

Servicios Esenciales. Modificaciones a la Ley 25.877.

PROYECTO DE LEY

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

ARTÍCULO 1º: Sustituyese el artículo 24º de la Ley 25.877, por el siguiente:

"Artículo 24º: El ejercicio del derecho de huelga, que pudiere afectar o impedir la normal prestación de servicios esenciales y/o actividades y servicios de carácter básico, tanto por parte de proveedores públicos como privados, queda sujeto a las garantías de prestación de servicios mínimos, que en ningún caso podrán interrumpirse.

Se considerarán servicios esenciales, obligados en todo momento a la prestación de servicios mínimos, a las siguientes actividades:

1. Los servicios de salud, sanitarios y especialmente los prestados en hospitales y centros médicos, tanto públicos como privados, así como el transporte y la distribución de medicamentos e insumos hospitalarios y los servicios farmacéuticos;
2. La producción, generación, distribución y comercialización de gas natural y/o licuado, combustibles y energía eléctrica;
3. La toma y captación, potabilización, conservación, transporte, distribución y comercialización del servicio público de agua potable, así como el tratamiento de desagües cloacales;

4. Los servicios prestados que permitan el acceso a internet y los servicios de telecomunicaciones prestados a través de aquel; asimismo los servicios de telefonía fija y móvil que transmitan voz, datos y video a través de la distinta tecnología existente al momento de la prestación;
5. La aeronáutica comercial y el transporte marítimo y fluvial, el control de tráfico aéreo y portuario; incluyendo las tareas de rampa y las de despacho y descargo de valijas, así como también balizamiento, dragado, amarre, estiba y remolque de buques;
6. Los servicios aduaneros y migratorios, y demás vinculados al comercio exterior;
7. El servicio de cuidado y guardería de menores, y los servicios educativos de los niveles inicial, primario y secundario, así como la educación terciaria y universitaria, y la educación especial. Ya sea de carácter público, como privado.

En lo que respecta a la prestación de servicios mínimos, en el caso de los servicios esenciales, en ningún caso se podrá negociar o permitir que las acciones o pasividades desarrolladas por los gremios y/o sindicatos afecten la prestación normal del servicio de que se tratare; garantizando una cobertura no menor al NOVENTA POR CIENTO (90%) de aquella.

Se consideran actividades y/o servicios de carácter básico a los siguientes:

1. Industria alimenticia en toda su cadena de valor, incluyendo la distribución y comercialización de alimentos y bebidas;
2. Producción de medicamentos y/o insumos hospitalarios;
3. Transporte terrestre y subterráneo de personas y/o mercaderías a través de los distintos medios que se utilicen para tal fin;
4. Servicios de televisión y radiodifusión;

5. Actividades industriales continuas, incluyendo siderurgia y la producción de aluminio, actividad química y la actividad cementera y minera;
6. La producción y distribución de materiales de la construcción, así como también los servicios de reparación de aeronaves y buques;
7. Todos aquellos servicios logísticos y de correo;
8. La actividad agropecuaria en toda su cadena de valor y la actividad frigorífica;
9. Todos aquellos servicios portuarios y aeroportuarios, no especificados dentro de los servicios esenciales;
10. Los servicios bancarios, financieros, servicios hoteleros y gastronómicos y el comercio electrónico;
11. La producción de bienes y/o servicios de toda actividad, que estuvieran afectados a compromisos de exportación.

En el caso de las actividades o servicios de carácter básico, en ningún caso se podrá negociar o afectar una cobertura que sea menor al 75%.

Una comisión independiente y autónoma, denominada Comisión de Garantías, integrada según se establezca en la reglamentación, por cinco (5) miembros de reconocida solvencia técnica, profesional o académica en materia de Relaciones del Trabajo, del Derecho Laboral o de Derecho Constitucional y destacada trayectoria, podrá, mediante resolución fundada, calificar como esencial o de carácter básico a una actividad y/o servicio no incluida en las enumeraciones precedentes, cuando se diere alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La extensión y duración de la interrupción de la actividad y/o servicio que fuera afectado, 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 esencial o de carácter básico o de utilidad pública;

c) La interrupción o suspensión del servicio pudiere provocar una situación de crisis nacional que hiciere peligrar las condiciones normales o de existencia de parte de la población;

d) La interrupción o suspensión de la producción pudiere poner en peligro el adecuado abastecimiento de productos críticos para la población y/o afectar metas de crecimiento económico y/o recaudaciones asociadas a las políticas económicas y de equilibrio fiscal.

