata y Rincón de los Sauces. El tema es una cuestión de Estado para Chile. Ya durante aquel episodio se empezaron a elaborar alternativas para enfrentar la crisis, y Duhalde tuvo que escuchar las quejas de su par chileno, Ricardo Lagos.

Sábado 18 de Mayo de 2002

LO CONFIRMARON LAS CINCO ENTIDADES EMPRESARIALES

Mañana habrá paro total de micros en Capital y GBA

Además, de lunes a viernes no circularán entre las 24 y las 4. Exigen que el Gobierno cumpla con los acuerdos asumidos a mediados de abril.

Pese a las intimaciones que ayer lanzó la Secretaría de Transporte para frenar el paro, las empresas de colectivos de la región metropolitana ratificaron que mañana iniciarán el plan de protesta que prevé la **suspensión total de los servicios** durante todo el día.

Las medidas de fuerza— dispuestas por las cinco entidades representativas del sector— proseguirán entre el lunes y el viernes con la paralización de los servicios nocturnos que se prestan entre 23 y las 4. Y, si no hay solución al conflicto, las empresas de ómnibus también dejarían de circular el próximo fin de semana.

El lockout empresario —que promete generar graves problemas de transporte para los usuarios de la Capital y el Gran Buenos Aires— fue lanzado por las compañías de ómnibus para exigir el cumplimiento de los **acuerdos** que asumió el Gobierno a mediados de abril. Hace un mes, las autoridades de la Secretaría de Transporte se comprometieron a instrumentar dos medidas clave para compensar los aumentos que acumulan los costos operativos del autotransporte. Por un lado, se anunció la implementación de un

sistema de subsidios para que las empresas no aumenten las tarifas. Y, por el otro, se acordó con las petroleras la provisión de **gasoil a un precio diferencial** que no debía superar los 75 centavos por litro.

El titular de la FATAP (Federación del Transporte Automotor de Pasajeros), Héctor Tilve señaló ayer que hasta ahora el Gobierno no puso en marcha ninguna de las dos medidas comprometidas mientras los insumos ya registraron un aumento superior al 200% desde principios de año.

Ante la confirmación del lock-out, la Comisión Reguladora del Transporte (CNRT) intimó ayer a los empresarios a que «cumplan estrictamente los servicios previstos para el domingo». Según el ente de control, las líneas que suspendan los servicios «podrían ser **sancionadas** con multas que llegan hasta 15.000 boletos mínimos y con el retiro de la concesión».

Por su parte, el titular de Transporte, Guillermo Del Punta anticipó que las empresas que paralicen sus servicios podrían ser excluidas del futuro régimen de subsidios. Las compensaciones para los colectivos se cubrirán con los recursos provenientes de la tasa al gasoil. Lo que falta instrumentar— y que demandará tres semanas más según los cálculos de los funcionarios— es el mecanismo de «asignación» de los subsidios, que están destinados a las empresas que prestan servicios urbanos **en todas las provincias**.

En lo que respecta al abastecimiento de gasoil a precio diferencial, el principal problema radica en las trabas que están poniendo **las petroleras** a la implementación del sistema de venta. Si bien se había acordado que los transportistas iban a poder cargar el combustible en cualquier estación del país, ahora las petroleras quieren limitar el expendio a sólo 126 estaciones. Esa limitación y el no cumplimiento del precio máximo de venta del gasoil también llevó a las empresas de cargas a lanzar un nuevo paro de actividades que arrancará el próximo fin de semana.

Viernes 10 de Mayo de 2002

PROTESTA Y REPRESION EN UNA ESCUELA DE TARTAGAL

Palos y gases para «rescatar» a dos funcionarios retenidos por maestros

Habían concurrido al lugar para notificar el descuento en los sueldos por los días de paro. Los docentes se encerraron con ellos en la dirección y pidieron la presencia del ministro de Educación.

Con palos, gases y trompadas, la Policía desalojó ayer por la tarde a un grupo de docentes, que por la mañana se había atrincherado en la Escuela Coronel Vicente de Uriburu, donde en la dirección, se encontraba refugiado el director general de EGB, Enrique Vanetta, y la directora de Polimodal, Carmen de Estrada.

Los funcionarios habían llegado a notificar a los maestros que «se les van a descontar los días de huelgas», que por 48 horas cada semana iniciaron hace siete días con asistencia a los lugares de trabajo y sin alumnos, en defensa de la escuela pública como **Docentes Autoconvocados**.

Antes de las tres de la tarde, un comisario de apellido Carrizo ingresó al establecimiento salteño —que ya estaba custodiado por policía en la calle y en el interior— y ni bien concluyó con la lectura de la orden de desalojo emitida por el juez Nelson Aramayo, la infantería atropelló a las mujeres golpeándolas con los bastones, a trompadas y tomándolas de los pelos.

Las maestras atinaron a defenderse de los golpes cubriendo sus rostros con las carpetas, libros y portafolios, mientras otras corrían por el patio de la escuela (construida en el primer gobierno de Juan Domingo Perón). Fue entonces cuando los dos funcionarios fueron escoltados a la vereda por los Policías y subidos a un patrullero que los alejó del lugar.

Entre el griterío y quejidos de dolor de las maestras, la policía seguía reprimiendo indiscriminadamente, cuando una de ellas, Marisa Sosa, esposa de un policía que estaba de franco, cayó al suelo desmayada por los golpes recibidos en el estómago. El ataque le afectó una reciente intervención quirúrgica, por lo que debió ser llevada al hospital donde —hasta el cierre de esta edición— permanecía internada.

La represión, que en esos momentos era transmitida en directo por un canal local, duró unos 15 minutos y provocó que un millar de vecinos, de distintos puntos de la ciudad, acudieran presurosos e indignados en defensa de los maestros.

Cuando los policías quisieron salir de la escuela, ya con la situación aparentemente controlada, la gente los esperó en la calle y los apedreó.

Para cubrir la retirada, los uniformados lanzaron gases lacrimógenos y dispararon balas de goma para intimidar a la multitud, que terminó corriendo a los policías. Al final del enfrentamiento se estima que quedaron unos doce heridos entre policías, docentes y padres.

»No me explico por qué la Policía actuó así», dijo a **Clarín** Madi Corte de Arce, la directora del establecimiento, y agregó sorprendida que la infantería «ni siquiera les dio un plazo a los maestros, al menos de 30 minutos, para que se retiren de la escuela».

Como ocurrió la semana anterior, hoy se cumplía con el segundo día de protesta. Fue entonces cuando Vanetta se presentó a las 9 de la mañana, y «sin saludar» (según indicaron los maestros), se dirigió directamente a la dirección. Luego salió y no quiso atender a los docentes que intentaron dialogar con él.

Acompañados por una decena de padres, los maestros insistieron en la calle y no permitieron que arranque su camioneta. Quince minutos después, el funcionario accedió al pedido. Volvió a la escuela con la condición de hablar «sólo 10 minutos».

La reunión comenzó en el salón de actos, y Vanetta les aseguró que «no había ningún acta para sancionar a los que hayan realizado el paro». Entonces, varios padres hablaron con la directora y le solicitaron que muestre el libro de actas donde ya estaba pegada la notificación firmada por el propio Vanetta.

Esto generó el enojo de los presentes que al grito de «mentiroso» increparon a Vanetta y le dijeron que no lo dejarían salir de la escuela hasta tanto no anule el acta.

»Yo no puedo hacer nada. Lo que está escrito, escrito está», esgrimió el funcionario para deslindar responsabilidades, y solicitó que se le permitiera hablar con el ministro de Educación, Juan José Fernández. «Es él quien tiene la facultad de anular la medida», dijo.

El funcionario ingresó a la dirección acompañado de la directora de Polimoldal, y «lo primero que hizo fue llamar a la Policía», comentó una madre. Después, los enviados no salieron hasta ser apoyados por la Infantería, seis horas más tarde.

Lo de ayer, para la gente de Tartagal, no tiene explicación. Los docentes llamaron a un paro general en repudio a lo acontecido.

En el pizarrón de carteleras, como un mudo testigo, quedó incompleta una frase: «...siendo joven, a Mariquita Sánchez de Thompsom sus padres le impusieron un casamiento con un destacado señor español....».

Jueves 09 de Mayo de 2002

CONSUMO: DENUNCIAN EL INCUMPLIMIENTO DE UN ACUERDO CON LAS PETROLERAS

Los camioneros harían paro por la falta de gasoil

Dicen que los problemas más graves de abastecimiento se registran en Bahía Blanca, Olavarría, Rosario, Córdoba y en el sur de Santa Fe.

A sólo 15 días del compromiso que asumieron las petroleras para normalizar la provisión de gasoil, **ayer volvieron a registrarse problemas de abastecimiento en varios puntos del país.**

Las entregas racionadas y el no cumplimiento del suministro de gasoil a menos de 75 centavos que había sido acordado para las empresas de transporte, **podrían disparar un nuevo paro de camioneros si no se normaliza la situación antes del fin de semana**, advierten en el sector.

En tanto, desde el campo, la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) advirtió que la falta de gasoil ya se torna «intolerable» y que si no se adopten medidas urgentes **no se podrán efectuar el levantamiento de la cosecha gruesa y las labores para la siembra fina.**

El defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, solicitó ayer un pedido de informes al ministro de Economía y al secretario de Energía por la falta de cumplimiento del convenio de abastecimiento de gasoil que suscribieron las petroleras a mediados de abril.

Ante una presentación de la Federación de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (Fadecac), Mondino le solicitó al ministro Roberto Lavagna que informe si «dio directivas al Banco Central y a la AFIP para que controle el cumplimiento de lo dispuesto en el decreto 652 que estableció la provisión de gasoil para el transporte de cargas y de pasajeros a un precio no mayor a 75 centavos por litro».

Hace dos semanas, el Gobierno logró un acuerdo con las petroleras **para normalizar el abastecimiento interno de gasoil e implementar hasta fines de julio un precio diferencial para las empresas de transporte**. El convenio que suscribieron las petroleras estableció que el valor de venta para los transportistas no iba a superar los 75 centavos de litro. Por su parte, el Gobierno se comprometió a flexibilizar las exigencias para la importación de gasoil, eliminando por ley el pago del Impuesto a la Transferencia de Combustible (ITC).

Con ese acuerdo, los funcionarios nacionales lograron levantar las medidas de fuerza que habían dispuesto los transportistas de cargas y las empresas de colectivos en reclamo por la falta de combustible.

Pese a que ya transcurrieron dos semanas de la firma del convenio, **aún no fue instrumentado el mecanismo para que los transportistas se abastezcan de gasoil a 75 centavos y tampoco se logró la normalización del suministro en el interior del país**.

El vicepresidente de la Confederación del Transporte Argentino (CNTA), Jorge Fernández advirtió ayer que si no se cumple lo pactado antes del fin de semana **«los transportistas volveremos a parar porque resulta imposible seguir prestando servicios en las actuales condiciones»**.

