

# La virtual prohibición del derecho a huelga en la ley de “modernización” laboral



Camila Dal Molin\*

## Introducción

No resulta novedoso, sobre todo en los últimos años, que se haya pretendido abordar una modificación en la normativa referida al derecho a huelga en nuestro país. Casi desde el inicio de la actual gestión ha sido decisión de la misma acotar y hasta nulificar el derecho a medidas de acción directa de diversas actividades, y la última modificación no resulta distinta en los objetivos perseguidos ni en derechos conculcados. En un contexto marcado por la reforma laboral que planteó el gobierno de Javier Milei y ante las consecuencias evidentes que la misma traerá aparejadas, resulta trascendente realizar un análisis sobre el derecho a huelga, principal medida de acción que el movimiento obrero organizado tiene para la protección del interés de los trabajadores, entendido este como todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida y trabajo.<sup>1</sup>

El conflicto social encauzado en cada sistema normativo tiene como base un sistema democrático. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su 54° reunión del año 1970 dictó una resolución<sup>2</sup> sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, en un todo de acuerdo con aquellos derechos/libertades que son fundamentales para el pleno ejercicio de la libertad sindical, entendiendo

\* Abogada laboralista, docente de Derecho del Trabajo en la Universidad de Buenos Aires.

1 Ley N° 23551, artículo 3. Entiéndese por interés de los trabajadores todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida y de trabajo. La acción sindical contribuirá a remover los obstáculos que dificulten la realización plena del trabajador.

2 [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40jur/documents/genericdocument/wcms\\_454675.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40jur/documents/genericdocument/wcms_454675.pdf)

que sin independencia nacional ni libertades políticas no pueden existir derechos sindicales plenos y genuinos.

En tal sentido, la OIT hace hincapié en los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos tratados con jerarquía constitucional en Argentina conforme el artículo 75, inciso 22, previendo que son condición necesaria para el ejercicio de la libertad sindical:

El derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias;

La libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión;

El derecho de reunión;

El derecho a un proceso regular por tribunales independientes e imparciales;

El derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales.

La plena vigencia de la autotutela, que presupone previamente todas las libertades arriba enunciadas, se encuentra hoy en una encrucijada en aquella normativa subconstitucional, en tanto no respeta derechos fundamentales consagrados en su texto y en los tratados internacionales con jerarquía constitucional e incluso tratados con jerarquía superior a las leyes –como son aquellos de la OIT que han sido ratificados por nuestro país–. El presente trabajo analiza la normativa de nuestro país que refiere a la huelga y, particularmente, aquella que es realizada en actividades que son consideradas esenciales, así como que la redacción actual propuesta en la materia es, a las claras, inconstitucional.

## Conceptualización y caracterización de servicios esenciales

La huelga como fenómeno sociolaboral ha atravesado diversidad de conceptualizaciones normativas con el correr de la historia. Primeramente, en el auge de un Estado Liberal posrevoluciones, esta fue entendida como obstáculo a la autonomía individual a la libertad de mercado y de tal modo reprimida y penalizada, lo que en Argentina se tradujo en la Ley de Residencia.<sup>3</sup> Luego se atravesó una etapa de tolerancia del accionar del movimiento obrero y finalmente fue reconocida como derecho en un in-

3 También denominada la Ley Cané, N° 4144, autorizaba al Poder Ejecutivo a expulsar del país o no dejar ingresar extranjeros cuya conducta era considerada como perjudicial para la seguridad nacional o el orden público. Recordemos que, a fines del siglo XIX y comienzos del XX, Argentina tuvo grandes corrientes inmigratorias donde llegaron ideas de sindicalismo, socialismo, comunismo y anarquismo, idearios iniciales del movimiento obrero argentino y de las primeras centrales sindicales en nuestro país.

tento del Estado por moderar las relaciones colectivas admitiendo el sujeto colectivo como productor de normas autónomas.

En Argentina, el término huelga *per se* no ha sido definido, en un amplio respeto a las medidas de acción directa que el sujeto colectivo decida y defina como útiles y factibles a los fines de proteger el interés colectivo de sus representados, es decir que en plena vigencia del principio de libertad sindical la huelga puede implicar tanto modalidades activas como pasivas, es decir de abstención de prestar tareas –y su diversidad de modos– o con prestación de tareas.