El Poder Ejecutivo Nacional dictará la reglamentación correspondiente y la Autoridad de Aplicación, las normas complementarias, aclaratorias y operativas que resulten necesarias."

ARTÍCULO 2°: Comuníquese al PEN.

Autor: Cristian Adrián RITONDO

Coautor: Alejandro Finocchiaro, Héctor Stefani, Sabrina Carlota Ajmechet, Martín Maquieyra, Martín Yeza, Daiana Fernández Molero, María Florencia De Sensi, Silvia Lospennato, Hernán Lombardi, Ana Clara Romero, Silvana Myriam Giudici, Sergio Capozzi, Germana Figueroa Casas, José Núñez.

FUNDAMENTOS

El presente proyecto de ley tiene el propósito de establecer las modificaciones impulsadas en el Decreto de Necesidad y Urgencia – Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina, respecto de la regularización del empleo no registrado.

Desde el inicio de la campaña electoral del año 2023, que llevó al actual oficialismo al gobierno, con las diferencias que a cada uno nos caracteriza en cuanto a lenguaje, métodos y estilos, planteamos una orientación coincidente con ellos en los lineamientos centrales de las propuestas y en la orientación del cambio que necesita la Argentina.

Entre esos aspectos centrales estuvo siempre la necesidad de modificar el sistema laboral de modo de permitir el acceso al empleo formal a enormes masas de desempleados, subempleados o trabajadores que se desempeñan en la informalidad, producto de regulaciones que desalientan la contratación y aumentan el costo laboral, en mayor medida en beneficio de las representaciones gremiales y la industria del juicio, que de los trabajadores.

Con la declarada intención de poner fin a ese sistema que frena las inversiones, impide el empleo genuino y genera pobreza, el Presidente Javier Milei dictó, con fecha 20 de diciembre de 2023, el Decreto de Necesidad y Urgencia – Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina - DNU-2023-70-APN-PTE, que contiene un Título IV TRABAJO dentro del cual se ocupa de modificar distintos aspectos del sistema de Registro Laboral, que es lo que nos concierne en este Proyecto de Ley.

El DNU 70/2023 fue impugnado judicialmente y el segmento referido a los cambios laborales, es decir, el Título IV TRABAJO, en especial, mereció varias acciones de amparo por parte de diversas organizaciones sindicales, siendo objeto de medidas cautelares que suspendieron su aplicación.

La Sala de FERIA de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo hizo lugar, con fecha 30 de enero de 2024, a la acción de amparo iniciada por la Confederación General del Trabajo de la República Argentina contra el Estado

Nacional, declarando la invalidez constitucional del Título IV (artículos 53 a 97) del DNU 70/2023, por ser contrario al art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional.

La misma Sala, en la misma fecha, desestimó la apelación interpuesta por el Poder Ejecutivo Nacional contra la sentencia interlocutoria dictada con fecha 22 de enero de 2024 en la acción de amparo interpuesta por la Asociación Bancaria Sociedad de Empleados de Bancos contra el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), que hizo lugar a la medida cautelar solicitada, suspendiendo preventivamente la aplicabilidad de lo dispuesto en el Título IV -Trabajo- del DNU Nro. 70/2023.

Las impugnaciones judiciales contra el Título laboral del DNU se fundan básicamente en dos argumentos principales, uno de forma y otro de fondo:

Que no se encuentran habilitadas las condiciones de emergencia que requiere el dictado de un DNU;

Que las normas laborales que el DNU 70/2023 incorpora al ordenamiento jurídico son inconstitucionales porque afectan las bases de la estructura normativa del Derecho del Trabajo, estableciendo reformas en perjuicio del nivel de protección de los trabajadores, que por mandato constitucional deben tener.