Fernández destacó que **los problemas más graves de abastecimiento de gasoil se registran en Bahía Blanca, Olavarría, Rosario, Córdoba y en el sur de la provincia de Santa Fe**. El directivo de la CNTA indicó que los precios de venta en el interior no bajan de 1 peso por litro y en algunos sitios el gasoil ya subió a 1,20 peso.

Mientras tanto, el proyecto de ley que remitió el Ejecutivo al Congreso para eliminar el ITC del gasoil importado sigue sin aprobarse. Ayer, Diputados volvió a postergar el tratamiento de la iniciativa, sin atender los reclamos de los funcionarios y transportistas.

12.C. Gráficos.

En virtud de la Ley 14.786/59 y el Decreto 843/00 hemos confeccionado el siguiente gráfico, explicativo del denominado *período de enfriamiento*, durante el cual deben tener lugar las negociaciones encaminadas a solucionar la divergencias que existen entre las partes, instancia ésta ineludible para el posterior ejercicio de una medida de acción directa.

Su finalidad es verificar su efectiva observación durante el ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales de la República Argentina.



12.D. Otras Técnicas Metodológicas.

Tal como lo expusieramos en la Sección referida a las **Técnicas Metodológicas**, a continuación se citan algunas técnicas metodológicas complementarias, de las que nos valeremos para la continuación y futura ampliación de las hipótesis y conclusiones alcanzadas, a saber:

1. Entrevista a dirigente de una asociación sindical.
2. Entrevista a dirigente de una asociación empresarial.
3. Entrevista a dirigente de una asociación de usuarios y consumidores.
4. Entrevista a un funcionario de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.
5. Entrevista a un funcionario de la Secretaría de Transporte de la Nación.
6. Encuestas por muestreo.
7. Cálculos comparativos del ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales.
8. Índice de delitos contra la seguridad pública.

Conclusiones

Habiendo culminado con la exposición del marco teórico que hace a la presente tesina, y tras la respectiva contrastación empírica de las manifestaciones sociales y jurisprudenciales del derecho de huelga en los servicios esenciales, estamos en condiciones de proceder a verificar el cumplimiento de los objetivos que nos propusimos al iniciar nuestra investigación.

Es así que pretendemos corroborar que el perjuicio que sufren los terceros ajenos al conflicto laboral, por el abusivo ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales de la República se debe a:

- 1) Lagunas jurídicas y deficiencia legislativa en el ámbito del Derecho Público y Privado.
- 2) Abusiva utilización del derecho de huelga por parte de los sindicatos, con fines ajenos a su naturaleza.
- 3) Reducidos índices de punibilidad de los hechos ilícitos desarrollados en ocasión de su ejercicio.

A tales fines procederemos a abordar las conclusiones respectivas, de acuerdo a cada uno de los objetivos derivados señalados precedentemente, sin olvidar que cada una de las hipótesis se relacionan e influyen entre sí como un todo orgánico.

13.A. Lagunas jurídicas y deficiencia legislativa en el ámbito del derecho público y privado.

En atención a nuestra primera hipótesis derivada, referente a lagunas jurídicas y deficiencia legislativa, podemos afirmar que el primer argumento categórico de tal afirmación, es la falta de una definición legal de la huelga.

Si bien la doctrina es frondosa al ilustrarnos con numerosos conceptos, ella no es conteste en determinar las características mínimas que otorgan identidad al instituto.

Es fundamental elaborar un concepto lo suficientemente claro y preciso, que permita proteger el interés general de la población, de forma tal que el exceso en su ejercicio, active en forma inmediata el accionar de la justicia, en la justa composición de los derechos vulnerados.

En virtud de lo expuesto, hemos sugerido la siguiente definición: "la huelga es la abstención colectiva del trabajo en forma temporal con abandono de los lugares de trabajo, concertada para la defensa de un interés profesional de carácter colectivo".

Dicho concepto nos permite identificar con claridad qué entendemos por huelga, y consecuentemente, aquellos supuestos de huelgas irregulares, que quedarán al margen del amparo legal.

De esta manera, evitaríamos que los sindicatos utilicen el derecho de huelga con fines ajenos a su naturaleza, como así también lograríamos que, sujetos carentes de toda legitimación activa, recurran al derecho de huelga como un escudo protector para la ejecución de hechos ilícitos.

La ausencia de una definición legal hace que muchas veces se recurra a la huelga, no para la defensa de un interés profesional de carácter colectivo, sino para accionar con fines políticos o estrictamente individuales, que exceden el espíritu de éste derecho.

En materia de efectos durante el ejercicio de la huelga en la relación obrero-patronal, existe una clara deficiencia legislativa, toda vez que como lo expusieramos en la respectiva Sección, el artículo 9° de la Ley 14.786/59 presenta una letra oscura.

Una vez declarada la ilicitud de una huelga, la ley guarda silencio respecto a la situación de los trabajadores que ejercen su derecho más allá de lo razonable, ya que la Ley. 23.551/88 sólo prevé sanciones para el sindicato, y no para los empleados individualmente.

Es evidente que en caso de ilicitud en el ejercicio de la huelga, no cabe admitir efecto suspensivo alguno sobre el contrato de trabajo, y la no prestación de tareas se convierte en un incumplimiento contractual que, según las circunstancias del caso y previa intimación, debería dar lugar a la resolución de la relación con justa causa, conforme el régimen general de la Ley de Contrato de Trabajo.

Dicha decisión, al ser una medida extrema y la última ratio con que cuenta el empleador, deberá ser juzgada conforme a la situación fáctica planteada y los antecedentes de cada trabajador en particular.

Por otra parte, y con referencia al régimen de multas prescripto por la Ley 25.212/00, cabe destacar que el mencionado texto legal, siempre ha tenido en miras la conducta desarrollada por el empleador, más no ha tomado en consideración de forma particularizada, aquella desplegada por los trabajadores, que muchas veces reviste una peligrosidad aún mayor, sobre todo en consideración con los terceros-víctimas ajenos al conflicto.

Otro aspecto que permite verificar el vacío legal existente en el tema que nos convoca, emerge sin lugar a dudas, del denominado lock-out o paro patronal. Ello se debe principalmente, a que el mismo carece de definición e incluso de un tratamiento legal claro en materia de caracteres, fines y efectos, lo que hace dudoso su reconocimiento por parte de la doctrina.

Es importante destacar, que la falta de tratamiento legislativo, salvo en el mentado artículo 9° de la Ley 14.786/59, pone particularmente en peligro los derechos de terceros ajenos al conflicto laboral, principalmente en el denominado lock-out ofensivo y de carácter económico, por las consecuencias de desabastecimiento que puede generar en elementos básicos y esenciales para la población.

*En concordancia, debemos mencionar que dentro de la Sección referida a las **Publicaciones Periódicas**, hemos demostrado suficientemente, supuestos de peligro en el desabastecimiento de cereales y carnes, como fue el lock-out decretado por la Federación Agraria Argentina.*

Hechos de tal envergadura acarrear tantos o más perjuicios e inconvenientes a la comunidad pueden los que pueden producirse con la huelga de los trabajadores. Así, la decisión de los empresarios de no expender combustible, medicamentos o artículos de primera necesidad con el fin de lograr que las autoridades emitan una medida en su favor, ocasionan una gran perturbación y daño al tejido social.

Una completa tutela del instituto permitiría dar una solución más justa para este tipo de conflicto de intereses.

En otro orden de ideas, pero continuando con la consecución de nuestro objetivo derivado, nace de lege ferenda, la necesidad de esgrimir algunas conclusiones con relación al ámbito de aplicación territorial de la reglamentación de la huelga en los servicios esenciales. Pensamos que la reglamentación sería más eficaz y adecuada si delegara en cada provincia la determinación de cuáles son sus servicios esenciales, sin perjuicio de que el Congreso Nacional brinde el concepto de los mismos y determine los que considere esenciales para toda la Nación.

Basamos nuestro parecer en las necesidades de cada región o provincia en particular. Se lograría de esta forma una armonización, integración y respeto por las necesidades de cada Estado Provincial.

Debemos tener en cuenta que el ejercicio del poder de policía, resulta ser eminentemente de carácter local, para proteger el interés colectivo lesionado por la medida de fuerza.

A su vez, los artículos 121, 123, 124 y 125 de la Constitución Nacional permiten a los gobiernos provinciales adoptar las medidas necesarias para el progreso y bienestar de su población, en concordancia con la competencia concurrente de la Nación.

También debemos tomar en consideración, la doctrina que admite que la reglamentación no sólo puede provenir de la ley sino también del organismo que tiene a su cargo la prestación del servicio. Conforme con esta posición, si un servicio esencial es prestado por la provincia, ésta puede, aun por un decreto del gobernador, reglamentar los servicios esenciales.

Contestes con nuestra posición, orientada hacia un profundo respeto del federalismo, somos partidarios de que la reglamentación que el Poder Ejecutivo Nacional realice, continúe con su criterio mixto pero que delegue en las provincias, para que sean estas las que determinen cuales son los servicios esenciales en su jurisdicción, tomando como marco regulatorio, aquel concepto general.

De lege ferenda, podemos afirmar que muchos de los vacíos y anomalías legales pueden ser subsanados por dos caminos: vía heterónoma con una reforma legislativa; o por la vía autónoma de los convenios colectivos, como ocurre en el Derecho Comparado.

Siguiendo a Ackerman, debemos destacar que la regulación estatal o heterorregulación no excluye la regulación voluntaria o autodisciplina, sino que estas últimas son un necesario complemento de aquélla. Pues, la mejor forma de resolver un conflicto es que las mismas partes comprendan cuál es el alcance de sus derechos y las obligaciones consiguientes, y el respeto debido a la comunidad.

Ojeda Avilés menciona tres importantes experiencias de Códigos Unilaterales de Autorregulación por los propios sindicatos: el modelo germánico de 1949, el británico de 1978/1979 y el italiano de 1978/1979.

Por otra parte, encontramos dentro de los sistemas autónomos las regulaciones pactadas, que son convenios o acuerdos entre empleadores y entidades o representaciones de trabajadores

Tal vez, este tipo de regulación donde el consenso toma el rol preponderante, pueda ser la manera más eficaz y rápida de solucionar el conflicto y evitar un daño mayor a la población. Ejemplos de donde existen regulaciones pactadas son la República Italiana, Suecia y la República Oriental Uruguay.

Por otra parte, y prestando principal atención a la deficiencia legislativa que existe en torno a la contemplación de los intereses de los terceros ajenos al conflicto laboral, debemos tener presente que la legislación argentina, al momento de referirse al período de enfriamiento previo a la huelga, y su correlativa instancia de conciliación obligatoria, ha tenido en miras únicamente al sector obrero-patronal vinculado en forma directa al conflicto laboral.