La huelga, donde el daño está en su propia génesis y es reconocido como válido dentro del ordenamiento jurídico, difícilmente pueda tener una definición que le de un contorno jurídico sin encorsetar en realidad sus modalidades y finalidades. Muchos autores han definido la misma como la “abstención concertada colectivamente”. Otros la han denominado como todo tipo de perturbación concertada colectivamente. La Corte Suprema de Justicia, en un fallo relativo a la titularidad del derecho a huelga,<sup>4</sup> ha establecido que implican la abstención o el retaceo de la prestación laboral por parte de los trabajadores como medio de presión para lograr que se satisfagan ciertas reclamaciones.

Al referirnos específicamente, como se desarrollará en el presente, a huelga en servicios esenciales, debemos hacer hincapié en que se trata de un concepto atinente a la normativa meramente laboral, en tanto implica aplicar una regulación específica a todo el instituto, acorde a los lineamientos constitucionales, para el derecho a huelga. Es decir, al referirnos a huelga en servicios esenciales nos referimos a un ámbito de autotutela por parte del movimiento obrero que se encuentra regulado de manera diversa por los países, pero que tiende a limitar la huelga al poner en valor otros derechos considerados fundamentales que deben ser resguardados de manera particular.

Siguiendo a Héctor García, de esto se desprenden dos consecuencias: la primera de ellas es que es inadmisibles la aplicación de restricciones mayores a las previstas al derecho a huelga, también en la parte más alta de nuestra pirámide normativa, y la segunda es que no se deben confundir conceptos que refieren a otras ramas del derecho, como es el caso del servicio público.

Cabría aquí hacer una primera diferenciación acerca de qué es servicio esencial. Se trata de un concepto característico del derecho laboral y se deslinda de aquel referido a servicios públicos, relativo al derecho administrativo. Los servicios públicos son aquellos realizados por la administración pública o bien por privados pero efectuados en servicio de la comunidad en general. Refiere particularmente a servicios que implican un interés que trasciende a un sector en particular.

Y es importante esta diferenciación porque la esencialidad, no definida por la normativa argentina sino por la OIT, implica en su caracterización una limitación del derecho a huelga. Tienen dicho los organismos de control de la OIT que lo que se entienda por servicios esenciales en sentido estricto

4 Orellano, Francisco Daniel c/ Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/ juicio sumarísimo, 7 de junio de 2016. <https://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudadautonomabuenaos-aires-orellano-francisco-daniel-correo-oficial-republica-argentina-sa-juicio-sumarismo-fa16000089-2016-06-07/123456789-980-0006-1ots-eupmocsollaf>

dependerá en gran medida de las condiciones propias de cada país y que, además, lo que no es considerado en sentido estricto como esencial, podrá serlo en el futuro cuando las características de la huelga pasen ciertos límites temporales o espaciales poniendo en riesgo la vida, seguridad o salud de toda o parte de la población.

Cada país, conforme sus propias particularidades, ha establecido en su sistema normativo este tipo de restricciones, mayormente por vía legislativa, y los mismos han establecido diversos criterios a los fines de calificar la esencialidad de un servicio. Doctrinariamente, se identifican tres tendencias: definición, enumeración y delegación. La definición vía normativa implica plasmar un concepto de servicios esenciales en el ordenamiento; la enumeración es un enunciado donde se prevé un listado de actividades o tareas consideradas esenciales; la delegación implica la transferencia a determinados órganos de la capacidad de prever con carácter general o en casos concretos y determinados cuáles son las actividades que verán restringido su derecho a huelga y esta delegación puede incluir además la determinación de servicios mínimos, concepto sobre el que volveremos.

Así, aquellos derechos que deben ser reasegurados al momento de un conflicto colectivo conforme los criterios internacionales que han trascendido las fronteras nacionales son: la vida, la salud y la seguridad, en tanto afecten a toda o a parte de la población.<sup>5</sup>

Conforme a su propia casuística, el Comité de Libertad Sindical además ha establecido que son servicios esenciales en sentido estricto

El sector hospitalario; los servicios de electricidad; los servicios de abastecimiento de agua; los servicios telefónicos; la policía y las fuerzas armadas; los servicios de bomberos; los servicios penitenciarios públicos o privados; el suministro de alimentos a los alumnos en edad escolar y la limpieza de los establecimientos escolares; y el control de tráfico aéreo.