Sin embargo, la Justicia ha suspendido la aplicación del Título IV TRABAJO del DNU 70/2023, por ser contrario al art. 99, inc. 3º, de la Constitución Nacional, es decir, por el argumento de forma, que no estaban dadas las condiciones de emergencia que requería su dictado y no por el argumento de fondo.

Respecto de la cuestión de fondo, la Justicia le reclama al Poder Legislativo que se haga cargo de sus funciones.

Así lo ha expresado la Jueza de FERIA, Dra. Liliana Rodríguez Fernández, que emitió la sentencia que, con fecha 24 de enero de 2024, hizo parcialmente lugar a la acción de amparo interpuesta por la CGT contra el PEN:

“El debate que hasta aquí se ha dado en esta causa debería transcurrir en el terreno de la discusión política y de la actividad legislativa. No debería estar tramitándose esta cuestión ante los tribunales, al menos todavía; justamente por ello no deja de sorprender que convivan en nuestra realidad pública la persistente impotencia política para resolver cuestiones que terminan en consecuencia en el

ámbito de los tribunales, y la crítica habitual a los jueces desde la política (sin ver que sois la ocasión de lo mismo que juzgáis) por adoptar decisiones que parecen avanzar sobre competencias de otros poderes."

Y la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo también, en su fallo del 30 de enero de 2024, se expidió en favor de la intervención del Poder Legislativo, en estos términos:

"...que no se avizora que las que se alegan constituyan razones de "urgencia" para eludir la debida intervención del Poder Legislativo en lo que hace a la legislación de fondo..."

"...tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados como el de la Cámara de Senadores cuentan con herramientas que permitirían darle mayor celeridad al tratamiento de cada proyecto en caso de que sus autoridades o integrantes de los cuerpos lo requieran (tramitación en comisiones de manera conjunta y mociones de preferencia o de tratamiento "sobre tablas") -doct. de la citada sentencia de la Sala de FERIA-."

Sin pretender invadir funciones que son ajenas a este poder del Estado, como sería asumir la interpretación y aplicación de las leyes que han conducido a la Justicia a suspender la aplicación del DNU 70/2023, considero que, en el contexto dado por esas decisiones del Poder Judicial, debemos asumir los legisladores las funciones que nos han sido dadas por la Constitución Nacional, a los efectos de colaborar con el gobierno nacional dotándolo de las herramientas que necesita para llevar adelante la propuesta que ha sido recientemente acompañada por el 56% de los argentinos.

En ese sentido consideramos que uno de los aspectos más importantes de ese Título IV TRABAJO que ha sido neutralizado por los fuertes intereses de un sistema sindical que utiliza la huelga y otras medidas de fuerza que van más allá de ese derecho constitucional, como un sistema de apriete y extorsión contra las instituciones de la democracia, ya sin reconocer límite alguno, ni internos, ni externos, y amparándose siempre en interpretaciones brutales y exageradas, a las que sólo se les puede dar crédito en nuestro país.

No se trata de desconocer el derecho de huelga, ni siquiera de limitarlo. Desde que era considerado un delito hasta que fue considerado un derecho hubo que hacer toda una gran lucha. Se trata de impedir los desbordes que en nuestro país ha llevado a cabo, durante décadas un sindicalismo que se ha enquistado en el poder y que cuenta con la complicidad de fuertes sectores de la economía y de otros poderes del Estado para mantener un sistema de privilegios, que lo último que hace es defender el derecho de los trabajadores.

Mientras enormes masas de trabajadores pasaron a la informalidad y los trabajadores que permanecen en la formalidad pasaron a estar bajo la línea de la pobreza, no hicieron una sola huelga. Sin embargo, no transcurrió un mes desde la asunción del nuevo gobierno y ya tuvieron la desvergüenza de convocar a un paro general.

De esos sindicatos estamos hablando y son esos los desbordes que se pretenden evitar, defendiendo a la población, en general, y a los propios trabajadores, en particular, que suelen ser los principales perjudicados porque son la prenda de negociación.

Que quede bien claro, no se está pretendiendo limitar aquí el legítimo ejercicio del derecho de huelga, sino los desbordes que en nombre de ese derecho se vienen realizando en nuestro país.