Precisamente como consecuencia de ello y de lege ferenda, sería conveniente la presencia de un representante de la comunidad en su conjunto, por intermedio del Ombudsman, o en donde no exista esta institución, del Fiscal del Estado, como una forma de representar las necesidades de la sociedad y la canalización de sus deseos en forma más directa y fluida.

El Estado participa a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, y al estar imbuido por la política del gobierno de turno puede, siguiendo a esta última, no satisfacer el interés colectivo en juego, lo que si estaría salvaguardado con la intervención de un representante ad-hoc.

Unsain afirmaba que no era posible que la ciudad quede sin luz, sin agua o sin pan, o que el país esté sin medios de transportes. Es decir, que cuando se trata de huelgas que afecten intereses públicos, el perjudicado es un tercero que no ha tenido gestión alguna en la producción del conflicto, pero que al verse avasallado por este tipo de conductas, debe tener una manera de estar representado en la solución del mismo.

En concreto, la Ley 14.786/59, como la Ley 25.250/00 y el Decreto 843/00, han guardado silencio en cuanto a la presencia de la figura del Ombudsman en la conciliación del conflicto, y a su vez, al referirse a la posible realización de un arbitraje para poner fin a la contienda, se ha dejado en libertad a las partes para la celebración de un compromiso arbitral, dentro del cual no surge la necesidad de que todos los intereses implicados, tengan su justa representación.

En otro orden de ideas, es importante destacar la posición de Kemelmajer de Carlucci, para quien la huelga en los servicios esenciales, ha dado un fuerte vuelco con la evolución que ha experimentado la noción de servicio público.

En efecto en el siglo XX aparece una categoría de trabajadores que, no son empleados privados ni funcionarios públicos, pues no detentan parte de la soberanía del Estado, pero que constituyen la principal fuente de vida del derecho de huelga.

Coincidimos plenamente con Vazquez Vialard en cuanto a que, no obstante la opinión más generalizada entre los administrativistas acerca de la ilicitud de las medidas de huelga de los trabajadores del Estado, los hechos demuestran que se trata de una aspiración que en tiempos normales suele ser violada con inusitada frecuencia; más aun, parece ser que se dan situaciones que incitan a la realización de la huelga, ya que, por lo común, no se procede al descuento de los salarios como ocurre en el ámbito privado.

Existe en esta materia una tendencia a distinguir los funcionarios de los empleados públicos, admitiendo o tolerando la realización de los actos de huelga con relación a estos últimos, más no con relación a los funcionarios, puesto que expresan la voluntad del Estado.

Pero nuevamente la ausencia de una clara regulación del ejercicio del derecho de huelga, pone en duda los alcances de la misma en ámbitos esenciales del Estado, como lo son el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La prohibición de la huelga por parte de los funcionarios públicos, que detentan el poder del Estado, ha sido admitida por el propio Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos, siempre que se limiten a ese supuesto y se prevean medios sustitutivos de solución de los conflictos, que denoten agilidad, participación y rapidez.

Es precisamente en los países subdesarrollados, donde se debería manifestar con mayor frecuencia tal tipo de prohibición, lo que podría tener explicación en la necesidad de activación de todos los sectores, particularmente económicos, para salir de la situación en la que se encuentran.

En materia de servicios esenciales, coincidimos con Cassagne en que la limitación al derecho de huelga se torna imprescindible, ya que de lo contrario implicaría legitimar un ataque radical a la libertad del hombre como ser individual y social, e incluso contra la propia organización jurídica de la comunidad, viniendo a conculcar un derecho implícito en la Constitución Nacional, como es el derecho natural a vivir en paz.

Nos inclinamos por una limitación del ejercicio de la huelga en los servicios esenciales, con posibilidad de mantener servicios mínimos y contratar personal para reemplazar a los huelguistas en casos extremos, o ante la negativa de mantenerse la cuota mínima de prestación. Ello así, porque la prohibición absoluta de la huelga en los servicios esenciales, lo único que provoca es que las huelgas aumenten en número y gravedad, privando a los trabajadores de quizá su última forma de protección de sus derechos.

Creemos que un desarrollo legislativo simplista, pero no por ello carente de un espíritu razonado, crítico y efectivo, resultaría suficiente para cubrir aquellas lagunas que el derecho vigente evidencia, brindando de esta manera una serie de definiciones y regulaciones que redundarán en un claro beneficio para el juzgador, al dotarlo de una herramienta de trabajo, que le permita contemporizar el ejercicio de derechos constitucionales conculcados.

13.B. Abusiva utilización del derecho de huelga por parte de los sindicatos, con fines ajenos a su naturaleza.

De acuerdo a las conclusiones arribadas hasta el momento en torno a la deficiencia legislativa y las lagunas jurídicas del derecho de huelga, nos permitirán verificar que dicha situación redunde sistemáticamente en el abusivo ejercicio de este derecho por parte de los sindicatos, con fines ajenos a su naturaleza.

Cabe recordar que la huelga será lícita, siempre que reúna los siguientes recaudos:

- a) Haber sido declarada por la institución a la cual la ley le concede el derecho;
- b) Cumplir con los convenios colectivos y las reglamentaciones vigentes;
- c) Responder a la defensa de los intereses profesionales de carácter colectivo;
- d) Que los medios utilizados para su ejercicio no contraríen la moral, las buenas costumbres ni el orden público;
- e) Ejercida fuera del establecimiento donde se desempeñan las labores y de forma temporal.

Habiendo realizado tal enumeración, debemos discrepar con muchas de las farragosas y ambiguas decisiones de los tribunales que han considerado legítimas, aquellas huelgas denominadas de solidaridad, declaradas a raíz de la suspensión o despido de un compañero de trabajo, con el propósito de que el empleador deje sin efecto la sanción.

La huelga debe propender a la defensa de intereses profesionales de carácter colectivo y no ser utilizado con fines individuales, como una forma de hacer justicia por mano propia. Es aquí donde coincidimos con las palabras de Hauriou, para quien la coalición y la huelga ilícita o irregular "no son sólo la ruptura de un contrato de trabajo; ellas no constituyen solamente actos ilícitos; ellas son la ruptura de la paz social, de esta paz fundamental que reposa sobre el principio de que nadie se haga justicia por sí mismo."

Cuando en la Sección de **Publicaciones Periodísticas** veíamos como la Central de Trabajadores Argentinos (C.T.A.) utilizaba de la huelga, para reclamar por un plebiscito en donde la población se pronunciara a favor o en contra de los acuerdos previstos con el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), sumado ello a la participación de militantes de Izquierda Unida, vemos un claro uso indebido y desviado del derecho que tratamos, puesto que factores eminentemente políticos nada tienen que ver con la protección de intereses profesionales.

En igual sentido, los ejemplos referentes a las huelgas de solidaridad por parte de los empleados municipales de General Pueyrredón, para que sus compañeros desocupados sean reincorporados, también demuestran que la dirigencia sindical tuerce en beneficio propio los alcances del derecho de huelga, lo cual termina redundando en un perjuicio para los terceros, que durante el ejercicio de las medidas ven detenida la labor del municipio.

En estos casos, no puede invocarse legítimamente el derecho de huelga, al no estar en juego un conflicto de intereses profesionales, sino solamente la situación jurídica individual de un trabajador, la cual debe resolverse por las vías legales.

Lo contrario significa que la acción sindical se transforma en un grupo de presión político, pretendiendo hacerse justicia por mano propia, en desmedro del orden público positivo.

Hemos dicho que la huelga, para que sea lícito su ejercicio, debe tener por objeto la defensa de un interés profesional de categoría.

Por tanto, están excluidas del ámbito del derecho de huelga las llamadas de solidaridad, de simpatía, políticas, los paros parciales y sobre todo la ocupación de los lugares de trabajo por parte de los trabajadores.

En tiempos anteriores, los conflictos colectivos casi siempre afectaban sólo a sus protagonistas más directos, puesto que la huelga era dañosa sólo para respectivos empresarios y prácticamente para nadie más.

Pero, actualmente, debido a la tercerización que ha operado en la mayor parte de los servicios públicos - transporte, por ejemplo -, y en consideración a que los mismos se han convertido en esenciales para la mayor parte de la sociedad, el abanico de actividades que se sitúan como de vital importancia para el ciudadano común, se ha ido ampliando cada vez más. Y es precisamente dicha circunstancia, la que resulta utilizada estratégicamente por los sindicatos o agrupaciones gremiales, para imprimirle mayor sonorousidad a sus reclamos, de forma que su interrupción resulte extremadamente dañosa.

Es así que los sindicatos, escudados en el ejercicio del derecho de huelga, recurren en forma reiterada, y conforme surge de las publicaciones periodísticas recopiladas, a los denominados piquetes, cortes de ruta y de las vías de ingreso y egreso, a lo largo y ancho de la República Argentina. Ello sin lugar a dudas excede el marco del ejercicio normal y razonable del derecho de huelga.

El derecho de todo ciudadano a circular y transitar libremente por el territorio nacional, se ve conculcado por el patoterismo sedicioso de la dirigencia sindical, que ante una actitud pasiva de muchos magistrados, hace uso abusivo del derecho de huelga, convirtiendo un derecho relativo en una suerte de super-poder que nada ni nadie se atreve a enfrentar, a pesar de la letra clara de la ley en este aspecto.

El derecho a circular libremente, no puede ser considerado como un servicio esencial, que necesita ser calificado como tal para recibir una protección en sus formas básicas. Se trata de un derecho natural, que no puede verse afectado por el abusivo ejercicio del derecho de huelga.

Estas situaciones advierten a los sindicatos argentinos, su necesidad de reformular tanto sus valores como ofrecer una nueva imagen ante la opinión pública, cuyo respaldo constituye una condición necesaria para llevar adelante la acción reivindicativa y reparadora que les compete, así como para contribuir a establecer un sistema democrático y justo de las relaciones de trabajo.

Al decir de Romagnoli, "es preciso establecer la primacía de la ética de la responsabilidad junto con la ética del consenso".

En tal sentido, de lege ferenda, sostenemos que deben brindarse mayores garantías para que la decisión de ir a huelga, sea consecuencia de la mayoría de los trabajadores, mediante una asamblea convocada especialmente al efecto y mediante el voto secreto de los afiliados, también llamado por la Trade Union Act inglesa de 1984, como pre strike secret ballot.

De modo que una dirigencia sindical corrompida, no sea el factor desencadenante de una acción directa no compartida por la masa trabajadora, y cuyos fines resulten ajenos a la defensa de los intereses de esta última.

Quizás la muestra más clara de las incongruencias que existen dentro de la propia dirigencia sindical, y que llevan a la desnaturalización del derecho de huelga, sea el recorte periodístico que citamos en nuestra **Contrastación Empírica**, con motivo de la suspensión del paro de la Confederación General del Trabajo disidente, por las malas condiciones climáticas reinantes. Casi de forma inmediata, surgieron declaraciones de propias fuentes sindicales donde se daba entender la influencia política que existió para que fuera propuesta la medida de acción directa.