Ahora bien, en Argentina, la regulación de los derechos fundamentales es materia reservada constitucionalmente al legislador<sup>6</sup> y, como se ha dicho, no existe una definición de la huelga como medida de acción colectiva para la defensa de los intereses de trabajadores y trabajadoras, pero sí ha mantenido una regulación en los últimos años referida a la esencialidad de ciertas actividades que ha representado un alto nivel de respeto a la libertad sindical y particularmente a la huelga, algo que actualmente se ha visto afectado.

5 OIT, Conferencia Internacional del Trabajo (1983), "Libertad sindical y negociación colectiva", Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, informe III (parte 4B), Ginebra, 1983, párrafo 214

6 Constitución Nacional artículo 28.- Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

## Evolución normativa de huelga en servicios esenciales

La diversidad de normas en Argentina al respecto no ha sido pacífica. La Ley N° 25250, infame Ley Banelco –denominada también de Reforma Laboral–, incluía en su artículo 33<sup>7</sup> lo referido a conflictos colectivos y servicios esenciales, sin definirlos ni enumerarlos, simplemente delegando en la autoridad administrativa la facultad en la fijación de servicios mínimos de aquellas actividades que sean consideradas esenciales.

El peligro que podría implicar la delegación –como sucedía con la Ley Banelco y con la actual Reforma– es la discrecionalidad y posible arbitrariedad al momento de definir no solo la esencialidad de las actividades, sino también cuáles son aquellos servicios mínimos a cubrir por parte de los trabajadores y las trabajadoras involucradas, lo que llevaría inevitablemente a una neutralidad del derecho constitucional a la huelga.

A la reglamentación de dicha Ley<sup>8</sup> le sucedió la enumeración, pero la polémica devino en cuanto era el Ministerio de Trabajo quien podía, por resolución fundada, establecer una actividad como servicio esencial y entre las “cuestiones objetivas” que debía valorar la autoridad administrativa, estaba previsto que la actividad “pudiere provocar una situación de crisis nacional aguda que hiciera peligrar las condiciones normales o de existencia de la población” (Fundamentos del decreto 843/2000).

En virtud de la Ley y su correspondiente decreto reglamentario, el entonces Ministerio de Trabajo, conducido por Patricia Bullrich, dictó la Resolución N° 480/01 donde se previó que la educación era servicio esencial en virtud de su importancia y a los fines de que “no se tornen abstractos los lineamientos de la política educativa” y que la huelga no debería vulnerar el derecho de aprender, debiendo garantizarse servicios mínimos y:

Que la extensión indeterminada en el tiempo de huelgas docentes inciden en el objetivo primordial de la educación, dificultando la concreción de las metas pedagógicas que otorguen los conocimientos básicos de la formación requerida; [...] el Estado Nacional tiene la obligación de cumplir con el

7 Artículo 33. – En los casos que en razón de un conflicto de trabajo, las partes decidieran la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, éstas deberán garantizarla prestación de servicios mínimos que impidan su interrupción. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos estará facultado para disponer intimatoriamente la fijación de servicios mínimos que deben mantenerse en cada establecimiento o empresa cuando las partes hubiesen agotado la instancia tendiente al cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior sin acuerdo en tal sentido.

A falta de acatamiento de lo acordado previamente entre las partes o de la determinación que efectúe el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, éste procederá a instrumentar los procedimientos de los incisos 2 y 3 del artículo 56 de la ley N° 23551.

Será de aplicación la ley 14.786 a los fines de encauzar el conflicto y propender a su resolución.

Las facultades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos deberán ejercerse conforme las normas y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo.

8 Decreto 843/2000. Regláméntanse los servicios sanitarios y hospitalarios, telefónicos, la producción y distribución de agua potable y energía eléctrica y el control del tráfico aéreo, como servicios esenciales, en los casos de conflictos colectivos que dieran lugar a la interrupción total o parcial de los mismos, de acuerdo con las consideraciones del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64468/norma.htm>

mandato constitucional de garantizar educación para todos y ofrecer condiciones para cumplir con la obligatoriedad escolar de diez años. Que la formación de los habitantes de nuestro país es un servicio que el Estado nacional no puede resignar, debiendo el Poder Ejecutivo nacional garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación. Que la educación es un servicio público cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por el Estado<sup>9</sup> (Resolución N° 480/2001).