Lo que aquí se establece es la prestación de servicios mínimos, que son aquellas prestaciones que deben ser mantenidas indefectiblemente, porque no consienten interrupción alguna, en orden a preservar los derechos esenciales que se encuentran en pugna con el derecho de huelga.

Qué son derechos esenciales puede variar de un país a otro y hasta de una región a otra, pero todos entendemos que el concepto se refiere a aquellos sin los cuales peligra la integridad y existencia de la persona o que afectan seriamente el ejercicio de sus derechos humanos, civiles y políticos fundamentales.

No se puede pretender invocar un derecho ilimitado a la huelga en una constitución humanista como la nuestra, pretendiendo que ese derecho de los sindicalistas pase por encima de la vida, la seguridad y la salud pública de la población.

Los derechos y garantías constitucionales deben interpretarse en forma integrada y armoniosa, no dividiendo las normas para usar sólo las que benefician el interés de una de las partes.

De tal modo, la propia OIT (Organización Internacional del Trabajo) ha trabajado el concepto de servicios esenciales en el sentido estricto del término, vale decir, aquellas actividades que se presumen esenciales en toda circunstancia y sin admitir prueba en contrario (en las que se considera, por tal motivo, admisible la prohibición del derecho de huelga) y la CEACR (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones) de la OIT, elaboró en 1983, la siguiente definición: "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."

En Italia el artículo 1.1 de la ley 146/1990, considera servicios públicos esenciales: Aquellos destinados a garantizar el disfrute de los derechos de la persona, constitucionalmente tutelados, a la vida, a la salud, a la libertad y a la seguridad, a la libertad de circulación, a la asistencia y seguridad social, a la educación y a la libertad de comunicación.

En el Reino de España, a través del STC 53/1981 se dispuso que: "Son servicios esenciales aquellos que pretenden satisfacer derechos e intereses que son, a su vez, esenciales, y por tales debe entenderse los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos."

En Portugal, el artículo 8.2 de la Ley 65, del 26 de agosto de 1977 (modificada por la Ley 30, del 20 de octubre de 1992) refiere a actividades que tienen como objeto satisfacer las necesidades sociales absolutamente necesarias.

En la República Federativa de Brasil. La Ley 7783/1989, en su artículo 11, se refiere a los servicios indispensables de atención de las necesidades impostergables de la comunidad, entendiendo por tales, la supervivencia, la salud y la seguridad de la población.

Es decir, a esta altura nadie desconoce la necesidad de preservar los servicios esenciales y lo que aquí se hace es otorgar una herramienta legal que

racionalice un sistema que se ha desmadrado, reconociendo el ejercicio del derecho de huelga, pero tratando de poner un límite a los desbordes y corruptelas que, en su nombre, han realizado personas y organizaciones que utilizan a los trabajadores.

Reconociendo la diferencia entre servicios esenciales y servicios públicos, aquí llamados básicos, se establece un porcentaje en el que estos últimos no podrán ser afectados.

Se contempla también en la reforma un concepto aceptado por la OIT, que son los servicios esenciales por extensión y otras hipótesis que puedan requerir la determinación de esencialidad para que una comisión independiente y autónoma, denominada Comisión de Garantías, integrada según se establezca en la reglamentación, por cinco miembros de reconocida solvencia técnica, profesional o académica en materia de Relaciones del Trabajo, del Derecho Laboral o de Derecho Constitucional y destacada trayectoria, lo haga mediante resolución fundada.

Sería el caso, por ejemplo, de los servicios no esenciales, en los que las huelgas de una extensión excesiva pudieran provocar una situación de crisis tal que ponga en peligro las condiciones normales de subsistencia de la población.

Por lo expuesto, solicito a mis colegas acompañen el presente proyecto de Ley.

Autor: Cristian Adrián RITONDO

Coautor: Alejandro Finocchiaro, Héctor Stefani, Sabrina Carlota Ajmechet, Martín Maquieyra, Martín Yeza, Daiana Fernández Molero, María Florencia De Sensi, Silvia Lospennato, Hernán Lombardi, Ana Clara Romero, Silvana Myriam Giudici, Sergio Capozzi, Germana Figueroa Casas, José Núñez.