Todo ello denota la falta de claridad en los procedimientos para la toma de decisiones por parte de la dirigencia gremial, demostrando la necesidad de que las medidas adoptadas por los trabajadores lo sean por una asamblea convocada al efecto y en la que la decisión se tome por la mayoría de los trabajadores, como sucede en la República Dominicana, en donde se exige el voto positivo por parte de al menos el 60% de los trabajadores; o Portugal donde se requiere mayoría absoluta con un quórum de la mitad más uno de los trabajadores.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional Español, en oportunidad de pronunciarse sobre el Real Decreto-Ley 17/77, declaró inconstitucionales las cláusulas del artículo 3º por las cuales se requería que el acuerdo para adoptar la huelga se diera en cada Centro de Trabajo, que a la reunión de los representantes de los trabajadores concurra el 75% de los mismos y que la iniciativa para la declaración de la huelga, esté apoyada por el 25% de los trabajadores.

Independientemente de la posición aislada del Reino de España, estos resguardos se tornan imprescindibles a fin de impedir que la decisión de ir a huelga sea tomada por un pequeño grupo de dirigentes, o mediante la fuerza o la intimidación.

Conforme a nuestra legislación, las medidas de acción directa deben ser tomadas por el procedimiento que fije el estatuto profesional, conforme al artículo 16 inciso l) de la ley 23.551. Toda decisión que se adopte por otro cauce que no sea el indicado, debería hacer incurrir al sindicato en responsabilidad civil e incluso en la suspensión o cancelación de su personería gremial conforme el artículo 56 de la citada norma.

No obstante lo expuesto, las huelgas salvajes o no oficiales, denotan una clara alarma e indicio de debilitamiento de la influencia y del poder sindical, o bien un alejamiento de los trabajadores de su cúpula, tal como lo señaláramos en nuestra **Visión Sociológica**.

Siguiendo con la verificación de la hipótesis derivada planteada, es importante mencionar aquellos recortes periodísticos, donde hemos percibido de forma flagrante, abusos de sindicatos en el ejercicio del derecho de huelga, desnaturalizando su finalidad.

Entre ellos podemos mencionar el hecho de arrojar bombas de alquitrán contra la ventana del despacho del Gobernador Sergio Montiel por parte de manifestantes de la Central de Trabajadores Argentinos (C.T.A.); o el supuesto del Intendente de General Pueyrredón, que fuera golpeado por los empleados municipales, sin respetar el período de enfriamiento, dado que se encontraban en plena etapa de negociación con el Ministerio de Trabajo Provincial.

Todo este tipo de actitudes y excesos, empañan el derecho de huelga, confundiendo la defensa de los trabajadores con la consumación de verdaderos hechos ilícitos.

13.C. Reducidos índices de punibilidad de los hechos ilícitos desarrollados en ocasión de su ejercicio.

Una visión circular, propia de las Ciencias Sociales, nos permite afirmar que las hipótesis planteadas se influyen de forma recíproca en un todo orgánico.

Motivo por el cual podemos afirmar que, la deficiencia legislativa y las lagunas jurídicas en torno al derecho de huelga, inciden de forma directa en los reducidos índices de punibilidad de los hechos ilícitos que se producen en ocasión de su ejercicio, a pesar de que su uso abusivo muchas veces resulta flagrante.

Siguiendo la línea de pensamiento expuesta por Moyano en su publicación, cabe destacar que dentro de los objetivos básicos de nuestra Constitución Nacional, y más precisamente en el Preámbulo se encuentra el de “proveer al bienestar general”.

Además, debemos tener en cuenta el agregado, efectuado por la reforma de 1994, en el artículo 75 inciso 22 párrafo 3º, donde se habla de la “calidad de vida” y el inciso 19, sobre “promover lo conducente para el desarrollo humano” que completan y enriquecen la aspiración de los constituyentes.

Sin lugar a dudas, uno de los medios concretos de llevar a cabo ese objetivo a la población es a través de los servicios públicos, como actividad tendiente a la satisfacción de las necesidades públicas. Dichas tareas pueden ser efectuadas directamente el propio Estado o bien por un concesionario, y que de acuerdo al actual artículo 42 de nuestra Carta Magna “las autoridades proveerán (...) la calidad y eficiencia de los servicios públicos.”

En tal sentido, deberían ser las autoridades judiciales, las que mediante el ejemplo en la sanción de los excesos en el ejercicio del derecho de huelga, señalen el rumbo de un uso responsable de este derecho.

Si las lagunas jurídicas y la deficiencia legal no eran problema suficiente, a ello se suma una total desobediencia de las prescripciones legales.

Prueba de ello son las reacciones de la Federación Argentina de Transportadores por Automotor de Pasajeros (F.A.T.A.P.), frente a la intimación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos al cese de las medidas de acción directa.

¿Acaso la suspensión total del servicio nocturno de transporte de pasajeros, según la letra del propio Decreto 843/00, no constituye la afección de una actividad de importancia trascendental o de utilidad pública?

¿No debería observarse en consecuencia la prestación de servicios mínimos durante la ejecución de la medida?

En caso de inobservancia de la intimación al cese de las medidas que dirigiera la autoridad de aplicación: ¿no debería aplicarse el artículo 9º de la Ley 14.786/59 y en consecuencia imponerse las multas prescriptas por la Ley. 25.212/00, además de adeudarse los salarios caídos de los trabajadores que se vieron impedidos de trabajar por la culpa exclusiva del empleador?

Además, Marienhoff señala que siendo la continuidad, carácter integrante del sistema jurídico del servicio público, todo lo que atente contra dicho sistema es ajurídico o contrario a derecho, sin que sea necesario una norma que lo establezca. Por lo que para admitir la licitud de actos que vulneren ese "status jurídico", sería indispensable, una norma expresa que lo autorice y que en la realidad no existe.

Por otra parte, y tomando en consideración el recorte periodístico en que los docentes de una escuela en Tartagal, se habían atrincherado en protesta y de forma autoconvocada, pretendiendo que se les quite por medio de la fuerza, las sanciones disciplinarias y el descuento de los días no laborados, decidido de conformidad con el ordenamiento legal: ¿no constituye ello verdaderos ilícitos en el ejercicio del derecho de huelga? ¿dónde están las sanciones para esas manifestaciones patóteras?

El artículo 194 del Código Penal presenta un tipo legal sumamente claro, haciendo alusión al que, sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare, o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de tres meses a dos años.

¿No deberían subsumirse en dicha norma, la huelga de trabajadores que impiden el libre tránsito, o que cortan los servicios de luz, gas y agua en los cuatro Ministerios del Gobierno Bonaerense, o que mediante actos de sabotaje paralizan la producción y distribución de las redes de hidrocarburos y otros energéticos en la Provincia de Neuquén, cuando la misma es declarada ilícita?

A su vez, y de lege lata, las medidas de acción directa deben ser preavisadas, siendo ilegales las huelgas salvajes. En materia de normas procedimentales, y conforme al gráfico que obra en nuestra contrastación empírica, el Decreto 843/00 ha sido razonable en establecer un preaviso que se debe realizar por parte de los trabajadores que, al fracasar la instancia conciliatoria y no recurriéndose al arbitraje, han decidido tomar medidas de acción directa.

Dicho preaviso de la huelga, debe expresar su duración y las medidas a adoptar para mantener un servicio mínimo, bastando a tal efecto una notificación fehaciente al empleador y al Ministerio de Trabajo. Asimismo, estos dos últimos sujetos tendrán a su cargo, la publicación o difusión por un medio masivo, de la huelga a realizarse, de forma tal que la población y los sectores afectados, tengan manera de conocer la reducción que se producirá en los servicios.

Según la opinión de Etala, con quien adherimos plenamente, las normas que actualmente regulan el derecho de huelga no han sido instrumentos útiles para evitar la conflictividad o para evitar los abusos, sea de los trabajadores o de los empleadores, al margen de que no se cumpla en la práctica, con los postulados que surgen de ella.

Así surge claramente, en la falta de acatamiento al período de enfriamiento en la Municipalidad de General Pueyrredón, donde se llevaron a cabo medidas de acción directa en plena instancia de negociación con el Ministerio respectivo.

Incluso es la propia autoridad la que muchas veces convalida estas actitudes, ya que resulta de la práctica usual del Ministerio de Trabajo, dictar la conciliación obligatoria con posterioridad a una medida de fuerza, cuando la letra del artículo 2º de la Ley 14.786/59 es categórico al establecer que, previo a la declaración de una huelga, hay que agotar la instancia de conciliación obligatoria que allí se contempla.

Como habremos podido apreciar los excesos, irregularidades e ilicitudes suelen ser moneda corriente en el ejercicio del derecho de huelga, pero son escasos²⁵, o bien nulos, los supuestos en que se procede a su sanción, lo que acarrea un ejercicio abusivo de ese derecho por parte de los sindicatos, al ostentar un suerte de inmunidad jurisdiccional.

Colofón

Luego del desarrollo de la presente tesina, y en la plena convicción de haber alcanzado los objetivos generales y derivados propuestos, estimamos oportuno citar el siguiente adagio de Duhamel: “es bueno hablar claramente de las cosas oscuras y es malo hablar oscuramente de las cosas claras”.

El motivo de tal cita reside principalmente en la circunstancia de que muchas veces la legislación, siendo lo suficientemente completa como para su observación plena, no recibe tal respuesta en la práctica; quizás por una falta de compromiso con la instituciones democráticas, quizás por el facilismo reinante en la post-modernidad. Lo cierto es que tal actitud implica un menoscabo directo a la sociedad argentina en su conjunto.

Comprendemos que son épocas difíciles, signadas por conflictos económicos que repercuten significativamente en lo social, pero es en estos momentos donde una Nación tiene que demostrar su entereza para sortear los obstáculos que se le presenten, y es observando fielmente el ordenamiento legal la manera más efectiva de retomar nuestro rumbo.

Pretender la sanción de conductas ilícitas no debe ser visto como una “ofensiva empresaria” o “neoliberal”, sino como el instrumento adecuado para eliminar una injusticia que jamás debió ser tolerada, como es el respeto a los terceros ajenos a los conflictos obrero-patronales, ya que lo contrario implicaría olvidar uno de los principios básicos de nuestra estructura constitucional, por el cual todos somos iguales ante la ley.

Concuerdo plenamente con Cassagne, en el sentido que la limitación del derecho de huelga resulta viable jurídicamente y necesaria socialmente, como consecuencia de las falencias que exhibe un anquilosado constitucionalismo social, preocupado más por proteger a corporaciones que a la sociedad en sí misma y a las personas individualmente consideradas, en la búsqueda de una pretendida igualdad social y económica impuesta desde el sector público.

Lo que se halla en juego entonces es la privación del bien común, cuya protección está confiada a los gobernantes.