Contra dicha resolución, las asociaciones sindicales que nuclean a docentes y educadores de nuestro país accedieron a la justicia, quien les otorgó razón en tanto la autoridad administrativa excede en sus competencias cuando prevé con carácter general que cualquier contienda colectiva debería ajustarse a los criterios que se daban para el ejercicio del derecho constitucional de huelga. En todo caso podría, ante un conflicto colectivo vigente, declarar el mismo dentro de la tipología de servicio esencial.<sup>10</sup>

En primer lugar, la polémica señalaba que el Ministerio no era un organismo independiente conforme los principios internacionales de la OIT en la materia y, en segundo lugar, quedaba en valoración del mismo el qué es definido como una crisis nacional aguda y cuáles son condiciones normales.

La redacción de la Ley N° 25877 que derogó la Ley Banelco y le daba a actividades que consideraba servicios esenciales carácter de *numerus clausus* (es decir, establecía qué actividades en virtud de un conflicto colectivo serán consideradas esenciales, debiendo garantizar servicio mínimo): servicios sanitarios, hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica, gas y el control del tráfico aéreo.

Además, en plena concordancia con la doctrina de los organismos internacionales, estableció que una actividad de las no mencionadas podría excepcionalmente ser considerada esencial. Se definiría por una comisión independiente, con la integración que posteriormente la reglamentación dispuso, y previa apertura del procedimiento de conciliación previsto en la legislación. Este procedimiento sigue dos supuestos: 1) duración y extensión territorial, y 2) servicio público de importancia trascendental, conforme los criterios de los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo (Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones).

9 Resolución 480/2001. Establécese la calificación como servicio esencial, a la educación, en virtud de su importancia y trascendencia. Determinánse los servicios mínimos que garantizarán el funcionamiento del sistema educativo, a los fines de que no se tornen abstractos los lineamientos de la política educativa. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68671/norma.htm>

10 Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina c/ Estado Nacional Ministerio de Trabajo Empleo y Formación de Recursos Humanos s/ Nulidad de Resolución (Sentencia N° 91.073 del 7-11-2002); En análogo sentido se pronunció la Sala III en la causa "Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP) c. Poder Ejecutivo Nacional y otro s/Amparo", con argumentación coincidente con la del dictamen del Fiscal General del Trabajo (CNAT SALA III 22-04-2002): (...) las facultades del órgano administrativo laboral deben sujetarse a las normas y resoluciones de la OIT, cuyo Consejo de Administración a través del CLS ha establecido que 'el sector de educación no constituye servicio esencial en el sentido estricto del término' (ver "La Libertad Sindical", OIT, n° 545, 4a edición, pág. 123, que hace referencia al párrafo 404 de la Recopilación de 1985 y 277 informe y caso n° 1528, párrafo 285). Por lo que la resolución ministerial resultaría ilegal.

Es decir, en una Argentina con plena vigencia del principio de libertad sindical previsto constitucionalmente en el artículo 14 bis y en los Pactos Internacionales del artículo 75 inciso 22,<sup>11</sup> la huelga tenía plena vigencia. Las actividades previstas en la primera parte del artículo deberían asegurar servicios mínimos, y dicha cuestión se resolvía normalmente entre las partes que estaban en conflicto por vigencia de la Ley de Conciliación N° 14786 y fijados en recomendación por la Comisión de Garantías, la cual era independiente de la autoridad administrativa. Y, en el caso de no estar previsto en dicho número cerrado de actividades, deberían las partes pasar por el proceso de conciliación previsto y sería, excepcionalmente y para el conflicto en particular, considerado esencial o de importancia trascendental si cumplimentaba con alguna de las dos condiciones que la propia ley preveía, con vigencia de criterios y doctrina del Comité de Libertad sindical y la Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Se fueron sucediendo durante los primeros años de la actual gestión del gobierno nacional una serie de medidas cuya finalidad era neutralizar las medidas de acción directa, en un claro retroceso normativo y violatorio de la Constitución. El dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/23, a escasos días de la asunción, fue el primero de ellos que intentó modificar el artículo 24 de la Ley N° 25877 de manera peyorativa.

