

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados sancionan con fuerza de ley:

Protección Integral del Derecho a Huelga

TÍTULO I

CAPÍTULO I - DERECHO A HUELGA

Artículo 1°.- Titularidad del Derecho. El ejercicio del derecho de huelga compete exclusivamente a la asociación sindical con personería gremial que represente los intereses colectivos de los trabajadores involucrados en el conflicto.

En el supuesto de inexistencia de una entidad sindical con personería gremial en el ámbito personal y territorial del conflicto, el derecho podrá ser ejercido por una asociación sindical debidamente inscripta, siempre que acredite una representación mayoritaria absoluta en dicho ámbito, conforme al procedimiento de constatación fehaciente que establezca la autoridad de aplicación.

Artículo 2°: Convocatoria. La convocatoria a la huelga deberá decidirse en asamblea convocada al efecto con una antelación a tres (3) días, o mediante los mecanismos democráticos de consulta directa establecidos en los estatutos sociales de la entidad, garantizando la expresión de voluntad personal y directa de los trabajadores afectados. La omisión de este requisito vicia de nulidad la convocatoria.

Las medidas de acción directa adoptadas en contravención a lo dispuesto en el presente artículo serán consideradas ilícitas e ilegítimas a todos sus efectos. Dicha ilicitud habilitará al empleador a disponer las sanciones disciplinarias pertinentes y a promover las acciones legales que correspondan por los daños y

perjuicios sufridos, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal de la entidad sindical y sus conductores.

CAPÍTULO II- REQUISITOS PARA EL EJERCICIO

Artículo 3°.- Preaviso. Toda medida de acción directa deberá ser precedida de una notificación fehaciente (preaviso) dirigida al empleador y a la autoridad de aplicación, con una antelación mínima de siete (7) días hábiles a su fecha de inicio.

Inciso 1° : El preaviso deberá especificar de forma clara e indubitable:

- a) Las causas y el objeto de la medida;
- b) El alcance territorial y personal de la misma;
- c) La fecha, hora de inicio y modalidad de la medida.

Artículo 4°:Conciliación Obligatoria. Recepcionada la notificación del preaviso, la autoridad de aplicación convocará de oficio a las partes a una instancia de conciliación obligatoria por un plazo de diez (10) días hábiles, improrrogable. Dicho plazo comenzará a correr desde la fecha de la primera audiencia de conciliación.

Artículo 5°: Durante el período de conciliación obligatoria, las partes deberán abstenerse de adoptar o alterar medidas que modifiquen el estado del conflicto y negociar de buena fe. El incumplimiento de los requisitos de preaviso o de la instancia conciliatoria tornará la medida de acción directa en ilegítima, con las consecuencias previstas en el artículo 7°.

CAPITULO III- MODALIDADES ILÍCITAS

Artículo 6°.- Alcance y Modalidades Ilícitas. El derecho de huelga consiste en la abstención colectiva y concertada de la prestación laboral, con abandono de los lugares de trabajo, efectuada en los términos de la presente ley.

No se considerarán ejercicio legítimo del derecho de huelga, reputándose como modalidades ilícitas de acción directa, las siguientes conductas:

- a) La ocupación total o parcial del establecimiento, sus dependencias o instalaciones, o cualquier acto que impida al empleador o al personal jerárquico el ejercicio de sus facultades de dirección y el derecho de propiedad.
- b) El bloqueo o piquete coactivo que impida, dificulte o restrinja el libre acceso o circulación de personas (sean trabajadores adherentes o no adherentes, personal jerárquico, directivos, proveedores o clientes) o de bienes al establecimiento.
- c) Las huelgas rotatorias, sorpresivas, las de celo, el trabajo a reglamento, el quite de colaboración, el trabajo a desgano o cualquier alteración colectiva del régimen de trabajo distinta de la cesación concertada, que importe una prestación irregular, parcial o defectuosa del servicio.
- d) Todo acto de violencia, sabotaje, daño a instalaciones, equipos, maquinarias o bienes de la empresa o de terceros, así como la intimidación o amenaza contra personas.
- e) el incumplimiento de las coberturas mínimas establecidas para servicios esenciales y de importancia trascendental del artículo 10° y 11°.

Artículo 7°.- Sanciones. La comisión de las conductas descriptas habilitará al empleador a la aplicación de las máximas sanciones disciplinarias a los trabajadores involucrados y a la promoción de las acciones civiles y penales que por derecho correspondan.

