



PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados
de la Nación Argentina, reunidos en Congreso...
sancionan con fuerza de Ley:

Artículo 1°. - Durante la vigencia de la prohibición de disponer despidos sin justa causa y despidos y suspensiones por la causal de fuerza mayor, dispuesta por el decreto 329/2020 y su prórroga ordenada por el decreto 487/2020, en las relaciones de provisión de bienes o servicios de tracto sucesivo las empresas y sociedades del Estado y las sociedades comerciales en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria -incluyendo en esta disposición a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria-, no podrán disponer la resolución, rescisión o revocación unilateral de tales contratos invocando fuerza mayor.

Artículo 2°. - Exceptúese de la prohibición a aquellos contratos en los cuales el proveedor de bienes o servicios no tiene empleados en relación de dependencia.

Artículo 3°. - La presente ley es de orden público y se entenderá vigente en tanto persista o sean prorrogadas las prohibiciones dispuestas por los decretos 329/2020 y 487/2020.

Artículo 4°. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Federico Zamarbide

Gustavo Menna

Héctor Stefani

Claudia Najul

Lorena Matzen

Ximena García

José Luis Riccardo



Luis Pastori

Omar Enriquez



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El Estado nacional participa de 3 tipos de empresas. Están, por un lado, los grupos empresarios donde tiene el control y una participación total o mayoritaria (entre las que se destacan YPF o Aerolíneas Argentinas, por ejemplo). El segundo grupo es el de las empresas en las que el Estado nacional tiene una participación minoritaria (como por ejemplo Aeropuertos Argentina 2000 o Papel Prensa). Y el tercer grupo es el de las participaciones accionarias del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (dependiente de la ANSES y cuyo objetivo es preservar el valor de los fondos previsionales), en donde se encuentran empresas como Telecom o Edenor.

Según explica un estudio del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), en 2016 existían en la Argentina *“más de 100 empresas que son de propiedad estatal”*, incluyendo aquellas en las que el Estado tiene una participación accionaria minoritaria. *“Esta cifra pone en evidencia que, para el Estado argentino, al igual que en otros países de América Latina, las empresas públicas tienen un papel relevante en materia económica y social”*, destaca el informe.

Actualmente, según el informe *“Mejora del desempeño de empresas de propiedad estatal”*, de la Jefatura del Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación de 2019, son 36 las empresas que tienen participación estatal mayoritaria. Entre esas empresas se encuentran algunas como ARSAT, AySA, Banco Nación, Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado e YPF.

Este es el listado de empresas con participación estatal mayoritaria incluido en dicho informe: Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (Ministerio de Transporte); Administración General de Puertos S.E (Ministerio de Transporte); Aerolíneas Argentinas S.A.(Ministerio de Transporte); Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (Ministerio de Obras Públicas); Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) (Ministerio de Desarrollo Productivo); Banco de la Nación Argentina. (Ministerio de Economía); Belgrano Cargas y Logística (Ministerio de Transporte); Casa de la Moneda S.E. (Ministerio de Economía); Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA) (Ministerio de Defensa); Contenidos Públicos (Jefatura de Gabinete de Ministros); Corredores Viales (Ministerio de Obras Públicas); Correo Oficial de la República Argentina S.A. (Jefatura de Gabinete de Ministros); Dioxitek S.A. (Ministerio de Desarrollo Productivo); Educ.ar S.E. (Ministerio de