El ejercicio de huelga se encuentra, entonces, siempre condicionado o limitado por el bien común, que debe marcar a través de la legislación, la línea divisoria entre su legítimo ejercicio y el abuso del derecho.-

Citas Bibliográficas

15.A. Libros.

- *ALESSI, Renato*. Instituciones de Derecho Administrativo, ed. s.d., Barcelona, 1970, Tomo II, pág 3464.
- *ALTERINI, Atilio Aníbal*. Derecho de Obligaciones Civiles y Comerciales, 1ª edición, editorial Abeledo-Perrot, pág. 719 y ss.
- *CREUS, Carlos*. Derecho Penal. Parte Especial, 6ª edición, editorial Astrea, Buenos Aires, 1997, Tomo II, pág. 36.
- *DONNA, Edgardo Alberto*. Teoría del Delito y de la Pena. Imputación Delictiva, 2ª edición, editorial Astrea, Buenos Aires, 1996, T. 2.

25. Recordar el fallo comentado en la Sección **Jurisprudencia**, donde se condenó al Sindicato Petrolero Neuquén y al Secretario General del Gremio Petrolero al abono de las indemnizaciones correspondientes, pero no se procedió a suspenderse o cancelarse la personería gremial.

- *DROMI, Roberto*. Derecho Administrativo, 5ª edición, editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pág. 532.
- *ECO, Umberto*. ¿Cómo se hace una Tesis?, editorial Gedisa, México, 1990.
- *ENTEL, Alicia*. La Ciudad bajo sospecha. Comunicación y Protesta Urbana, 1ª edición, editorial Piados, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- *FIORINI, Bartolomé*. Manual de Derecho Administrativo, editorial LA LEY, Buenos Aires, 1968, T. II, pág. 821.
- *GALLART FOLCH, Francisco*. Derecho Español del Trabajo, editorial Labor, Barcelona 1936, pág. 223.
- *HAURIUO, Maurice*. La Jurisprudence Administrative 1892-1929, editorial Recueil Sirey, París, 1932, tomo III, pág 154 y ss.
- *JUSTO LOPEZ, Diego*. - *BARBOZA, Ramiro* - *RASO DELGUE, Juan*. La Reglamentación del Derecho de Huelga en Argentina, Paraguay y Uruguay, Cuadernos Laborales de América y España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, s.d..
- *KLIMOVSKY, G*. Las Desventuras del Conocimiento Científico, editorial A-Z, Buenos Aires, 1994.
- *KROTOSCHIN, Ernesto*. Tratado Teórico Práctico del Derecho del Trabajo, 2ª edición, editorial Depalma, Buenos Aires, 1979.
- *MARIENHOFF, Miguel*. Tratado de Derecho Administrativo, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966, T. II, N°301.
- *NAPOLI, Rodolfo A.*. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, 2ª edición, editorial LA LEY, Buenos Aires, 1971, pág. 437.
- *OJEDA AVILES, Mario*. Derecho Sindical, 2ª edición, editorial Tecnos, Madrid, 1984, pág. 433 y ss.
- *OSSORIO, Manuel*. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 21ª edición, editorial Helias-ta, Buenos Aires, 1994.
- *RIVERA, Julio Cesar*. Instituciones de Derecho Civil. Parte General, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997.
- *VAZQUEZ VIALARD, Antonio*. Derecho del Trabajo, 8ª edición, editorial Astrea, Buenos Aires, 1999, T. 1 y T. 2.
- *UNSAIN, Carlos*. Manual de la Legislación Obrera, ed. s.d., Buenos Aires, 1915, pág. 157.
- *ZIMMERMAN, Héctor*. Tres Mil Historias de Frases y Palabras que Decimos a Cada Rato, 1ª edición, editorial Aguilar, Buenos Aires, 1999, pág. 322.

15.B. Revistas.

- *ACKERMAN, Mario E.* "Reglamentación del Derecho de Huelga", Derecho del Trabajo, editorial Universidad Complutense, Madrid, 1990.
- *ALONSO OLEA, Juan Carlos*. "Derecho Sindical", Derecho del Trabajo, editorial Universidad Complutense, Madrid, 1983, pág. 581.
- *BIDART CAMPOS, Germán J.* "El Derecho Constitucional de Huelga y el Código Penal", Revista Jurídica LA LEY, editorial LA LEY, Buenos Aires, 1963, T.1116, Sección Doctrina, pág. 892.

- *BOLLA, Mario Edgardo. "Notas Sobre la Huelga con Especial Referencia a los Servicios Públicos", El Derecho, editorial El Derecho, Buenos Aires, 1962, T. 54, pág. 659.*
- *CASSAGNE, Juan Carlos. "La Reglamentación del Derecho de Huelga en los Servicios Esenciales", El Derecho, editorial El Derecho, Buenos Aires, 1991, T.139, pág. 865 y ss.*
- *CAPON FILAS, Rodolfo. "Sistema Jurídico y Huelga", Revista Jurídica LA LEY, editorial LA LEY, Buenos Aires, 1989, Tomo 1989-E, pág. 1231 y ss.*
- *ETALA, Juan José (h.). "El Derecho de Huelga y la Libertad de Trabajo", Revista Jurídica LA LEY, editorial LA LEY, Buenos Aires, s.d., Tomo 1990-C, pág. 67 y ss.*
- *KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída. "Huelga y Servicios Públicos", Revista Jurídica LA LEY, editorial LA LEY, Buenos Aires, s.d., T.1990-B-Sección Doctrina, pág. 829 y ss.*
- *KUNZ, Ana. "Metodología de la Investigación", Lecciones y Ensayos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1988, N°50.*
- *LAUBADERE, André. Traité Elementaire de Droit Administratif, s. de., París, 1933, cit. por Jorge L. Maiorano, "Algunas Reflexiones acerca de la Noción de Servicio Público", en R.A.D.A., Buenos Aires, 1976, N°14, pág. 75 y ss.*
- *LINARES QUINTANA, Francisco. "El Derecho Constitucional de Huelga", La Huelga, editorial Universidad del Litoral, Santa Fe, 1951, Tomo I, pág. 131.*
- *MARTINEZ VIVOT, Julio J.. "La Huelga de los Empleados Públicos", Derecho del Trabajo y Seguridad Social, editorial LA LEY, Buenos Aires, 1988, Tomo 1988, pág. 833.*
- *MARTORELL, Ernesto E.. "Responsabilidad Civil de los Sindicatos por las Huelgas Abusivas", Revista Jurídica LA LEY, editorial LA LEY, Buenos Aires, s.d., Tomo 1991-A, Pág. 1021.*
- *MOSQUERA, Raúl Gerardo. "La Reglamentación de la Huelga en los servicios esenciales", Revista Jurídica LA LEY, editorial LA LEY, Buenos Aires, s.d., T. 1991-B, Sección Doctrina, pág. 746 y ss.*
- *MOYANO, Julio Guillermo. "Los Servicios Públicos, el Derecho de Huelga y la Protección del Código Penal", LA LEY ACTUALIDAD, editorial LA LEY, 1999, AÑO LXIII, N°27, pág. 3 y ss..*
- *PANKERT, Alfred. "Solución de conflictos de trabajo en los servicios esenciales", Revista Internacional del Trabajo, ed. s.d., Ginebra, 1981, vol. 100, núm. 1, pág. 56.*
- *PEREZ, Benito. "El Derecho Constitucional de Huelga", El Derecho, editorial El Derecho, Buenos Aires, 1984, tomo 111, pág. 121 y ss.*
- *POBLETE TRONCOSO, Rafael. "La Huelga en la Historia Social y en la Legislación Chilena", La Huelga, editorial Santa Fe, Buenos Aires, 1957, tomo II, pág. 271 y ss.*
- *RUPRECHT, Alfredo J. "El Lock Out", Revista Jurídica LA LEY, editorial LA LEY, Buenos Aires, 1990, Tomo 1990-D, Sec. Doctrina, pág.735 y ss.*
- *VALDÉS DAL RE, Fernando. "Límites al Derecho de Huelga. Apuntes Críticos", Cuadernos del Derecho del Trabajo, ed. s.d., Madrid, 1977, N°3, págs. 13 y 55.*

15.C. Otras Fuentes.

- Encíclica Laborem Excersens, párr. 20.
- Junta Consultiva Nacional. Reforma de la Constitución Nacional [debate], Buenos Aires, 1957, pág. 227.
- Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 1957, Buenos Aires, 1958, tomo II, pág. 861 y ss.

- Sitios de Internet:

1. www.justiniano.com
2. www.eldial.com
3. www.elfuero.com
4. www.infoleg.com
5. www.actio.com.ar
6. www.tributum.com.ar
7. www.msn.com.ar
8. www.lanacion.com.ar
9. www.clarin.com.ar
10. www.po.org.ar

Apéndice Legislativo

La presente sección tiene por objeto recopilar, en forma cronológica y jerárquica, la legislación aplicable a la hipótesis de trabajo en estudio, adjuntándose tan solo las Leyes, Decretos y Resoluciones, o porciones de ellas, que presentan directa e inmediata relación con la materia que nos convoca.

Aquella normativa ya derogada, como así también la referente al uso común y cotidiano, tales como nuestra Constitución Nacional, Convenciones Internacionales o los Códigos de fondo, han sido desechados del presente apéndice, con el fin de evitar una transcripción dispendiosa de toda la sucesión de normas que han regido en la República Argentina sobre el derecho de huelga, o que su consulta es de fácil acceso para cualquier hombre de derecho.

16.A. Ley 14.786/59

CONCILIACION Y ARBITRAJE EN CONFLICTOS LABORALES

Artículo 1.- Los conflictos de intereses cuyo conocimiento sea de la competencia del Ministerio de trabajo y seguridad social, se substanciarán conforme a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 2.- Suscitado un conflicto que no tenga solución entre las partes, cualquiera de éstas deberá, antes de recurrir a medidas de acción directa, comunicarlo a la autoridad administrativa, para formalizar los trámites de la instancia obligatoria de conciliación.

El ministerio podrá, asimismo, intervenir de oficio, si lo estimare oportuno, en atención a la naturaleza del conflicto.

Artículo 3.- La autoridad de aplicación estará facultada para disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo. Cuando no logre avenir a las partes, podrá proponer una fórmula conciliatoria, y a tal fin estará autorizada para realizar investigaciones, recabar asesoramiento de las reparticiones públicas o instituciones privadas y, en general, ordenar cualquier medida que tienda al más amplio conocimiento de la cuestión que se ventile.

Artículo 4.- Si la fórmula conciliatoria propuesta o las que pudieran sugerirse en su reemplazo no fuere admitida, el mediador invitara a las partes a someter la cuestión al arbitraje. No admitido el ofrecimiento, se dará a publicidad un informe que contendrá la indicación de las causas del conflicto, un resumen de las negociaciones, la fórmula de conciliación propuesta, y la parte que la propuso, la aceptó o rechazó.

