

# Derecho a la huelga. Sanciones disciplinarias

TEDH. *Case of Humpert and others v. Germany*, 6 de diciembre de 2023

Por Federico Paruolo<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Actualmente en Argentina se observa una creciente conflictividad social a raíz de las consecuencias de las políticas económicas, sociales y culturales del gobierno electo en 2023. Esta conflictividad tiene a las asociaciones sindicales y sus respectivas centrales obreras como actores principales, que materializan sus reclamos mediante diversas acciones y medidas de fuerza.

Es el “paro activo con movilización” la principal medida de que disponen las y los trabajadores y mediante la cual se manifiestan no solo el sector trabajador en defensa de sus intereses, sino la sociedad en general (situación característica de nuestro país, en el cual las centrales obreras suelen reivindicar no solo reclamos propios del sector, sino de gran parte de la sociedad).

La respuesta del gobierno nacional a estos reclamos, y en particular al ejercicio del derecho de huelga, zigzaguea entre la aplicación de la fuerza represiva estatal para disuadir y disolver la movilización, sanciones económicas a trabajadores y centrales obreras y la restricción de derechos adquiridos mediante normativa *infra* legal, la presión mediática, la constante intención de modificar las leyes vigentes en

<sup>1</sup> Abogado (UBA). Doctorando en Derechos Humanos y Derecho Penal (UNPAZ). Docente de Práctica Profesional (UBA). Delegado general de FEDUBA en la Facultad de Derecho de la UBA.

desmedro del sistema de protección vigente (la pretendida modificación del artículo 242 de la Ley de Contrato de Trabajo; el Decreto N° 70/23 y las modificaciones que realiza al sistema laboral y sindical; la ampliación de los servicios declarados esenciales) y la instalación de un discurso deslegitimante del derecho a huelga y de los derechos sindicales en general.

Asimismo, existe una exaltación, mediante la utilización de un aceitado aparato comunicacional, de la supuesta superioridad moral y civilizatoria de los países “centrales” como Estados Unidos, Alemania y Francia, entre otros, que son puestos de ejemplo de forma constante para contrastar sus realidades con la realidad local –exaltando solo aquellos caracteres convenientes al discurso que se pretende instalar e invisibilizando aquellos que resultan contradictorios a él– generando, en palabras de Zaffaroni, una invención de la realidad propia de una etapa de tardo-colonialismo que utiliza los aparatos de comunicación como una de sus principales herramientas de dominación (2022, capítulo V).

En el marco precedentemente descripto, el derecho a huelga ocupa un lugar central en las discusiones actuales, por ello la importancia del fallo que se analiza a continuación. El TEDH realiza un análisis del derecho a huelga, su relación con el derecho de asociarse de manera sindical, la importancia del derecho a huelga como herramienta para el correcto ejercicio de los fines de la asociación sindical y la posibilidad de restringir este derecho sin afectar o vaciar de contenido el derecho a sindicalizarse, haciendo un especial énfasis en la necesidad de un análisis conglobante de las circunstancias de hecho y de derecho que rodean cada caso.

Propongo realizar un análisis del caso y su posible vinculación con el sistema regional de derechos humanos y la realidad argentina, recordando que nuestro sistema constitucional reconoce el derecho a huelga como una acción directa, sin vincularlo con el derecho de asociarse sindicalmente, razón por la cual los argumentos del TEDH pueden aportar fundamentos a la discusión actual sobre el tema.

## 2. Los hechos, el derecho invocado y el conflicto por resolver

En Alemania, durante el inicio del año 2009, se produjo una conflictividad en torno al salario de las y los docentes de sectores inicial y secundario de educación pública, lo que llevó al sindicato que los nuclea a convocar distintas medidas de fuerza, entre ellas, una huelga.

Es relevante mencionar, para una mejor comprensión del caso, que en Alemania existen dos tipos de contratación a las que están sujetas las y los docentes del sistema público: una es el Régimen de Empleado Estatal Contractual (con derecho de huelga) y la otra es el Régimen de Funcionario Público,<sup>2</sup> que otorga diversos derechos y obligaciones<sup>3</sup> y que tiene restringido el derecho a huelga.

