



PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

PROYECTO DE LEY DE REGLAMENTACION DEL DERECHO DE HUELGA ESTABILIDAD Y AUMENTO DE LOS SALARIOS EN TERMINOS REALES

ARTÍCULO 1.- Con la finalidad de evitar huelgas y conflictos innecesarios, en las convenciones colectivas de trabajo, las partes podrán pactar la indexación mensual de los salarios a partir de la cual los mismos se ajustarán de acuerdo al índice de precios al consumidor que publica el INDEC al momento de la acreditación de cada pago a fin de garantizar al trabajador el mantenimiento del poder adquisitivo de su salario. Las convenciones colectivas de trabajo celebradas en términos reales deberán incluir cláusulas de aumento de la productividad y tendrán una vigencia mínima de tres años.

ARTÍCULO 2.- El ejercicio del derecho de huelga se regirá por las normas de la presente ley, y por la reglamentación nacional que en su consecuencia se dicte.

ARTÍCULO 3.- La huelga es la abstención colectiva y concertada del deber de trabajar promovida por un sindicato representativo, fundado en un reclamo legítimo de naturaleza colectiva, que deberá operar como último recurso, después de haber agotado todas las vías pacíficas y en especial, los procedimientos de conciliación voluntaria y de mediación, los de autocomposición de naturaleza legal o convencional, y el procedimiento de conciliación obligatoria y la mediación voluntaria.

En función de los límites precedentes:

- a. La abstención consiste en suspender en forma temporaria y predeterminada el deber de los trabajadores que adhieran a la medida de poner a disposición del empleador su fuerza de trabajo. Todo acto de interrupción unilateral del deber de trabajar se presume que es una medida de fuerza. El



H. Cámara de Diputados de la Nación

trabajador puede participar durante la huelga de manifestaciones de protesta, en la medida que no se afecten el normal desarrollo de las actividades de su empleador, y no comprometan otros derechos de igual o mayor jerarquía, y que no se generen actos de violencia física o psicológica, respetando en primer término el derecho a trabajar de los trabajadores del mismo establecimiento, empresa o actividad.

- b. Las reuniones de trabajadores, las convocatorias, y las asambleas se pueden realizar libremente fuera del lugar de trabajo y fuera de la jornada de trabajo. En el caso de que el sindicato representativo requiera la realización de una asamblea en la empresa y en los horarios de trabajo deberá solicitar por escrito dicha asamblea al empleador, y solo la podrá realizar si existe la conformidad por escrito del mismo. Toda asamblea realizada sin autorización que se realice dentro del establecimiento del empleador y/o dentro de la jornada, será considerada como una medida de fuerza ilegal.
- c. El sindicato representativo será aquel que detenta la representación por contar con la personería gremial como las entidades simplemente inscriptas, en ambos casos por los trabajadores que representan sean éstos afiliados o no al gremio.
- d. El objeto debe ser un reclamo o reivindicación de naturaleza colectiva cuyos resultados afecten a la categoría o colectivo representado por el gremio que promueve la medida.
- e. La huelga se puede promover y ejecutar luego de haber agotado los procedimientos de conciliación voluntaria, mediación, y conciliación obligatoria, y arbitraje voluntario, como los mecanismos de autocomposición establecidos en los convenios colectivos.
- f. La huelga no exime de responsabilidad por los daños y perjuicios ni por la comisión de un delito penal, cuando se excede el daño admitido de la simple abstención o cuando se comete un delito calificado como tal en el Código Penal.

ARTÍCULO 4.- Durante la vigencia de la huelga no se devengarán los salarios y sus accesorios de los trabajadores que participan en ella, en virtud de que la misma opera por decisión de los participantes y durante la misma no hay contraprestación a cargo del dependiente.

ARTÍCULO 5.- La huelga será ilegal en los siguientes casos:

- a. cuando la misma no sea promovida por un sindicato representativo;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- b. cuando la causa de la medida de fuerza no sea un objeto de interés colectivo que comprenda la categoría representada;
- c. cuando se ejecute con actos de violencia física contra los representantes de los empleadores, contra otros trabajadores o contra terceros;
- d. cuando la medida de fuerza incluya bloqueos u obstrucción de la vía pública, o cualquier acto que impida el derecho de libre circulación y de libre tránsito que afecte el derecho a trabajar,
- e. cuando no se observen los procedimientos de mediación, conciliación voluntaria, y en especial, el procedimiento de conciliación obligatoria prevista en la legislación vigente;
- f. cuando se incurra en mala fe negocial en cualquiera de sus manifestaciones.

ARTÍCULO 6.- En el caso de que la huelga sea ilegal, el empleador deberá constatar la participación efectiva de los trabajadores, a los cuales deberá intimar en forma fehaciente a que retomen sus tareas normales por un plazo razonable que en ningún caso será inferior a 24 horas. Una vez constatada la participación y formalizada la intimación precedente, si el trabajador continúa con la medida de fuerza ilegal, el empleador podrá proceder al despido por causa de huelga ilegal. El juez que intervenga en la causa deberá verificar la ilegalidad de la medida de fuerza en forma previa a la determinación de los efectos de la misma.