Educación); Empresa Argentina de Navegación Aérea Sociedad del Estado (EANA S.E.) (Ministerio de Transporte); Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (Ar-Sat) (Jefatura de Gabinete de Ministros); Empresa de Cargas Aéreas del Yacimientos Minero Agua de Dionisio (YMAD) (Ministerio de Desarrollo Productivo); Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" S.A (Ministerio de Defensa); Fabricaciones Militares S.E (Ministerio De Defensa); Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A. (INTEA) (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca); Integración Energética Argentina (Ministerio De Desarrollo Productivo); Intercargo S.A. (Ministerio De Transporte); Nucleoeléctrica Arg. S.A. (Ministerio De Desarrollo Productivo); Operadora Ferroviaria S.E (Ministerio de Transporte); Playas Ferroviarias de Buenos Aires (Ministerio de Transporte); Polo Tecnológico Constituyentes (Ministerio de Desarrollo Productivo); Radio de la Universidad Nacional del Litoral S.A. (Ministerio de Educación); Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (Rta S.E.) (Jefatura de Gabinete De Ministros); Servicio de Radio y Televisión de la Univ. De Córdoba S.A. (SRT-UNC) (Ministerio De Educación); Talleres Navales Dársena Norte Sacyn – Tandandor (Ministerio de Defensa); TELAM S.E. (jefatura de gabinete de ministros); Trenes Argentinos Capital Humano (Ministerio de Transporte); Vehículo Espacial de Nueva Generación S.A. (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación); Yacimientos Carbonífero Río Turbio (Ministerio de Desarrollo Productivo) e YPF S.A (Ministerio de Desarrollo Productivo).

Es clara e indudable la importancia, en términos económicos y sociales, que tienen estas empresas para el país, ya que las mismas tienen una fuerte participación en sectores estratégicos para la provisión de servicios públicos tales como agua y saneamiento, transporte, energía, y telecomunicaciones y su finalidad no es simplemente la de generar riquezas a sus accionistas. Lamentablemente, muchas de estas empresas no se han conducido con la debida eficiencia, razón por la cual sus déficits han tenido que ser soportados por todo el pueblo argentino a través del presupuesto nacional, incluso por aquellos que no se benefician directamente por los bienes o servicios que las mismas prestan.

Ahora bien, por la Ley N° 27.541 se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Luego la crisis económica se vio agravada por el brote del nuevo Coronavirus, que dio lugar a la declaración de pandemia por COVID -19, por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el posterior dictado del Decreto N° 260/20 por el que se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la citada ley, por el plazo de un año, con el fin de preservar la salud de la población.



A partir de allí y con los objetos de atemperar el efecto devastador de dicha pandemia observado a nivel mundial y de salvaguardar el derecho colectivo a la salud pública y los derechos subjetivos esenciales a la vida y a la integridad física, se dictó el Decreto N° 297/20 por el que se dispuso el "aislamiento social, preventivo y obligatorio" de la población.

Esta medida impacta directamente sobre la actividad económica del país y en el sistema de producción de bienes y servicios y afecta, por supuesto, a todas las empresas con participación estatal mayoritaria.

El Estado debe asegurar que dichas empresas continúen realizando sus tareas de la manera más regular posible. Para ello, cuentan con la posibilidad de ser asistidas financieramente desde el tesoro nacional, algo que ha sido utilizado frecuentemente para asegurar su adecuado funcionamiento.

Ahora bien, las restricciones que el Gobierno ha dispuesto, a su vez tienen impacto directo en la mano de obra, insumos y servicios necesarios para el cumplimiento de los contratos de estas empresas y podrían alegar razones de fuerza mayor para rescindir dichos contratos.

De esta manera resulta imperioso prever este problema. Por un lado, prohibiendo la rescisión de contratos, por parte de estas empresas, por fuerza mayor; y por el otro estableciendo un procedimiento mínimo y eficaz para renegociar los mismos.

Es justamente al referirnos a dichos contratos que debemos tomar en consideración los efectos de las medidas tomadas en el marco de la emergencia pública. Mediante el decreto 329/2020 del 31 de marzo, fundamentado en la necesidad de habilitar *“mecanismos que resguarden la seguridad de ingresos de los trabajadores y trabajadoras, aún en la contingencia de no poder prestar servicios, sea en forma presencial o en modos alternativos previamente pactados”*, se prohibieron los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor; por el plazo de sesenta días, exceptuando de esta prohibición las suspensiones efectuadas en los términos del artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo.