2 Alemania, Ley de Bases de Funcionarios (sancionada en 1957) y Ley Federal de los Funcionarios (reformada en 1977) que establece reglas generales del servicio público.

3 Entre los derechos, se encuentran la condición “vitalicia” de los cargos; el monto del salario, que es más elevado que el del trabajador común (y uno de los más altos de la región); acceso a capacitación; derechos de previsión social, entre otros; y entre las obligaciones resalta la prohibición de huelga, conformando así un sistema recíproco de derechos y deberes interrelacionados que pone a estos trabajadores en una situación de condiciones laborales generales considerablemente mejor que la de simples trabajadores.

En el marco de estas acciones de fuerza, cuatro docentes pertenecientes al Sindicato de Educación y Ciencia, que al momento de los hechos eran profesores de escuelas públicas con estatuto de funcionarios,<sup>4</sup> participaron en huelgas que incluyeron una manifestación organizada por su sindicato durante el horario de trabajo, para protestar contra el empeoramiento de las condiciones laborales de los docentes (lo cual implicó que no dictaran entre 2 y 12 horas de clases).

En virtud de ello recibieron una sanción mediante un proceso disciplinario, en el cual se estableció que habían incumplido sus deberes profesionales al participar de la huelga, dado que por su carácter de funcionarios carecen de derecho a huelga. Las sanciones impuestas, finalmente, fueron de entre 100 a 300 euros para cada docente.

Las personas reclamantes sostuvieron que se vio afectado su derecho constitucional a la huelga, el cual resulta un derecho accesorio al de asociarse en sindicatos. De otro lado, tanto el Máximo Tribunal Alemán (la Corte Federal Constitucional) como el gobierno en sus alegaciones sostuvieron que no se violó la ley fundamental, puesto que, si bien se verificaba una interferencia al derecho de huelga, esa interferencia estaba justificada por la ley fundamental, al entender que los funcionarios públicos carecen de derecho a huelga, y que se otorgaba (en función de jurisprudencia previa del TEDH, 2014) un margen amplio de interpretación al Estado, al tratarse de una limitación a un derecho accesorio.

Finalmente, las personas afectadas sostuvieron la violación del artículo 11 del CEDH por parte del Estado, que reconoce el derecho de asociarse o afiliarse a organizaciones sindicales y el alcance de las limitaciones a este derecho. El Estado alemán rechazó estas alegaciones y así queda, entonces, delimitada la cuestión para el TEDH.

### 3. El fallo del TEDH

El TEDH concluye por una mayoría de 6 votos a 1 que no se ha violado el artículo 11 del Convenio. Sostiene para ello que la libertad sindical no es un derecho independiente, sino que resulta de una derivación de la libertad de asociación reconocida en el artículo 11, y que este artículo otorga el derecho del sindicato a ser oído, sin garantizar ningún trato particular por parte del Estado.

Asimismo, entiende que la condición de “funcionarios” de las partes afectadas las ubica en una posición diferente de los simples empleados, lo que hace razonable la sanción impuesta, así como la interferencia al derecho de huelga denunciado (TEDH, 2023, párr. 142).

El TEDH aprovecha el caso para reforzar su doctrina en la materia y construye una serie de requisitos que se deben verificar en conjunto para que una limitación del derecho a huelga sea aceptable, ya que reitera en varios pasajes del fallo la importancia de este derecho como método para hacer efectivo el derecho de asociarse en sindicatos.

<sup>4</sup> El estatuto de funcionario es relevante, puesto que la interpretación histórica del máximo tribunal acerca de la ley fundamental establece que no tienen derecho a huelga (art. 33.5).

Como veremos, estas consideraciones enriquecen profundamente el debate y permiten hacer una lectura del fallo en contraste con la realidad de nuestro país.