En una redacción mucho más extensa previó un listado de actividades que serían consideradas esenciales, otro listado de actividades de importancia trascendental<sup>12</sup> y mantuvo la Comisión de Garantías

11 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 22 inciso 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales artículo 8 inciso 3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Ambos refieren al C087 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (OIT 1948 - Ratificado por Argentina en 1959) <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/200000-204999/203613/norma.htm>

12 ARTÍCULO 97.- Sustitúyese el artículo 24 de la Ley N° 25.877, por el siguiente: “ARTÍCULO 24.- Los conflictos colectivos que pudieren afectar la normal prestación de servicios esenciales o actividades de importancia trascendental, quedan sujetos a las siguientes garantías de prestación de servicios mínimos.

En lo que respecta a la prestación de servicios mínimos, en el caso de los servicios esenciales, en ningún caso podrá negociar o imponer a las partes una cobertura menor al SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) de la prestación normal del servicio de que se tratare.

En el caso de las actividades o servicios de importancia trascendental, en ningún caso se podrá negociar o imponer a las partes una cobertura menor al CINCUENTA POR CIENTO (50%).

Se considerarán servicios esenciales en sentido estricto, las actividades siguientes:

a. Los servicios sanitarios y hospitalarios, así como el transporte y distribución de medicamentos e insumos hospitalarios y los servicios farmacéuticos;

b. La producción, transporte y distribución y comercialización de agua potable, gas y otros combustibles y energía eléctrica;

c. Los servicios de telecomunicaciones, incluyendo internet y comunicaciones satelitales;

d. La aeronáutica comercial y el control de tráfico aéreo y portuario; incluyendo balizamiento, dragado, amarre, estiba y remolque de buques;

e. servicios aduaneros y migratorios, y demás vinculados al comercio exterior; y

f. cuidado de menores y educación de niveles guardería, preescolar, primario y secundario, así como la educación especial.

Se consideran actividades de importancia trascendental las siguientes:

–comisión independiente que la propia ley preveía y que se constituyó por decreto reglamentario en el 2006– incorporando mayores supuestos, además de extensión o duración del conflicto colectivo.

Incorporó, entre las circunstancias a tener en cuenta para restringir el accionar colectivo, que el hecho de que la actividad constituyere un servicio “de utilidad pública” pudiera provocar una “crisis nacional aguda que hiciere peligrar las condiciones normales o de existencia de parte de la población” e inclusive que “pudiera afectar metas de recaudación asociadas a la política de equilibrio fiscal”. Ante semejantes supuestos quedaba prácticamente anulada la huelga, ya que las actividades comprendidas, enumeradas y/o que en el futuro se agregaran deberían cumplir con servicios del 75% como mínimo. Si fueran servicios de importancia trascendental, del 50%.

El Decreto, en su dictado, extensión y normas contenidas, manifiestamente violatorio de la Constitución, fue suspendido cautelarmente en su Título IV –Trabajo– sin tener un mes de vigencia siquiera.<sup>13</sup> No conforme con ello y soslayando el fondo de lo que la Cámara de Apelaciones resolvió en ese entonces –las circunstancias excepcionales que deben llevar al dictado de un Decreto de Necesidad y Urgencia conforme lo prevé la Constitución Nacional–, el Poder Ejecutivo dictó el DNU N° 340/25,<sup>14</sup> que no solo declaró como servicio esencial la navegación por agua marítima y/o fluvial destinada al transporte comercial (art. 2), sino que también volvió a sustituir el artículo 24 de la Ley N° 25877, con una redacción prácticamente igual al DNU N° 70/23. El Decreto en cuestión corrió una suerte

- 
- a. Producción de medicamentos y/o insumos hospitalarios;
  - b. Transporte marítimo, fluvial, terrestre y subterráneo de personas y/o mercaderías a través de los distintos medios que se utilicen para tal fin;
  - c. Servicios de radio y televisión;
  - d. Actividades industriales continuas, incluyendo siderurgia y la producción de aluminio, actividad química y la actividad cementera;
  - e. Industria alimenticia en toda su cadena de valor;
  - f. La producción y distribución de materiales de la construcción, servicios de reparación de aeronaves y buques, todos los servicios portuarios y aeroportuarios, servicios logísticos, actividad minera, actividad frigorífica, correos, distribución y comercialización de alimentos y bebidas, actividad agropecuaria y su cadena de valor;
  - g. Los servicios bancarios, financieros, servicios hoteleros y gastronómicos y el comercio electrónico; y
  - h. La producción de bienes y/o servicios de toda actividad, que estuvieran afectados a compromisos de exportación.

