



PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS

DE LA NACIÓN ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO,...

SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES – MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY 25.877

ARTÍCULO 1º.- Sustitúyase el artículo 24 de la Ley N° 25.877 y sus modificaciones, por el siguiente:

“ARTICULO 24.- Cuando por un conflicto de trabajo alguna de las partes decidiera la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción.

Se consideran esenciales los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo.

Una actividad no comprendida en el párrafo anterior podrá ser calificada excepcionalmente como servicio esencial, por una comisión independiente integrada según establezca la reglamentación, previa apertura del procedimiento de conciliación previsto en la legislación, en los siguientes supuestos:

a) Cuando por la duración y extensión territorial de la interrupción de la actividad, la ejecución de la medida pudiere poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.

b) Cuando se tratare de un servicio público de importancia trascendental, conforme los criterios de los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo.”

ARTICULO 2º. Deróganse los artículos 101º y 102º de la Ley N° 27.802.

ARTICULO 3º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**Diputada Nacional Kelly Olmos
Diputada Nacional Marina Salzmann
Diputada Nacional Marianela Marclay**

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer la redacción original del artículo 24 de la Ley N° 25.877, modificada por la Ley N° 27.802 (mal llamada "Ley de Modernización Laboral"), en todo lo referente al régimen de huelga en los servicios esenciales.

La reforma introducida por la Ley N° 27.802 amplió de manera desproporcionada el listado de actividades calificadas como esenciales e incorporó la categoría "de importancia trascendental", incrementó los pisos de los servicios mínimos a niveles que tornan inoperante el ejercicio de la huelga y dismanteló la autonomía e independencia de la Comisión de Garantías, transfiriendo sus atribuciones resolutorias al Poder Ejecutivo Nacional. Cada uno de estos aspectos colisiona de manera frontal con el bloque constitucional e internacional de derechos humanos laborales, tal como ha sido reafirmado, con la máxima autoridad jurídica internacional, por la Opinión Consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia el día 21 de mayo de 2026.

El derecho de huelga se encuentra expresamente reconocido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que garantiza a los gremios el ejercicio del derecho de huelga. Tal reconocimiento, lejos de ser una concesión graciosa del legislador, constituye una manda constitucional que impone al Estado el deber de no restringir ese derecho más allá de los límites que el propio texto supremo y el bloque de convencionalidad admiten.

La Constitución Nacional, a través de su artículo 75, inciso 22, ha incorporado con jerarquía constitucional un conjunto de tratados y declaraciones de derechos humanos —entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)— que refuerzan y amplían la protección del derecho de huelga como manifestación necesaria de la libertad sindical. En efecto, el artículo 8 del PIDESC

protege expresamente el derecho de huelga, en tanto el artículo 22 del PIDCP consagra la libertad de asociación, cuya expresión colectiva en el ámbito laboral es inseparable de la acción sindical y del derecho de huelga.

Por su parte, la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales, en su artículo 5, inciso d), reconoce entre los derechos de las organizaciones sindicales el de huelga y el de adoptar las demás medidas de acción sindical lícitas, en consonancia con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En el ámbito internacional, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), actuando conforme al artículo 37, párrafo 1, de la Constitución de la OIT, resolvió someter a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) la siguiente pregunta: "¿Está protegido el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones en virtud del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (N° 87)?"

La consulta tuvo su origen en la profunda discrepancia institucional que desde 2012 afectaba el funcionamiento de los órganos de supervisión de la OIT, en particular de la Comisión de Aplicación de Normas. Mientras el Grupo de los Trabajadores y la Comisión de Expertos sostenían que el derecho de huelga se encontraba protegido por el Convenio N° 87, el Grupo de los Empleadores cuestionaba esa interpretación, generando una situación de bloqueo institucional que impedía el examen de casos de incumplimiento en materia de libertad sindical.

El 21 de mayo de 2026, la Corte Internacional de Justicia emitió su Opinión Consultiva en el caso General List No. 191, resolviendo —por diez votos a favor y cuatro en contra— que el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones se encuentra protegido por el Convenio N° 87 de la OIT.