Artículo 8° - Efectos de la Huelga sobre la Remuneración. El ejercicio legítimo del derecho de huelga suspende las obligaciones recíprocas de las partes del contrato de trabajo.

Durante el período de vigencia de la medida de acción directa, el trabajador no devengará remuneración alguna por el tiempo no trabajado. La abstención de la prestación de servicios, como objeto principal de la obligación del trabajador,

exime al empleador de su deber de pago, sin que la falta de pago de salarios pueda ser considerada acto sancionatorio, práctica antisindical ni represalia.

El empleador no estará obligado a abonar las remuneraciones correspondientes a los días de huelga, aun cuando la medida de fuerza hubiere sido declarada procedente o su causa fuere imputable al empleador por la autoridad administrativa o judicial. El derecho de huelga no puede ejercerse a costa del patrimonio del empleador, quien debe soportar la medida de acción directa, pero no financiarla.

Artículo 9° .- Nulidad. Serán nulas de nulidad absoluta las cláusulas de los convenios colectivos de trabajo o acuerdos de partes que impongan al empleador el pago de los salarios caídos durante medidas de acción directa.

TÍTULO II- SERVICIOS ESENCIALES

Artículo 10°.- Servicios Esenciales. En los servicios esenciales, entendidos como aquellos cuya interrupción ponga en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, el ejercicio del derecho de huelga no podrá implicar la interrupción total de la prestación.

Las partes deberán negociar y garantizar la prestación de servicios mínimos indispensables para evitar dicho peligro. En caso de desacuerdo, la autoridad de aplicación, previo dictamen de un órgano técnico, independiente e imparcial, fijará la cobertura mínima, la cual no podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento (75%) de la prestación normal y habitual del servicio.

Artículo 11°.- Servicios de Importancia Trascendental. Se reputan servicios de importancia trascendental aquellos que, sin ser esenciales en los términos del artículo precedente, resultan vitales para la economía nacional, el abastecimiento de la población, la administración pública o el goce de derechos

fundamentales, y cuya interrupción prolongada generaría un grave perjuicio a la comunidad. La reglamentación determinará las actividades incluidas, entre las que se encontrarán el transporte público en todas sus formas, la educación en todos sus niveles obligatorios, los servicios bancarios y financieros, la distribución de combustibles, los servicios de telecomunicaciones y la administración de justicia.

En estos servicios, las partes estarán obligadas a negociar y garantizar una prestación mínima que asegure la continuidad de un cincuenta por ciento (50%) de la actividad normal y habitual del servicio, durante el tiempo que dure la medida de acción directa.

TÍTULO III- ASAMBLEAS DE PERSONAL

Artículo 12°.- Asambleas de Personal y Medidas Encubiertas. El derecho de reunión y deliberación de los trabajadores en el establecimiento deberá ejercerse de modo tal que no interfiera con la normal y efectiva ejecución de la prestación laboral ni con las facultades de organización y dirección del empleador.

Artículo 13°.- Autorización previa. La realización de asambleas, reuniones o congregaciones de personal durante la jornada de trabajo requerirá la autorización previa y expresa del empleador, quien, en consulta con la representación sindical, determinará las condiciones de modo, tiempo y lugar para su celebración, procurando no afectar la continuidad de la producción o del servicio.

La realización de asambleas o reuniones en el lugar de trabajo durante la jornada laboral sin la debida autorización del empleador, o excediendo los límites temporales o modales de la autorización concedida, será considerada una interrupción concertada e injustificada del débito laboral, constituyendo una medida de acción directa encubierta e ilícita.

Artículo 14°.- Incurren en igual ilicitud las medidas de acción concertada que, sin implicar la abstención total de tareas, importen una prestación irregular, defectuosa o ralentizada del servicio, tales como el trabajo a reglamento, trabajo a desgano, quites de colaboración o cualquier modalidad que importe un cumplimiento parcial o deficiente de las obligaciones contractuales.

Artículo 15°.- La participación acreditada en las conductas descriptas en los artículos 13° último párrafo y 14°, será considerada falta laboral grave y facultará al empleador a la aplicación de las sanciones disciplinarias que por derecho correspondan, incluida la extinción del vínculo laboral con justa causa.

Fundamentos.

Sr. Presidente:

La presente propuesta tiene como objeto abordar la regulación del derecho a huelga con la finalidad propia de dar fin a los conflictos sindicales que de ello deriva, ofreciendo un marco regulatorio que a nivel internacional ya ha sido plasmado.