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 servicio esencial o servicio de importancia trascendental una actividad 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 de que se tratare 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 de importancia trascendental o de utilidad pública;
- c) La interrupción o suspensión del servicio pudiere provocar una situación de crisis nacional aguda que hiciere peligrar las condiciones normales o de existencia de parte de la población; y
- 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 recaudación asociadas a las políticas 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.”

13 Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ incidente - SENTENCIA 3 de enero de 2024, Sala DE FERIA. Magistrados: María Dora González (en disidencia) - José Alejandro Sudera - Andrea E. García Vior

14 DNU-2025-340-APN-PTE - Apruébase el Régimen de Excepción de la Marina Mercante Nacional. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/325658/20250521>

similar y fue rechazado por ambas Cámaras del Congreso conforme lo indica la Ley N° 26122 que regula el trámite parlamentario de control de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo.

## **Involución normativa de huelga en servicios esenciales**

Tenemos ahora en vigencia la que se ha pretendido denominar Ley de Modernización Laboral, que más allá de ser una normativa retrógrada en materia de derechos no posee en su texto una sola línea que haga referencia a una actualización laboral coherente a los tiempos que corren y, mucho menos aún, que pueda consagrar un crecimiento del empleo registrado. En la misma, nuevamente, se reitera la modificación del artículo 24 de la Ley N° 25877 hasta aquí analizado, con mayores actividades comprendidas y con una intervención de la autoridad administrativa aún más restrictiva para la autotutela de los derechos por parte del movimiento obrero.

El artículo 101 de la Ley de Modernización Laboral refiere particularmente a las actividades que verán restringido el acceso a la huelga y el porcentaje de cumplimiento que las actividades deberán llevar adelante, prohibiendo virtualmente el ejercicio de medidas de acción directa. A tal efecto, enumera actividades que son caracterizadas como esenciales, otorgándoles un porcentaje de cumplimiento de servicios mínimos no menor al 75%. Las mismas son: cuidado de menores y educación de niveles desde guardería hasta secundario y educación especial; servicios sanitarios y hospitalarios, así como el transporte y distribución de medicamentos e insumos hospitalarios y los servicios farmacéuticos; la producción, transporte, distribución y comercialización de agua potable, gas, petróleo y otros combustibles y energía eléctrica; los servicios de telecomunicaciones, incluyendo internet y comunicaciones satelitales; el servicio de recolección de residuos; la aeronáutica comercial y el control del tráfico aéreo y portuario (incluyendo balizamiento, dragado, amarre, estiba, desestiba, remolque de buques y todos los servicios portuarios); el transporte de caudales y los servicios de seguridad y custodia. Son 8 las actividades que deberán cumplir con servicios mínimos (y sus relacionadas); es decir, la cantidad de trabajadores y trabajadoras que deberán cumplir tareas es aún mayor que las que podrán manifestar por sus reclamos legales ante la parte empleadora, quedando solamente un 25% habilitados a realizar la huelga.

En referencia a los servicios que enumera como de importancia trascendental que, como vimos anteriormente, quedaban a definición de la Comisión de Garantías, incorpora 9 actividades, con un cumplimiento de servicios mínimos del 50%.

Cabe aquí realizar una conceptualización respecto a lo que los organismos internacionales (particularmente la OIT) entienden por servicio mínimo. Distingue tres tipos de servicios mínimos: de seguridad, de mantenimiento y de funcionamiento. Cuando nos referimos a los primeros, se entiende por prestaciones que se destinan a garantizar la integridad física de las personas; “de mantenimiento” implica tareas para resguardar las instalaciones. Los servicios mínimos a los que refiere la normativa argentina son aquellos “de funcionamiento”; es decir, son los que tienden a mantener la actividad de la empresa o institución donde se produce la huelga para la satisfacción de las necesidades de la pobla-

ción. Los “mínimos” exigibles deben ser necesariamente los que tiendan a proteger los derechos que se ven afectados por la medida que haya sido tomada.