La Corte aplicó las reglas de interpretación consuetudinaria de los tratados internacionales, tal como se encuentran codificadas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Su razonamiento se estructuró en los siguientes planos:

1. Interpretación conforme al sentido ordinario (art. 31.1 CVDT)

La Corte señaló que el Convenio N° 87 no excluye expresamente el derecho de huelga. Partiendo del texto de los artículos 2, 3 y 10 del Convenio, concluyó que las

organizaciones de trabajadores tienen derecho a organizar sus actividades y formular sus programas, términos cuyo sentido ordinario es suficientemente amplio para comprender la acción de huelga. En palabras de la Corte, la huelga constituye una actividad de las organizaciones de trabajadores tendente a promover y defender los intereses de sus miembros —que es precisamente el objeto de esas organizaciones conforme al artículo 10— de modo que la acción huelguística se encuadra en el sentido ordinario del término "actividades" del artículo 3(1). Asimismo, la Corte destacó que la protección del derecho de huelga es coherente con el objeto y fin del Convenio, que es garantizar la libertad sindical como medio de mejorar las condiciones de trabajo.

2. Reglas de derecho internacional aplicables entre las partes (art. 31.3.c CVDT)

La Corte tomó en consideración el artículo 8 del PIDESC —que protege expresamente el derecho de huelga— y el artículo 22 del PIDCP. Destacó que existe un alto grado de superposición entre los Estados partes en el Convenio N° 87 y los Estados partes en ambos Pactos, y que los cuatro Estados partes en el Convenio que no son partes en ninguno de los dos Pactos tampoco han objetado la interpretación según la cual el Convenio N° 87 protege el derecho de huelga. La Corte concluyó que estas normas contribuyen a establecer un entendimiento común de los Estados partes en el sentido de que la protección del derecho de huelga está comprendida en la protección de la libertad sindical garantizada por el Convenio N° 87.

3. Medios complementarios de interpretación (art. 32 CVDT)

Como medios complementarios de interpretación, la Corte examinó la práctica ulterior de los Estados partes, los pronunciamientos de los órganos de supervisión de la OIT y los instrumentos regionales de derechos humanos.

En cuanto a los órganos de supervisión de la OIT, la Corte señaló que la Comisión de Expertos, desde su Estudio General de 1959 y de manera progresivamente consolidada hasta 1992 y años subsiguientes, ha considerado que el artículo 3 del Convenio N° 87 comprende el recurso a la huelga como actividad esencial de las organizaciones de trabajadores. En el mismo sentido se pronunció el Comité de Libertad Sindical y las Comisiones de Encuesta. La Corte reconoció que corresponde



atribuir "gran peso" a los pronunciamientos de los órganos de supervisión de los tratados, en línea con lo decidido en el caso Ahmadou Sadio Diallo.

En materia de instrumentos regionales, la Corte constató que la Carta de la Organización de los Estados Americanos (art. 45.c), el Protocolo de San Salvador (art. 8), la Convención Europea de Derechos Humanos (art. 11, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo), la Carta Social Europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 28), la Carta Africana de Derechos Humanos y la Carta Árabe de Derechos Humanos, todas ellas consagran el derecho de huelga como manifestación o corolario necesario de la libertad de asociación. La Corte señaló que esta convergencia revela una visión compartida de los Estados partes en el Convenio N° 87.

La contundencia del razonamiento y su alcance interpretativo general constituyen el fundamento de derecho internacional más sólido y definitivo jamás emitido por un tribunal de jurisdicción universal en materia de libertad sindical.

La presente opinión consultiva no es un precedente meramente orientativo. La Argentina es Estado parte en el Convenio N° 87 —que forma parte del bloque de convencionalidad aplicable en el orden interno— y está vinculada por las normas de derecho internacional consuetudinario que la Corte aplica en su interpretación. En consecuencia, cualquier legislación nacional que restrinja el derecho de huelga por debajo del estándar protectorio que emana del Convenio N° 87, según la interpretación ahora consagrada por la CIJ, resulta incompatible con el bloque de convencionalidad integrado al ordenamiento jurídico argentino a través del artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.

La Ley N° 27.802 introdujo en el artículo 24 de la Ley N° 25.877, respecto del régimen de huelga en los servicios esenciales, tres modificaciones que, aislada y conjuntamente consideradas, importan una violación palmaria del bloque constitucional e internacional de derechos laborales.

El texto original del artículo 24 de la Ley N° 25.877 enumeraba cinco categorías de actividades esenciales: los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica, gas y el control del tráfico aéreo. La Ley N° 27.802 sustituyó ese listado acotado por una enumeración de más de sesenta



actividades, a las que se suman criterios abiertos e indeterminados que habilitan al órgano de aplicación a calificar como esencial o de importancia trascendental a prácticamente cualquier actividad productiva o de servicios.