El TEDH propone un análisis de lo que considera “principios generales” relativos al derecho de asociación sindical, sosteniendo los argumentos de la doctrina que estableciera en “Demir y Baykara” (TEDH, 2008).

Estos principios deben ser analizados junto con las consideraciones globales del caso, tanto fácticas como jurídicas (TEDH, 2023, párr. 102). Se deben considerar la totalidad de las medidas adoptadas, tanto por parte del sindicato y de sus afiliados como del Estado, analizando si existían acciones alternativas eficaces, si la restricción obedecía a una ley previa (TEDH, 2023, párr. 114), si la sanción impuesta resultaba razonable, entre varios aspectos, es decir, no deja librada a una aplicación mecánica de la ley la posibilidad de injerencia del Estado sobre el derecho a huelga (TEDH, 2023, párr. 134).

También establece que no son aceptables restricciones que vacíen de sentido la libertad sindical. Este punto es reiterado en varios pasajes del fallo y resulta central: si la injerencia sobre el derecho a huelga vuelve ineficaz la acción sindical, dicha injerencia es inaceptable (TEDH, 2023, párrs. 113-115).

Se establece que el artículo 11 del Convenio efectivamente protege la huelga –en tanto sea convocada por un sindicato– (TEDH, 2023, párr. 104) y, en consecuencia, la prohibición de una huelga es una restricción del poder del sindicato para proteger los intereses de sus miembros, es decir, una restricción de la libertad de asociación del sindicato y una restricción a la libertad de asociación de los sindicalistas (TEDH, 2023, párr. 104-112).

Este punto también resulta central, puesto que hace una vinculación directa de los derechos en juego: el derecho a asociarse implica el derecho a asociarse sindicalmente, el derecho a asociarse sindicalmente implica el derecho a realizar huelgas, y la huelga resulta ser una herramienta de realización de los derechos de las personas sindicalizadas.

En cuanto al alcance, el TEDH sostiene que este derecho no es absoluto y acepta ciertas condiciones y restricciones, en particular, la prohibición de huelga impuesta a los funcionarios que ejercen poderes públicos en nombre del Estado o de los trabajadores que prestan servicios esenciales a la población, de conformidad con jurisprudencia previa en el mismo sentido (TEDH, 2018).

Ahora bien, solo puede establecerse la legalidad de cualquier restricción de la libertad sindical en un contexto determinado y teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso. Nuevamente la aplicación de una restricción de esta naturaleza no es automática ni mecánica.

En el caso estos principios fueron aplicados tomando en cuenta: (a) la prohibición de huelga de los funcionarios públicos debido a su condición; (b) que la prohibición estaba prescrita por ley; (c) que dicha ley establece claramente los motivos de la restricción que (c.1) ha de perseguir objetivos legítimos y (c.2) es “necesaria en una sociedad democrática” para lograr tales objetivos; (d) que la interferencia correspondía a una “necesidad social apremiante”; (e) que las razones dadas por las autoridades nacionales para justificarla eran (e.1) pertinentes y suficientes y (e.2) que la interferencia era proporcionada al objetivo

legítimo perseguido; (f) que se tuvo en cuenta el justo equilibrio que debe lograrse entre los intereses contrapuestos del individuo y de la comunidad en su conjunto (en este punto para el TEDH resultaba fundamental el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes) (TEDH, 2023, párrs. 115-143).

Entendió el TEDH que, en el caso particular, habida cuenta del conjunto de medidas que permiten a los sindicatos de funcionarios y a los propios funcionarios defender eficazmente los intereses profesionales pertinentes, la prohibición de huelga no priva de sustancia a la libertad sindical de los funcionarios y que las medidas disciplinarias contra los demandantes no fueron severas; esto le permite concluir que las medidas adoptadas contra los demandantes no excedieron el margen de apreciación concedido al Estado demandado en las circunstancias del presente caso y demostraron ser proporcionales a los importantes objetivos legítimos perseguidos (TEDH, 2023, párrs. 144-147).