Bien sabemos que el estado actual y la necesidad de una regulación integral del derecho de huelga en Argentina es una necesidad imperiosa que brindará un marco de seguridad jurídica para las relaciones laborales y la actividad productiva.

Tomando como base el derecho constitucional y laboral argentino, ponderando los principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las soluciones adoptadas en el derecho comparado: España e Italia, diseñamos la regulación del derecho a huelga a tal fin.

Partiendo del análisis en nuestra Constitución Nacional, con la consagración (Art. 14 bis): en su segundo párrafo, que *"Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga."* junto a los límites establecidos en el Art. 28; como todo derecho reconocido constitucionalmente, el derecho de huelga no es absoluto. Está sujeto al principio de razonabilidad: *"Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio."* La "alteración" se produce cuando la reglamentación (o la ausencia de ella) torna al derecho impracticable o, en sentido inverso, lo convierte en una herramienta para anular otros derechos.

Asimismo, es notoria la colisión de derechos que genera el ejercicio del derecho de huelga en forma ilícita o desproporcionada, lo cual entra frecuentemente en colisión directa con otros derechos de igual jerarquía constitucional: derecho a la vida, a la salud, a la seguridad (Preámbulo y tratados), a la libre circulación (Art. 14) y, en un sentido amplio, al bienestar general y el derecho de propiedad (Art. 17) y el derecho a ejercer toda industria lícita (Art. 14).

Consideramos de Inconstitucionalidad por Omisión la ausencia de una ley integral que reglamente el Art. 14 bis de la CN, conforme al Art. 28, genera un vacío que permite el ejercicio irrazonable del derecho de huelga, vulnerando

otros derechos constitucionales (propiedad, industria lícita, circulación, salud, educación).

La regulación del derecho de huelga no es "*antiobrera*" ni inconstitucional. Es un mandato constitucional (Art. 28) y es la solución adoptada por la OIT y el derecho comparado para garantizar la paz social y la armonización de derechos.

Dicha regulación desde una perspectiva de derecho empresarial que busca seguridad jurídica, el proyecto contiene el marco sobre:

- 1) Titularidad del derecho a huelga: Clarificar que la titularidad del derecho de huelga recae en las asociaciones sindicales con personería (o, en su defecto, en agrupaciones registradas), estableciendo un interlocutor válido.
- 2) Preaviso Obligatorio: Establecer un plazo de preaviso razonable (ej. 5 días hábiles) para toda medida de fuerza, a fin de permitir la organización de los servicios mínimos y la apertura de la mediación.
- 3) Conciliación Obligatoria: Mantener el régimen de conciliación obligatoria como instancia previa e imperativa.
- 4) Definición de Modalidades Ilícitas: Declarar explícitamente la ilegalidad de las modalidades que exceden la mera cesación de tareas, tales como la ocupación de establecimientos, los bloqueos y los actos de violencia o sabotaje.
- 5) Ampliación de Servicios Mínimos: Extender la obligación de servicios mínimos más allá de los "*esenciales*" (vida/salud) a los "*servicios de importancia trascendental*" (transporte, educación, comunicaciones, bancarios), en línea con la OIT y la legislación europea, fijando porcentajes mínimos de prestación o un mecanismo ágil para su determinación por una autoridad imparcial.

En lo que respecta al derecho comparado, la mayoría de las democracias occidentales poseen regulaciones sobre la huelga.

En España (Caso Testigo): El *Real Decreto-ley 17/1977 sobre relaciones de trabajo* (aún vigente) regula la huelga, la cual exige un preaviso que generalmente es de 5 días. Establece la ilegalidad de las huelgas políticas o las que no tengan un fin laboral y lo más relevante: El Art. 10 faculta a la autoridad gubernativa a fijar "*las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad*". El Tribunal Constitucional Español ha desarrollado una vasta jurisprudencia sobre la "ponderación" entre el derecho de huelga (Art. 28.2 CE) y la protección de otros bienes constitucionales.

Por su parte en Italia: La *Ley 146/1990* regula el ejercicio de la huelga en los servicios públicos esenciales. Establece la obligación de "prestaciones indispensables" como guardias mínimas. Requiere preaviso de al menos 10 días. Crea una "Comisión de Garantía" independiente que supervisa los conflictos, evalúa la idoneidad de las guardias mínimas y puede aplicar sanciones.