Artículo 5.- Aceptado el ofrecimiento suscribirán un compromiso que indicara:

- a) El nombre del árbitro;
- b) Los puntos en discusión;
- c) Si las partes ofrecerán o no pruebas y en su caso, término de producción de las mismas;
- d) Plazo en el cual deberá expedirse el árbitro.

El árbitro tendrá amplias facultades para efectuar las investigaciones que fueren para la mejor dilucidación de la cuestión planteada.

Artículo 6.- La sentencia arbitral será dictada en el término de diez días hábiles prorrogables si se dispusieran medidas para mejor proveer y tendrá un plazo mínimo de vigencia de seis meses. Contra ella no se admitirá otro recurso que el de nulidad, que deberá interponerse conforme a lo prescrito en el art. 126, in-fine del Decreto 32.347/44 (Ley 12.948), fundado en haberse laudado en cuestiones no comprendidas o fuera del término convenido. (*)

(*) El Decreto 32.347/44 ha sido sustituido por la Ley 18.345.

Artículo 7.- El laudo tendrá los mismos efectos que las convenciones colectivas a que se refiere la Ley 14.250.

En lo que respecta a su vigencia será de aplicación lo dispuesto por el art. 17 in-fine de la citada ley.

Artículo 8.- Antes de que se someta un diferendo a la instancia de conciliación y mientras no se cumplan los términos que fija el artículo 11, las partes no podrán adoptar medidas de acción directa.

Se consideraran medidas de acción directa todas aquellas que importen innovar respecto de la situación anterior al conflicto. La autoridad de aplicación podrá intimar previa audiencia de partes, se disponga el cese inmediato de la medida adoptada.

Artículo 9.- En el supuesto de que la medida adoptada por el empleador consistiera en el cierre del establecimiento, en la suspensión o rescisión de uno o mas contratos de trabajo o en cambios en las condiciones de trabajo, el incumplimiento de la intimación prevista en el artículo anterior dará a los trabajadores, en su caso, el derecho a percibir la remuneración que les habría correspondido si la medida no se hubiere adoptado. Ello sin perjuicio de hacer pasible al empleador de una multa de mil a diez mil pesos por cada trabajador afectado. (**)

La huelga o la disminución voluntaria y premeditada de lo producido por debajo de los límites normales, traerá aparejado para los trabajadores la pérdida del derecho a percibir las remuneraciones correspondientes al período de cesación o reducción del trabajo si no cesaren después de la intimación de la autoridad de aplicación.

(**) Respecto a multas véase la Ley 18.694/70 modificada por Ley 25.212/00.

Artículo 10.- La autoridad de aplicación estará facultada para disponer, al tomar conocimiento del diferendo, que el estado de cosas se retrotraiga al existente con anterioridad al acto o hecho que hubiere determinado el conflicto. Esta disposición tendrá vigencia durante el término a que se refiere el artículo 11 de la presente ley.

Artículo 11.- Desde que la autoridad competente tome conocimiento del diferendo hasta que ponga fin a la gestión conciliatoria no podrá mediar un plazo mayor de quince días. Este termino podrá prorrogarse por cinco días mas cuando, en atención a la actitud de las partes, el conciliador prevea la posibilidad de lograr un acuerdo.

Vencidos los plazos referidos sin que hubiera sido aceptada una fórmula de conciliación ni suscripto un compromiso arbitral podrán las partes recurrir a las medidas de acción directa que estimaren convenientes.

Artículo 12.- Las disposiciones de la presente ley, en lo referente a la gestión conciliatoria, podrán aplicarse también en los casos de conflictos colectivos de derecho, como instancia previa voluntaria a la intervención que le compete a las comisiones paritarias a que se refiere el artículo 14 de la Ley 14.250. El sometimiento al procedimiento indicado no impide la intervención ulterior de los organismos mencionados.

Artículo 13.- La concurrencia ante la autoridad de aplicación será obligatoria y la incomparecencia injustificada será sancionada de conformidad con lo previsto por el Decreto 21.877/44. (*)

(*) El régimen de sanciones del Decreto 21.877/44 ha sido sustituido por la Ley 18.694 del 29-5-70, y este por la Ley 25.212/00.

Artículo 14.- La presente ley no es de aplicación a los diferendos suscitados en las actividades reguladas por las Leyes 12.713 y 13.020 ni afecta el derecho de las partes a acordar procedimientos distintos de conciliación y arbitraje.

Artículo 15.- Comuníquese al Poder ejecutivo.

16.B. Ley 23.551/88

ASOCIACIONES SINDICALES DE TRABAJADORES.

Artículo 8º.- Las asociaciones sindicales garantizarán la efectiva democracia interna. Sus estatutos deberán garantizar:

- a) Una fluida comunicación entre los órganos internos de la asociación y sus afiliados;
- b) Que los delegados a los órganos deliberativos obren con mandato de sus representados y les informen luego de su gestión;
- c) La efectiva participación de los afiliados en la vida de la asociación, garantizando la elección directa de los cuerpos directivos en los sindicatos locales y seccionales;
- d) La representación de las minorías en los cuerpos deliberativos.

Título III.- De los Estatutos

Artículo 16.- Los estatutos deberán ajustarse a lo establecido en el artículo 8vo. y contener:

- a) Denominación, domicilio, objeto y zona de actuación;
- b) Actividad, oficio, profesión o categoría de los trabajadores que represente;
- c) Derechos y obligaciones de los afiliados, requisitos para su admisión y procedimiento para su separación, que garanticen el derecho de defensa;
- d) Determinación de las autoridades y especificación de sus funciones con indicación de las que ejerzan su representación legal, duración de los mandatos, recaudos para su revocación y procedimientos para la designación y reemplazo de los directivos e integrantes de los congresos;
- e) Modo de Constitución, administración y control del patrimonio social y su destino en caso de disolución, y régimen de cotizaciones de sus afiliados y contribuciones;
- f) Epoca y forma de presentación, aprobación y publicación de memorias y balances; órganos para su revisión y fiscalización;
- g) Régimen electoral que asegure la democracia interna de acuerdo con los principios de la presente ley, no pudiendo contener como exigencia para presentar listas de candidatos a órganos asociacionales, avales que superen el tres por ciento (3 %) de sus afiliados;
- h) Régimen de convocatoria y funcionamiento de asambleas y congresos;
- i) Procedimiento para disponer medidas legítimas de acción sindical;
- j) Procedimiento para la modificación de los estatutos y disolución de la Asociación.

Título XIV - De la Autoridad de Aplicación.

Artículo 56.- El Ministerio de trabajo y seguridad social de la Nación será la autoridad de aplicación de la presente ley y estará facultado para:

1. Inscribir asociaciones, otorgarles personería gremial y llevar los registros respectivos;
2. Requerir a las asociaciones sindicales que dejen sin efecto las medidas que importen:
 - a) Violación de las disposiciones legales o estatutarias;
 - b) Incumplimiento a disposiciones dictadas por la autoridad competente en el ejercicio de facultades legales;
3. Peticionar en sede judicial la suspensión o cancelación de una personería gremial o la intervención de una asociación sindical, en los siguientes supuestos:
 - a) Incumplimiento de las intimaciones a que se refiere el inciso 2do. De este artículo;
 - b) Cuando haya comprobado que en las asociaciones se ha incurrido en graves irregularidades administrativas. En el proceso judicial será parte la Asociación sindical afectada. No obstante lo antes prescripto, cuando existiera peligro de serios perjuicios a la Asociación sindical o a sus miembros, el Ministerio de trabajo y seguridad social de la Nación podrá solicitar judicialmente medidas cautelares

a fin que se disponga la suspensión en el ejercicio de sus funciones de quienes integran el órgano de conducción y se designe un funcionario con facultades para ejercer los actos conservatorios y de administración necesarios para subsanar las irregularidades que determinan se adopte esa medida cautelar;

4. Disponer la convocatoria a elecciones de los cuerpos que en las asociaciones sindicales de trabajadores tienen a su cargo el gobierno, la Administración y la fiscalización de los actos que realicen estos últimos, como así también ejecutar los demás actos que hubiere menester para que mediante el proceso electoral se designen a los integrantes de esos cuerpos. Al efecto asimismo podrá nombrar las personas que deban ejecutar esos actos. Todo ello cuando el órgano de la Asociación facultado para ejecutarlo, después que hubiese sido intimado para que lo hiciera, dentro de un lapso determinado, incumpliera el requerimiento.

En caso de que se produjere un estado de acefalía con relación a la Comisión directiva de una asociación sindical de trabajadores o al órgano que tenga asignadas las funciones propias de un cuerpo de conducción, y tanto en los estatutos de la Asociación de que se trate o en los de la federación de la que esta forme parte, no se haya previsto el modo de regularizar la situación, la autoridad de aplicación también podrá designar un funcionario para que efectúe lo que sea necesario para regularizar la situación. Por su parte si el órgano encargado de convocar a reunión de la asamblea de la Asociación o al congreso de la misma, no lo hubiere hecho en el tiempo propio, y ese órgano no de cumplimiento a la intimación que deberá cursársele para que lo efectúe, la autoridad de aplicación estará facultada para hacerlo para adoptar las demás medidas que correspondan para que la reunión tenga lugar.

16.C. LEY 25.212/00

PACTO FEDERAL DEL TRABAJO.

ANEXO D: ANEXO II REGIMEN GENERAL DE SANCIONES POR INFRACCIONES LABORALES.

CAPITULO 2

De las infracciones y sanciones

Infracciones leves

Artículo 2.- Son infracciones leves:

- a) El pago de las remuneraciones fuera del plazo legal, cuando el atraso fuere de hasta cuatro (4) días hábiles si el período de pago fuera mensual, y de hasta dos (2) días hábiles si el período fuera menor.
- b) No exponer en lugar visible del establecimiento los anuncios relativos a la distribución de las horas de trabajo.
- c) No otorgar, salvo autorización, el descanso de las mujeres al mediodía cuando correspondiera.
- d) Cualquiera otra que viole obligaciones meramente formales o documentales, salvo las tipificadas como graves o muy graves.
- e) Las acciones u omisiones violatorias de las normas de higiene y seguridad en el trabajo que afecten exigencias de carácter formal o documental, siempre que no fueren calificadas como graves o muy graves.

Infracciones graves

Artículo 3.- Son infracciones graves:

- a) La falta, en los libros de registro de los trabajadores, de alguno de los datos esenciales del contrato o relación de trabajo.
- b) La falta de entrega de los certificados de servicios o de extinción de la relación laboral a requerimiento del trabajador.
- c) La violación de las normas relativas en cuanto a monto, lugar, tiempo y modo, del pago de las remuneraciones, así como la falta de entrega de copia firmada por el empleador de los recibos correspondientes, salvo lo dispuesto en el artículo 2, inciso a).
- d) La violación de las normas en materia de duración del trabajo, descanso semanal, vacaciones, licencias, feriados, días no laborables y en general, tiempo de trabajo.
- e) La violación de la normativa relativa a modalidades contractuales.
- f) La falta o insuficiencia de los instrumentos individuales de contralor de la jornada de trabajo.
- g) Toda otra violación o ejercicio abusivo de la normativa laboral no tipificada expresamente en esta Ley, establecida para proteger los derechos del trabajador, para garantizar el ejercicio del poder de policía del

trabajo y para evitar a los empleadores la competencia desleal derivada de tales violaciones o conductas abusivas.