Como se observa, si bien se ha convalidado una injerencia del derecho a huelga, se ha establecido una serie de criterios de suma importancia para la consolidación de este derecho, así como un decálogo de estrictas pautas que deben seguirse para que su restricción, por más leve que sea, pueda ser admitida.

Párrafo aparte merecen las consideraciones del juez Serghides, quien, en disidencia, entiende que la restricción impuesta resulta una violación al artículo 11 del Convenio.

Brevemente, sostuvo Serghides que el derecho a huelga por su carácter y naturaleza no puede depender de un análisis de diversas circunstancias en cada caso concreto. El derecho a huelga es inseparable del derecho de asociarse libremente para negociar condiciones laborales y debe ser así reconocido en abstracto para todos los casos. Considera el derecho a huelga como un “valor” de la sociedad democrática y lo entiende como la herramienta para realizar las negociaciones colectivas de manera efectiva.

Serghides sostiene que no resulta lógicamente coherente establecer el derecho a huelga como parte del derecho de asociarse libremente, entender el mismo como una forma de realización del derecho de asociarse sindicalmente y aceptar una restricción a este derecho. Sus argumentos enriquecen el fallo de la mayoría y amplía el horizonte de derechos que en dicha mayoría se establecen.

#### **4. Una posibilidad de diálogo interregional**

Si bien el fallo del TEDH aplica a una sociedad concreta en la cual las condiciones laborales distan de ser las de nuestra región, tanto respecto de la posibilidad de realización que otorga el salario a las y los trabajadores de la educación en Alemania (que son de los más altos dentro de la Unión Europea) como de los derechos de salud, capacitación, carácter vitalicio de los empleos y acceso a altos estándares en materia de seguridad social y previsional, que garantiza el estatus de “funcionario”, entiendo que el análisis del derecho a huelga que realiza el TEDH nos aporta muy valiosas consideraciones que podemos poner en diálogo con nuestra realidad.

El fallo del TEDH puede “dialogar” con el tratamiento del derecho a huelga en el sistema interamericano. Podemos ver que en la Opinión Consultiva OC 27/21 se establecen criterios semejantes a los

fijados por el TEDH. Así, la Corte IDH estableció, entre otras cosas, que “el derecho de huelga es uno de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, que pueden ejercer con independencia de sus organizaciones”, citando diversas normas internacionales que así lo establecen (artículo 45.c de la Carta de la OEA, 27 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, 8.b del Protocolo de San Salvador y 8.1.d del PIDESC) (Corte IDH, 2021, párr. 95).

Agregó –en consonancia con el fallo aquí analizado– que

el ejercicio del derecho de huelga puede limitarse o prohibirse sólo con respecto a: a) los funcionarios públicos que actúan como órganos del poder público que ejercen funciones de autoridad a nombre del Estado, y b) los trabajadores y las trabajadoras de los servicios esenciales

y estableció la necesidad de que “existan garantías compensatorias a favor de aquellos servicios considerados esenciales y para la función pública” (Corte IDH, 2021, párr. 103). Las semejanzas son notorias y permiten profundizar sobre los elementos que puede aportar al sistema interamericano el fallo del TEDH.

Ambos tribunales regionales establecen, al parecer, el mismo criterio de limitación para los casos de trabajadores públicos de actividades consideradas “esenciales”, como ser fuerzas de seguridad o trabajadores considerados esenciales para el funcionamiento del Estado.

Lo que el fallo del TEDH agrega es un “diferencial” al considerar, como un elemento esencial, las condiciones de trabajo de las y los trabajadores sindicalizados. Ello, de forma tal que la limitación a su derecho a huelga esté, de alguna manera, previamente compensada logrando así que la limitación no afecte el derecho de asociarse en sindicatos, derecho del cual el derecho a huelga resulta ser consecuencia necesaria para el correcto ejercicio de la defensa de las y los trabajadores.