Y en el caso de Alemania: El derecho de huelga está altamente regulado jurisprudencialmente -no hay una ley específica-. Se basa en el principio de *proporcionalidad*. Las huelgas solo son lícitas si persiguen fines de negociación colectiva y se han agotado las instancias previas. Las huelgas "*políticas*" o "*salvajes*" (sin convocatoria sindical) son, por regla, ilícitas.

La OIT, a través de su Comité de Libertad Sindical (CLS), ha desarrollado una doctrina clara. Contrario a una creencia extendida, la OIT no promueve un derecho de huelga irrestricto; valida la necesidad de su regulación.

1. Reconocimiento: El derecho de huelga se deriva del Convenio 87 (sobre libertad sindical), considerándolo una herramienta fundamental de los sindicatos.
2. Límites Aceptados: El CLS admite la legitimidad de:

Procedimientos Previos: La exigencia de un preaviso razonable y la obligatoriedad de agotar instancias de conciliación y mediación.

Servicios Esenciales (Sentido Estricto): Aquellos cuya interrupción pone en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población (los listados en la Ley 25.877). En estos casos, la OIT admite incluso la *prohibición* de la huelga, siempre que se establezcan mecanismos compensatorios (arbitraje vinculante e imparcial).

Servicios Mínimos (en Servicios Públicos No Esenciales): En servicios de "importancia pública" (como el transporte o la educación), donde la huelga no pone en riesgo la vida, no se puede prohibir, pero sí se puede establecer un "servicio mínimo" negociado entre las partes o, en su defecto, fijado por una autoridad independiente.

3. Proporcionalidad: Cualquier limitación debe ser proporcionada y no puede desnaturalizar el derecho.

La situación argentina, caracterizada por una regulación fragmentaria (Art. 24 Ley 25.877) y una jurisprudencia fluctuante, genera un grave cuadro de inseguridad jurídica que perjudica a todas las partes: al empleador, a la comunidad y, en última instancia, al propio ejercicio razonable del derecho de huelga.

Respecto de la Titularidad ¿"Gremios" o "Trabajadores"? el Art. 14 bis otorga el derecho a los "gremios". Sin embargo, la jurisprudencia de la CSJN ha sido oscilante. Mientras que el *leading case* "Orellano, Francisco c/ Correo Oficial" (2016) pareció volver a la tesitura de que la titularidad exclusiva es del sindicato (declarando ilegal una huelga convocada por un grupo informal), fallos anteriores y la presión de la doctrina han mantenido el debate abierto.

Desde la perspectiva empresarial, la indefinición de la titularidad es crítica. Impide saber quién es el interlocutor válido para negociar servicios mínimos o para imputar responsabilidades por daños. La OIT es clara: el derecho de huelga es un derecho de las *organizaciones de trabajadores*.

Asimismo, la dualidad Huelga vs. Acción Ilícita, ante la ausencia de una ley ha desdibujado la frontera entre la huelga (definida como la *abstención* colectiva de la prestación laboral) y otras modalidades de acción directa que constituyen ilícitos.

Cabe destacarse que ocupación de establecimientos no es huelga; es una vulneración directa del derecho de propiedad (Art. 17 CN). El empleador pierde su facultad de dirección y la posesión de su bien. Los "*Piquetes*" y "*Bloqueos*": No son huelga; son acciones que vulneran el derecho a la libre circulación (Art. 14 CN) y, cuando impiden el ingreso de personal no adherente o de directivos, constituyen una coerción que desnaturaliza el derecho (vulnerando el derecho a "*no hacer huelga*", implícito en la libertad sindical).

Una regulación moderna debe distinguir claramente la *cesación de tareas* (huelga) de las *acciones de fuerza* que configuran delitos o ilícitos civiles, tal como lo intentó el DNU 70/2023.

Respecto de los "*Servicios Esenciales*" la Ley 25.877 se queda corta. Si bien protege la vida y la salud en el sentido estricto de la OIT, deja desprotegidos otros servicios que, sin ser "*esenciales*" en ese sentido, son "*trascendentales*" para la vida moderna y la economía como el transporte, la educación, telecomunicaciones e internet.

La regulación del derecho de huelga es la principal asignatura pendiente del derecho colectivo argentino. Su concreción, alineada con los estándares de la

OIT y el derecho comparado, es una condición necesaria para la seguridad jurídica, la protección de la propiedad privada y la garantía del bienestar general teniendo como fin último un país próspero que todos los argentinos merecemos.

Por todo lo antes mencionado, solicito a mis pares que acompañen el presente proyecto.

Verónica Razzini

Diputada de la Nación.