- h) Las acciones u omisiones que importen el incumplimiento de las obligaciones en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo, siempre que no fueran calificadas como muy graves.

Infracciones muy graves

Artículo 4.- Son infracciones muy graves:

- a) Las decisiones del empleador que impliquen cualquier tipo de discriminación en el empleo o la ocupación por motivos de: raza, color, ascendencia nacional, religión, sexo, edad, opinión política, origen social, gremiales, residencia o responsabilidades familiares.
- b) Los actos del empleador contrarios a la intimidad y dignidad de los trabajadores.
- c) La falta de inscripción del trabajador en los libros de registro de los trabajadores, salvo que se haya denunciado su alta a todos los organismos de seguridad social, incluidas las obras sociales, en la oportunidad que corresponda, en cuyo caso se considerará incluida en las infracciones previstas en el artículo 3, inciso a).
- d) La cesión de personal efectuada en violación de los requisitos legales.
- e) La violación de las normas relativas a trabajo de menores.
- f) La violación por cualquiera de las partes de las resoluciones dictadas con motivo de los procedimientos de conciliación obligatoria y arbitraje en conflictos colectivos.
- g) Las acciones u omisiones del artículo 3, inciso h) que deriven en riesgo grave e inminente para la salud de los trabajadores.

De las sanciones

Artículo 5.-

1. Las infracciones leves se sancionarán de acuerdo a la siguiente graduación:
 - a) Apercibimiento, para la primera infracción leve, de acuerdo a los antecedentes y circunstancias de cada caso, evaluadas por la autoridad administrativa de aplicación.
 - b) Multas de PESOS OCHENTA (\$ 80) a PESOS DOSCIENTOS CINCUENTA (\$ 250).
2. Las infracciones graves se sancionarán con multa de PESOS DOSCIENTOS CINCUENTA (\$ 250) a PESOS MIL (\$ 1.000) por cada trabajador afectado por la infracción.
3. Las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de PESOS MIL (\$ 1.000) a PESOS CINCO MIL (\$ 5.000) por cada trabajador afectado por la infracción.
4. En casos de reincidencia respecto de las infracciones previstas en los incisos c, d, y h del artículo 3, la autoridad administrativa podrá adicionar a los montos máximos de la multa una suma que no supere el DIEZ POR CIENTO (10%) del total de las remuneraciones que se hayan devengado en el establecimiento en el mes inmediatamente anterior al de la constatación de la infracción.
5. En los supuestos de reincidencia en infracciones muy graves:
 - a) Se podrá clausurar el establecimiento hasta un máximo de diez (10) días, manteniéndose entre tanto el derecho de los trabajadores al cobro de las remuneraciones. En caso de tratarse de servicios públicos esenciales, deberán garantizarse los servicios mínimos.
 - b) El empleador quedará inhabilitado por un año para acceder a licitaciones públicas y suspendido de los registros de proveedores o aseguradores de los estados nacional y provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

16.D. LEY 25.250/00 REFORMA LABORAL.

Título VIII

Disposiciones Finales

Artículo 33.- En los casos que en razón de un conflicto de trabajo, las partes decidieran la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, éstas deberán garantizar la prestación de servicios mínimos que impidan su interrupción.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos estará facultado para disponer intimatoriamente la fijación de servicios mínimos que deben mantenerse en cada establecimiento o empresa cuando las partes hubiesen agotado la instancia tendiente al cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior sin acuerdo en tal sentido.

A falta de acatamiento de lo acordado previamente entre las partes o de la determinación que efectúe el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, éste procederá a instrumentar los procedimientos de los incisos 2 y 3 del artículo 56 de la Ley 23.551.

Será de aplicación la Ley 14.786 a los fines de encauzar el conflicto y propender a su resolución. Las facultades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos deberán ejercerse conforme las normas y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 34.- Deróganse los artículos 11, 18 y 20 de la Ley 14.250 (t.o. Decreto 108/88), 12, 14, 15 y 16 de la Ley 25.013, el inciso e) del artículo 2 del Anexo I de la Ley 25.212, las Leyes 16.936, 18.608, 18.692, 20.638, los decretos 2184/90, 470/93 y toda otra norma que se oponga a la presente ley.

16.E. Decreto 843/00 SERVICIOS ESENCIALES

Reglámenanse los servicios sanitarios y hospitalarios, telefónicos, la producción y distribución de agua potable y energía eléctrica y el control del tráfico aéreo, como servicios esenciales, en los casos de conflictos colectivos que dieran lugar a la interrupción total o parcial de los mismos, de acuerdo con las consideraciones del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.

Bs. As., 29/9/2000

VISTO el artículo 33 de la Ley N° 25.250, y

CONSIDERANDO:

Que la norma mencionada en el Visto, establece que las partes de un conflicto de trabajo que decidan la adopción de medidas legítimas de acción directa sobre actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, deberán garantizar la prestación de servicios mínimos.

Que la misma norma citada ha derogado el Decreto N° 2184/90, que reglamentaba los conflictos del trabajo en actividades consideradas servicios esenciales, por lo que resulta necesario establecer una nueva reglamentación, que determine tal categoría de servicios.

Que, en su parte final, el artículo 33 de la Ley N° 25.250 establece que «Las facultades del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS deberán ejercerse conforme las normas y resoluciones de la ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO».

Que la doctrina emanada del Comité de Libertad Sindical de la referida Organización considera servicios esenciales, en el sentido estricto del término, aquellos cuya interrupción pudiera poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población (Casos Nros. 1438 y 1576, entre otros).

Que el Comité de Libertad Sindical ha considerado servicios esenciales, en sentido estricto, al sector hospitalario (Recopilación 1985, párr. 409), los servicios de abastecimiento de agua (Rec. 1985, párr. 410; y Casos Nros. 1593 y 1601), de electricidad (Caso N° 1307), telefónicos (Casos Nros. 1532 y 1686) y el control de tráfico aéreo (Rec. 1985, párr. 412).

Que, asimismo, la doctrina del Comité de Libertad Sindical, ha admitido restricciones al ejercicio del derecho de huelga en aquellos servicios que —no considerados esenciales en sentido estricto—, en virtud de la extensión y duración del conflicto, se afectare a un servicio público de importancia trascendental para el País —categoría en la cual el Comité específicamente incluyó al «transporte de pasajeros y mercancías» (Caso N° 1679)— y cuando la extensión y duración del conflicto pudiera provocar una situación de crisis nacional aguda tal que las condiciones normales de existencia de la población podrían quedar en peligro (Caso N° 1692).

Que, tratándose de servicios esenciales, la restricción admisible en los pronunciamientos de los organismos de control de la libertad sindical de la ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, así como en la doctrina jurídica universal, consiste en la obligatoriedad de garantizar el mantenimiento de servicios mínimos.

Que, la doctrina del Comité de Libertad Sindical prescribe que las restricciones al ejercicio del derecho de huelga deben ir acompañadas de garantías compensatorias apropiadas (Caso N° 1546).

Que el presente se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 2), de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,
EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA
DECRETA:

Artículo 1.- Los conflictos colectivos que dieren lugar a la interrupción total o parcial de servicios esenciales, quedan sujetos a la presente reglamentación.

Artículo 2.- Se considerarán servicios esenciales en sentido estricto, únicamente las actividades siguientes:

- a) Los servicios sanitarios y hospitalarios;
- b) La producción y distribución de agua potable y energía eléctrica;
- c) Los servicios telefónicos;
- d) El control de tráfico aéreo;

El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS podrá, mediante resolución fundada, calificar como servicio esencial una actividad no incluida en la enumeración precedente, cuando se diere alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La extensión y duración de la interrupción de la actividad de que se tratare pudiere poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de la persona en toda o parte de la comunidad;
- b) La actividad afectada constituyere un servicio público de importancia trascendental o de utilidad pública;
- c) La interrupción o suspensión del servicio pudiere provocar una situación de crisis nacional aguda que hiciere peligrar las condiciones normales o de existencia de la población.

Artículo 3.- partir del vencimiento del plazo de QUINCE (15) días previsto en el artículo 11, primer párrafo, de la Ley N° 14.786, y sin perjuicio de que se prorrogue o no el mismo, la parte que se propusiere ejercer medidas de acción directa deberá comunicar tal decisión a la autoridad de aplicación y a la contraparte con CUARENTA Y OCHO (48) horas de anticipación a la efectivización de la medida.

Artículo 4.- Dentro de las VEINTICUATRO (24) horas de recibida la comunicación referida en el artículo anterior, las partes deberán ponerse de acuerdo sobre los servicios mínimos que se mantendrán durante el conflicto, las modalidades de su ejecución y el personal que se asignará a la prestación de los mismos.

Si, una vez agotado dicho término, el acuerdo no fuere posible, la determinación de las materias enumeradas precedentemente será efectivizada en el término de VEINTICUATRO (24) horas por el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS, que intimará a las partes a su cumplimiento.

La autoridad de aplicación deberá sujetarse a criterios de razonabilidad en función de las circunstancias particulares de la situación. En lo que respecta a las prestaciones mínimas, en ningún caso podrá imponer a las partes una cobertura mayor al CINCUENTA POR CIENTO (50%) de la prestación normal del servicio de que se tratare.

Artículo 5.- Cuando las prestaciones mínimas del servicio se hubieren establecido mediante convenio colectivo u otro tipo de acuerdos, las partes, dentro del término establecido en el primer párrafo del artículo precedente, deberán convenir por escrito las modalidades de ejecución de aquéllas, señalando concreta y detalladamente la forma en que se ejecutarán tales prestaciones, incluyendo la designación del personal involucrado, pautas horarias, asignación de funciones y equipos.

Si transcurrido dicho término, las partes no arribaren a un acuerdo, la determinación se resolverá por el método previsto en el artículo 4°, párrafos segundo y tercero, de la presente reglamentación.

Artículo 6.- La empresa u organismo prestador del servicio considerado esencial deberá arbitrar los medios tendientes a la propia normalización de la actividad una vez finalizadas las medidas de conflicto.

La misma empresa u organismo deberá poner en conocimiento de los usuarios las modalidades que revestirá la prestación durante el conflicto, detallando el tiempo de iniciación y la duración de las medidas, la forma de distribución de los servicios mínimos garantizados y la reactivación de las prestaciones, VEINTICUATRO (24) horas antes del inicio previsto de la medida de conflicto.