Tampoco ha de confundirse conceptualmente “servicio mínimo” con “la cantidad de trabajadores y trabajadoras” que serán necesarios para cumplimentar las tareas que sean realmente urgentes al momento del desarrollo de la huelga, lo que coloquialmente se denomina “guardias mínimas” y que no tiene asidero en nuestra legislación, aunque se haya pretendido, mediante proyectos de ley, incorporarlas de alguna manera.<sup>15</sup>

El establecimiento de servicios mínimos, una vez desarrollado el conflicto colectivo del que se trate, es materia de acuerdos colectivos entre las partes. Hasta la fecha así se ha resuelto, salvo casos sin acuerdo donde la autoridad administrativa los establecía previa intervención y asesoramiento de la Comisión de Garantías. La redacción propuesta en la Ley recorta la posibilidad de negociación, no solo porque prevé los porcentajes, sino porque en el artículo 102 establece que, si para la autoridad administrativa son insuficientes, podrá imponerlos a su criterio.

La actual redacción debe ser interpretada de esta manera, de otro modo se estaría prohibiendo virtualmente el derecho a huelga de cientos de personas trabajadoras. Conforme un informe publicado por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), el porcentaje de asalariados registrados con derecho a huelga restringido pasa del 7% con la ley anterior a un 43% del total con la redacción actual.

Este derecho está garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, particularmente en el párrafo segundo. Además, la última reforma constitucional, al reconocerle el carácter de superiores a los Tratados Internacionales, reforzó el derecho con la incorporación del Convenio N° 87 de la OIT, a través de los dos Pactos Internacionales mencionados precedentemente. Todo el sistema normativo internacional de derechos humanos tiene la mirada puesta en la persona trabajadora, en su dignidad y en la libertad sindical en sus dos facetas: individual y colectiva. El pleno respeto de la libertad sindical implica el pleno respeto de la organización sindical –cualquiera sea la forma que adopte y en un todo conforme con la normativa interna de cada país–, así como de la negociación colectiva y las medidas de acción que las mismas prevean en defensa de los intereses colectivos.

La huelga como medida de autotutela de derechos por parte del movimiento obrero organizado es además un sistema de equilibrio en un mercado capitalista. Logra, a través de sus diversas expresiones, transformar el conflicto en acuerdos sociales, en normas autónomas colectivas y consigue romper el orden establecido para generar derechos. Como dato histórico y empírico tenemos sobrados ejemplos en nuestro país.

15 CD- 13/24 Proyecto de ley en revisión que declara en la República Argentina como servicio estratégico esencial a la educación obligatoria. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/13.24/CD/PL>

## Referencias bibliográficas

- Arese, César (2020). *Derecho de los Conflictos Colectivos del Trabajo*. Santa Fe: Rubinzal – Culzoni editores.
- Cremonte, Matías (2025). Si todo es esencial, nada lo es. *La Causa Laboral (103)*. Suplemento Especial “Una reforma que deforma”. Recuperado de <https://lacausalaboral.ar/si-todo-es-esencial-nada-lo-es-2/>
- García, Héctor Omar (2018). La regulación de la huelga en los servicios esenciales, compatibilización entre límites y garantías al ejercicio del derecho. *Revista de Derecho Laboral*. Rubinzal – Culzoni editores.
- Recalde, Mariano (2025). *Manual de Derecho Colectivo del Trabajo*. Buenos Aires: EDUNPAZ.
- Tribuzio, José E. (s.f.). *La Huelga en los Servicios Esenciales*. <https://www.derecho.uba.ar/academica/derecho-abierto/archivos/curso-cidct-C2P2-03-4-la-huelga-DERECHO-COLECTIVO-GARCIA-MATERIAL-1.pdf>
- Una Reforma de Regresión Laboral*, Capacitación y Estudios sobre Trabajo y Desarrollo, CETYD-EIDAES- UNSAM, publicado en <https://unsam.edu.ar/cetyd/reforma-laboral.php>