Este diferencial está dado por derechos adquiridos previamente que mejoran sustancialmente condiciones laborales –tales como salario, descanso, capacitación, salud, jubilación, entre otros– que, en la región, y en particular en nuestro país, estamos lejos de verificar en la realidad.

También adquiere importancia el tratamiento que el TEDH hace al derecho laboral internacional que, si bien no es considerado para resolver el conflicto por razones técnicas, sí parece hacer un llamamiento *de lege ferenda* al Estado alemán. El Tribunal reconoce una tendencia de instrumentos y órganos internacionales a considerar que no se debería prohibir *per se* a los funcionarios públicos realizar acciones de huelga y a considerar que la noción de servicios esenciales debe entenderse en sentido estricto y sin incluir la educación pública, reconociendo que el derecho de huelga constituye un instrumento importante para que un sindicato proteja los intereses profesionales de sus miembros y, a su vez, para que los miembros de un sindicato defiendan sus intereses (TEDH, 2023, párr. 125).

En el mismo sentido el voto en disidencia puede –y debe– ponerse en diálogo con nuestra realidad, puesto que otorga al derecho a huelga un valor central en las sociedades democráticas. Esto es fundamental en una región que ha sufrido golpes de Estado en casi todos los países y cuyas democracias se ven debilitadas en forma constante por nuevas formas de “golpes de Estado”, como son los golpes institucionales que han ocurrido en Paraguay, Perú, Bolivia, Brasil, entre otros. Afianzar los valores democráticos es darle cohesión y coherencia al sistema y el derecho a huelga como el “ADN” del derecho a sindicalizarse es un valor de la sociedad democrática que hay que fortalecer.

El “diálogo” propuesto entre el TEDH y la Corte IDH es un ejercicio fundamental, en particular luego de que Seibert-Forth sostuviera la existencia de “una creciente tendencia en la jurisprudencia internacional de derechos humanos a hacer referencia a la jurisprudencia de otras instituciones” y realizara un valioso recorrido del TEDH refiriendo a la jurisprudencia regional (en particular, en casos de juzgamiento de desapariciones forzadas de personas) (Corte IDH, 2020, p. 181).

Este diálogo nos permite hacer el siguiente ejercicio: el derecho a huelga es reconocido por la Corte IDH como un derecho humano fundamental y como un principio de derecho internacional que puede ser limitado en casos específicos. De otro lado, el TEDH reconoce el derecho a huelga en el mismo sentido que la Corte IDH: lo considera un valor de la sociedad democrática y –por ello– establece qué parámetros se han de considerar para analizar si el derecho a huelga puede ser, en cada caso, de alguna manera limitado, entendiendo que dicha limitación solo puede ser limitada y seriamente estudiada para evitar vaciar de contenido a la serie de derechos interrelacionados que están en juego (asociarse libremente-asociarse sindicalmente-derecho a huelga) y que son un pilar de la vida democrática.

Finalmente, del fallo del TEDH debemos rescatar una cuestión fundamental que debe ser la guía para su lectura y puesta en diálogo: el derecho a huelga (y los derechos en general) solo pueden ser restringidos –en su justa medida– si las condiciones materiales de vida de la sociedad y de las personas cuyos derechos en particular se quieren afectar garantizan un piso de derechos que cubra las necesidades fundamentales del ser humano.

## Referencias bibliográficas

Corte IDH. *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

Corte IDH (2020). *Diálogo entre Cortes Regionales de Derechos*, San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

TEDH. *Case of Demir and Baykara v. Turkey*, Court (Grand Chamber), 12 de noviembre de 2008.

TEDH. *Case of the National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. The United Kingdom*, Court (Fourth Section), 8 de abril de 2014.

TEDH. *Case of Humpert and others v. Germany*, Court (Grand Chamber), 6 de diciembre de 2023

TEDH. *Case of Ognevenko v. Russia*, Court (Third Section), 20 de noviembre de 2018.

Zaffaroni, E. R. (2022). *Colonialismo y Derechos Humanos. Apunte para una historia criminal del mundo*. Buenos Aires: Taurus.