Esta expansión resulta incompatible con el concepto restringido de servicio esencial consagrado por los órganos de supervisión de la OIT. El Comité de Libertad Sindical ha establecido con precisión cuáles son las actividades que no constituyen servicios esenciales en sentido estricto.

La incorporación de estas actividades al régimen de esencialidad —con los rigurosos pisos de prestación mínima que la reforma impone— importa una prohibición material de la huelga que ninguna justificación constitucional puede avalar.

El texto anterior al modificado por la Ley N° 27.802 establecía como objetivo la "garantía de la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción". La reforma reemplazó ese criterio cualitativo por pisos cuantitativos fijos: el SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) de la prestación normal para los servicios esenciales y el CINCUENTA POR CIENTO (50%) para los de importancia trascendental.

Estos porcentajes resultan manifiestamente incompatibles con los estándares de los órganos de supervisión de la OIT, que exigen que el servicio mínimo negociado se limite real y exclusivamente a las operaciones estrictamente necesarias para cubrir las necesidades básicas de la población o satisfacer las exigencias mínimas del servicio, sin menoscabar la eficacia de los medios de presión, y que las organizaciones de trabajadores participen en su determinación (Estudio General OIT, Informe III (1B), "Dar un rostro humano a la globalización", párr. 137).

En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-27/21 del 5 de mayo de 2021 sobre "Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género", reconoció que el servicio mínimo debe limitarse a las operaciones necesarias para satisfacer las necesidades básicas de la población o las exigencias mínimas del servicio, garantizando que el alcance del servicio mínimo no tenga como resultado que la huelga sea inoperante (párrafos 104 y 110). La propia Corte recordó que la lista de servicios esenciales debe determinarse en el derecho interno conforme a las disposiciones de la OIT.

La exigencia de que se mantenga un piso del 75% de la prestación normal equivale, en los hechos, a vaciar de contenido el derecho de huelga, tornándolo ilusorio. Un instrumento de presión que no tiene capacidad de afectar el funcionamiento normal del servicio no cumple ninguna de las funciones para las que el derecho colectivo del trabajo lo reconoce: la defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores y la reequilibración de la asimetría de poder en las relaciones laborales.

Por otro lado, el sistema previsto en el artículo 24 original de la Ley N° 25.877 confiaba a una Comisión de Garantías autónoma e independiente la resolución de los conflictos relativos a la calificación de servicios como esenciales y a la determinación de los servicios mínimos. La Ley N° 27.802 degradó a esa Comisión a un mero órgano de asesoramiento, trasladando la potestad de calificación y determinación de servicios mínimos al Poder Ejecutivo Nacional.

Esta modificación resulta incompatible con el principio de que el servicio mínimo debe ser negociado entre los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones, y que en ausencia de acuerdo debe ser determinado por un órgano independiente, no por el gobierno que es, a su vez, parte en muchos de los conflictos laborales involucrados. Al concentrar en el Poder Ejecutivo la potestad de ampliar el listado de servicios esenciales (art. 101) y de determinar los servicios mínimos (art. 102), la reforma crea un mecanismo de intervención unilateral del Estado en el conflicto colectivo que viola las garantías de libertad sindical.

En síntesis, la Ley N° 27.802, en lo concerniente a la modificación del artículo 24 de la Ley N° 25.877, introduce en el ordenamiento laboral argentino un principio inverso a la manda constitucional: la huelga se presume limitada y sometida al poder discrecional del Ejecutivo, salvo en situaciones excepcionales y bajo condiciones que la tornan inoperante.

La Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia del 21 de mayo de 2026 —cuya autoridad interpretativa en el plano del derecho internacional nadie puede razonablemente desconocer— confirma, junto con la doctrina consolidada de los órganos de supervisión de la OIT, la Opinión Consultiva OC-27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Suprema de



Justicia de la Nación, que la restricción del derecho de huelga a los umbrales que la Ley N° 27.802 impone es incompatible con el Convenio N° 87, con los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y con las garantías del artículo 75, inciso 22, de la misma.

En consecuencia, el presente proyecto de ley no hace sino restablecer el equilibrio constitucional e internacional que la reforma cuestionada quebró, devolviendo a los trabajadores y a sus organizaciones el pleno goce de un derecho que el constituyente y la comunidad internacional les han reconocido como expresión irrenunciable de su dignidad y de su capacidad de autotutela colectiva.

Por lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento al presente Proyecto de Ley.

Diputada Nacional Kelly Olmos

Diputada Nacional Marina Salzmann

Diputada Nacional Marianela Marclay