Dicho artículo dispone que *se considerará “prestación no remunerativa las asignaciones en dinero que se entreguen en compensación por suspensiones de la prestación laboral y que se fundaren en las causales de falta o disminución de trabajo, no imputables al empleador, o fuerza mayor debidamente comprobada, pactadas individual o colectivamente u homologadas*



por la autoridad de aplicación". Sin embargo, en los hechos, la "suspensión concertada" ha sido de difícil aplicación en las empresas proveedoras de servicios, y la falta de negociaciones salariales, en un contexto de rescisión de contratos, tiene como consecuencia el creciente endeudamiento de dichas empresas, la mayoría de las cuales son PyMEs.

En consecuencia, la situación de muchas PyMEs proveedoras de empresas con participación estatal mayoritaria se ha visto agravada en los últimos meses. Muchas de ellas estuvieron inactivas en los últimos noventa días y, al mantener sus compromisos de pagos de salarios y con la cadena de valor, pagando a sus proveedores, vieron un incremento en su endeudamiento, e incluso llegaron al límite de su capacidad crediticia. Sumado a ello, sus capacidades se vieron resentidas por las caídas de los precios y las demoras de meses en los pagos por parte de las empresas con las que tenían contratos, situación que compromete tanto el pago de salarios en el presente y la cadena de pagos en el futuro inmediato.

En virtud de ello, es necesario tomar medidas que protejan el empleo y que apuntalen a las pequeñas y medianas empresas, que, dada la situación descripta, en última instancia financian a empresas que cuentan con un respaldo mucho mayor, al tener participación total o mayoritaria del estado y el respaldo financiero que ello implica.

Desde la doctrina jurídica se señala que en la línea del análisis económico del derecho, la tarea de la legislación y de la jurisprudencia ante un contrato alterado en el cual esa alteración no haya sido prevista, será la de maximizar racionalmente la utilidad que consistirá en imputar el riesgo a aquel que lo puede reducir o absorberlo al menor gasto.

En este sentido, las empresas prestadoras de servicios (en su mayoría PyMES) que tienen su principal fuente de trabajo en contratos con las grandes empresas con participación estatal mayoritaria claramente son el eslabón más débil de esta cadena, por lo que deberán ser las empresas con participación estatal mayoritaria quienes asuman ese riesgo.

Además, se debe tener presente que la autonomía de la voluntad y la libertad son la base necesaria de ese acuerdo de voluntades y, por ello, consideramos que el art. 959 CCCA tiene plena vigencia para lograr la modificación del contenido contractual de mutuo acuerdo o bien será recurriendo a la figura de la transacción (art. 1641 CCCA), sosteniendo que nadie mejor que las partes para ajustar el contrato a las realidades cambiantes, respetando los principios de la buena fe y los deberes que de este principio emanan como el de colaboración.



Dado que lo que técnicamente denominamos contrato debe realizar en nuestra concepción no sólo un fin económico sino ético y social, y esto se va a evidenciar en la adecuación contractual del programa de prestaciones en caso de afectación de la base del negocio jurídico, como ocurre en los supuestos que nos aquejan con la pandemia.

Generalmente aludimos a la adecuación en estos casos en los que se requiere un pedido, allanamiento u ofrecimiento del reajuste equitativo de una parte para salvar la extinción del contrato, que se producirá si no media esta decisión por estar frente a casos en los que el derecho habilitó a dejar sin efecto el contrato por haberse afectado la denominada base del negocio o sinalagma.

Es decir, en todos los supuestos en que se ha producido una situación anormal, que no pudo ser prevista en el momento de la celebración del contrato, o que, como en el supuesto de la lesión, haya generado un desequilibrio potencial en el plano funcional del acuerdo, la ley admite la posibilidad del reacomodamiento que permite la subsistencia del vínculo generado con el consentimiento.

En la excesiva onerosidad la problemática no obedece a la actuación de las partes, sino que, por lo contrario, deriva de situaciones ajenas a las mismas; las diferentes teorías, pues, admiten la posibilidad de que, si las partes llegan a un nuevo acuerdo reacomodando las respectivas prestaciones, el contrato sigue teniendo plena vigencia.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.