Artículo 7.- Si la medida de conflicto consistiere en paro nacional de actividades o cualquier otra ejercida por centrales sindicales u organizaciones empresariales con representatividad sectorial múltiple, se aplicarán las disposiciones establecidas en la presente reglamentación en cuanto dicha medida afectare servicios considerados esenciales, a fin de asegurar que tanto las entidades prestadoras de tales servicios como aquellas que los afectaren en forma directa efectivicen el cumplimiento de las prestaciones mínimas.

Artículo 8.- La inobservancia por alguna de las partes de los procedimientos conciliatorios establecidos en la legislación vigente y en la presente reglamentación, o el incumplimiento a disposiciones de la autoridad de aplicación dictadas en ejercicio de sus facultades legales, dará lugar a la aplicación de los regímenes establecidos por las Leyes Nros. 23.551 y 25.212.

La falta de cumplimiento del deber de trabajar por las personas obligadas a la ejecución de los servicios mínimos, dará lugar a las responsabilidades previstas en las disposiciones legales, estatutarias o convencionales que les resultaren aplicables.

Artículo 9.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — DE LA RUA. — Rodolfo H. Terragno. — Alberto Flamarique. — Ricardo R. Gil Lavedra.

16.F. Resolución 480/01

Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos

SERVICIOS ESENCIALES

Establécese la calificación como servicio esencial, a la educación, en virtud de su importancia y trascendencia. Determinánse los servicios mínimos que garantizarán el funcionamiento del sistema educativo, a los fines de que no se tornen abstractos los lineamientos de la política educativa.

Bs. As., 28/8/2001

VISTO el artículo 14 de la CONSTITUCION NACIONAL, los Pactos y Convenciones con jerarquía constitucional, las Leyes Nros. 24.195 y 25.250, y el Decreto N° 843 de fecha 29 de septiembre de 2000, y
CONSIDERANDO:

Que el artículo 14 de la CONSTITUCION NACIONAL garantiza a todos los habitantes de la Nación el derecho de enseñar y aprender.

Que el goce y ejercicio de un derecho no puede afectar otras garantías previstas por la CONSTITUCION NACIONAL.

Que, por lo tanto, el ejercicio de un derecho como la huelga no debe vulnerar el ejercicio del derecho de aprender.

Que la educación es un derecho fundamental del individuo y se proyecta como una herramienta para el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su conjunto.

Que, en tal sentido, lo han expresado la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Que la extensión indeterminada en el tiempo de huelgas docentes inciden en el objetivo primordial de la educación, dificultando la concreción de las metas pedagógicas que otorguen los conocimientos básicos de la formación requerida.

Que, en este sentido, el Estado Nacional tiene la obligación de cumplir con el mandato constitucional de garantizar educación para todos y ofrecer condiciones para cumplir con la obligatoriedad escolar de diez años.

Que la formación de los habitantes de nuestro país es un servicio que el Estado nacional no puede resignar, debiendo el Poder Ejecutivo nacional garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación.

Que la educación es un servicio público cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por el Estado.

Que, es inherente a la educación como servicio público la obligatoriedad de su prestación y su exigibilidad por los destinatarios de la misma en el último año de la Educación Inicial y en toda la Educación General Básica.

Que es necesario que cada día sin dictado de clases, como consecuencia del paro docente, sea recuperado en vista a no perjudicar el aprendizaje de los educandos.

Que la educación es un medio ineludible para superar, en el marco de una estrategia global, las dificultades que aquejan a nuestro país.

Que, nuestro país necesita calificar a sus habitantes para la mejora constante de las condiciones de vida y trabajo.

Que los objetivos del sistema educativo deben constituirse en una política de Estado que coadyuve al desarrollo nacional.

Que el conflicto suscitado en el ámbito de la educación, encuadra en la situación prevista en el inciso b) del artículo 2º del Decreto N° 843/2001, en razón que ésta constituye un servicio de importancia trascendental.

Que, asimismo, y de conformidad con el inciso c) del artículo 2º la educación constituye un servicio público cuya interrupción o suspensión puede devenir en una crisis nacional que haría peligrar las condiciones normales o de existencia de la población.

Que, en virtud de lo expresado, es necesario calificar como servicio esencial a la educación.

Que, por lo antes expuesto y en atención a las características propias del servicio educativo, debe cumplirse el mandato constitucional y los pactos y convenciones que alcanzan el ámbito educativo, garantizando el funcionamiento del mismo.

Que tal criterio debe realizarse atendiendo la razonabilidad requerida en relación a las circunstancias particulares de la situación prevista en el artículo 4º del Decreto N°843/00.

Que, por lo previsto en los dos párrafos anteriores, es procedente establecer los servicios mínimos que garantizarán el funcionamiento del sistema educativo, a los fines de que no se tornen abstractos los lineamientos de la política educativa, conforme las previsiones establecidas por el artículo 5º de la Ley N° 24.195.

Que el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS se encuentra facultado a tal fin, y de conformidad con la normativa vigente.

Que ha tomado intervención el Servicio Jurídico de este Ministerio.

Que la presente se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley N° 22.520 (t.o. por Decreto N° 438/92), y el Decreto N° 843/00.

Por ello,
LA MINISTRA DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS
RESUELVE:

Artículo 1.- Calificar como servicio esencial a la educación en el período de la escolaridad obligatoria — último año de la Educación Inicial y la Educación General Básica—, en virtud de su importancia y trascendencia.

Artículo 2.- Encuadrar las medidas de fuerza que se pudieren llevar a cabo en dicho ámbito en las normas del Decreto N° 843/00 y demás normativa vigente, a los cuales las partes deben ajustarse.

Artículo 3.- Los servicios mínimos que deberán mantenerse para el funcionamiento del sistema educativo, conforme lo previsto por la presente resolución y mientras dure el conflicto, deberán garantizar:

- a) El funcionamiento de los comedores escolares.
- b) El dictado de la cantidad de días de clase en el año determinados por el calendario escolar obligatorio de cada jurisdicción.
- c) Mantener abiertas las escuelas, garantizando una guarda mínima, para que los padres puedan dejar a sus hijos en ellas con seguridad.

Artículo 4.- El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente resolución, dará lugar a la aplicación de los regímenes establecidos por la Ley N° 23.551.

Artículo 5.- La presente resolución entrará en vigencia al día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 6.- Regístrese, comuníquese, notifíquese a las partes involucradas, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial para su publicación, remítase copia al Departamento Biblioteca y archívese. — Patricia Bullrich.

16.G. Resolución 648/01

Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos

SERVICIOS ESENCIALES

Califícase como servicio esencial la actividad que lleva a cabo la Dirección Nacional de Reincidencia. Establécese que las medidas de fuerza que pudieran llevarse a cabo en la mencionada Dirección deben encuadrarse en las normas del Decreto N° 843/2000 y demás normativa vigente, a las cuales las partes deben ajustarse.

Bs.As., 5/10/2001

VISTO las Leyes Nros. 22.117 y 25.250, el Decreto N° 843 de fecha 29 de septiembre de 2000 y el expediente N° 131.206/01 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,
y CONSIDERANDO:

Que los informes de antecedentes penales sobre los que legisla la Ley N° 22.117 constituyen un elemento previo y necesario para que los jueces de todo el país puedan proceder a dictar la libertad de una persona detenida y procesada.

Que, asimismo, la información que suministra la Dirección Nacional de Reincidencia es requisito indispensable previo para el dictado de una sentencia condenatoria.

Que la citada Dirección debe informar los antecedentes penales de los ciudadanos, conforme los oficios de los jueces de todo el Poder Judicial de la Nación, federal, nacional y provincial, en plazo que van desde seis horas o menos, en el caso de oficios fundados, a las veinticuatro horas.

Que la interrupción del servicio precedentemente enunciado provoca graves perjuicios a la administración de justicia por cuanto puede afectar la libertad de las personas o la seguridad jurídica.

Que, sin los informes de antecedentes penales deviene imposible para los magistrados el dictado de las medidas a su cargo relacionadas con la libertad de las personas, el debido proceso y el derecho de defensa.

Que, en tal inteligencia, se vería afectado el normal accionar de la Justicia.

Que el goce y ejercicio de un derecho no puede afectar otras garantías previstas por la CONSTITUCION NACIONAL.

Que la adopción de medidas de acción sindical, en virtud de conflictos gremiales suscitados en el ámbito de la Dirección Nacional de Reincidencia, encuadra en las situaciones previstas en los incisos a) y b) del artículo 2° del Decreto N° 843/2001, en razón que constituye un servicio de importancia trascendental y la interrupción del servicio puede poner en peligro la seguridad de las personas en todo o parte de la comunidad.

Que, por lo antes expuesto y en atención a las características propias del servicio de justicia, debe garantizarse el funcionamiento del mismo.

Que, en consecuencia, es necesario calificar como servicio esencial el deber de informar los antecedentes penales de los ciudadanos que se desarrolla en el ámbito de la Dirección Nacional de Reincidencia.

Que tal criterio debe realizarse atendiendo la razonabilidad requerida en relación a las circunstancias particulares de la situación prevista en el artículo 4° del Decreto N° 843/00.

Que, por lo previsto en los dos párrafos anteriores, es procedente establecer los servicios mínimos que garantizarán la producción de los informes de antecedentes penales sobre los que legisla la Ley N° 22.117.

Que el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS es encuentra facultado a tal fin, y de conformidad con la normativa vigente.

Que ha tomado intervención el Servicio Jurídico de este Ministerio.

Que la presente se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley N° 22.520 (t.o. por Decreto N° 438/92), y el Decreto N° 843/00. Por ello, LA MINISTRA DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS RESUELVE:

Artículo 1.- Calificar como servicio esencial a la actividad que realiza la Dirección Nacional de Reincidencia, en virtud de su importancia y trascendencia, y porque la interrupción del servicio pudiere poner en riesgo la seguridad de las personas en toda o parte de la comunidad.

Artículo 2.- Encuadrar las medidas de fuerza que se pudieren llevar a cabo en el ámbito de la Dirección Nacional de Reincidencia en las normas del Decreto N° 843/00 y demás normativa vigente, a los cuales las partes deben ajustarse.

Artículo 3.- Los servicios mínimos que deberán mantenerse en la Dirección Nacional de Reincidencia para la producción de todos los informes de antecedentes penales, conforme lo previsto por la presente resolución, deberán garantizar una cobertura del CINCUENTA POR CIENTO (50%) de la prestación normal del servicio. Los oficios fundados y trámites urgentes cuya respuesta sea requerida por los magistrados en un término inferior a VEINTICUATRO (24) horas, deberán ser resueltos en el término correspondiente, no encontrándose alcanzados por la limitación dispuesta en el párrafo precedente para las prestaciones normales.

Artículo 4.- El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente resolución, dará lugar a la aplicación de los regímenes establecidos por la Ley N° 23.551.

Artículo 5.- La presente resolución entrará en vigencia al día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 6.- Regístrese, comuníquese, notifíquese a las partes involucradas, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial para su publicación, remítase copia al Departamento Biblioteca y archívese.