ARTÍCULO 7.- El Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación podrá declarar que una medida es ilegal por medio de resolución fundada, cuando no se hayan observado los extremos del artículo 5 de la presente ley, en los conflictos de alcance nacional, en los que abarquen dos o más provincias, o en aquellos que afecten servicios esenciales, o que por su relevancia tengan o puedan tener alcance nacional. La misma atribución tiene la autoridad laboral competente de cada provincia cuando los conflictos estuvieren circunscriptos a esa jurisdicción.

ARTÍCULO 8.- 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, que afecten derechos constitucionales fundamentales que involucren la vida, la salud, la integridad física, y la educación, y el servicio de justicia, deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción. Por ende, se consideran esenciales los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas, el control del tráfico aéreo, los servicios de transporte que



H. Cámara de Diputados de la Nación

estén relacionados con la protección de la vida y de la salud, los servicios de seguridad públicos, la educación pública, los servicios de seguridad públicos, y la justicia en todos sus ámbitos. Una actividad no comprendida en el párrafo anterior podrá ser calificada excepcionalmente como servicio esencial, por decreto del Poder Ejecutivo, previa consulta a una comisión independiente integrada en forma tripartita por la representación sindical, empresaria y del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación.

La apertura previa del procedimiento de conciliación obligatoria previsto en la legislación, se podrá abrir también 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, la salud, un servicio público de amplia trascendencia para la población, la estabilidad de la economía de una o más regiones, y que afecte a toda o parte de la población del país.
- b) Cuando se tratare de un servicio público de importancia trascendental, conforme a los bienes jurídicamente protegidos por la Constitución Nacional, y de conformidad con los tratados internacionales.

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

- a) Los servicios sanitarios y hospitalarios, y los vinculados con la salud de la población;
- b) La producción y distribución de agua potable y energía eléctrica cualquiera sea el ámbito de que se trate;
- c) Los servicios telefónicos;
- d) El control de tráfico aéreo;
- e) Los servicios públicos, en especial la seguridad, la salud y la educación;
- f) Los servicios públicos de seguridad local, provincial o nacional;
- g) El servicio de justicia y todas sus actividades complementarias;

ARTÍCULO 9.- Lock out o cierre patronal. Está prohibido el cierre patronal con el fin de defender los intereses empresarios. El cierre patronal solo se admite ante un conflicto planteado por un sindicato, cuando como consecuencia de dicho evento



H. Cámara de Diputados de la Nación

se encuentre en riesgo la vida, la integridad física, y la salud o la seguridad de una o más personas, o de la comunidad, o cuando existan actos de violencia física individual plurindividual o colectiva que pueda afectar la integridad física de las personas o los bienes y servicios producidos por la empresa o los equipos y activos que conformen las herramientas de trabajo y sus instalaciones.

ARTÍCULO 10.- De forma.



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Todos los años la Argentina suele enfrentar varios meses de desgastantes negociaciones salariales donde los gremios recurren a medidas como las huelgas, el corte de avenidas y rutas o la toma de empresas en un intento de demostrar su fuerza de negociación frente a los sectores empresarios. Cada gremio negocia por separado, generando una seguidilla de paros en la cadena productiva altamente perjudiciales para la productividad de la economía nacional en un contexto de inútil conflictividad social en donde, en promedio, todos pierden. Para evitar este mal, este proyecto de ley establece la posibilidad de indexar mensualmente los salarios de manera tal que las negociaciones colectivas de trabajo se puedan pactar en términos reales y, por lo tanto, tengan una duración mínima de tres años. Trascurrido ese plazo, se podrán otorgar nuevos aumentos de salarios, esta vez en términos reales, de acuerdo al crecimiento de la economía nacional. Cabe señalar que, en los Estados Unidos, desde los tiempos del presidente Ronald Reagan, disminuyeron considerablemente los conflictos colectivos de trabajo debido precisamente a que la indexación con el índice de precios al consumidor protege a los trabajadores contra el llamado “impuesto inflacionario”.

Durante fines del Siglo XIX y el Siglo XX la huelga pasó de ser primero un delito, luego fue un hecho jurídico que operaba como medio de presión para defender intereses profesionales, luego fue un acto jurídico tolerado en forma restringida, que evolucionó hasta ser reconocido primero como derecho colectivo, hasta llegar a consagrarse dentro del denominado constitucionalismo social, como un derecho incorporado a la constitución nacional de cada país.

El Papa León XIII, en su encíclica “Rerum Novarum” de 1891 afirmaba:

“El trabajo demasiado largo o pesado y la opinión de que el salario es poco dan pie con frecuencia a los obreros para entregarse a la huelga y al ocio voluntario. A este mal frecuente y grave se ha de poner remedio públicamente, pues esta clase de huelga perjudica no sólo a los patronos y a los mismos obreros, sino también al comercio y a los intereses públicos; y como no escasean la violencia y los tumultos, con frecuencia ponen en peligro la tranquilidad pública. En lo cual, lo más eficaz y



H. Cámara de Diputados de la Nación

saludable es anticiparse con la autoridad de las leyes e impedir que pueda brotar el mal, removiendo a tiempo las causas de donde parezca que habría de surgir el conflicto entre patronos y obreros”

En la Constitución de 1949 dictada por sugerencia del ex Presidente General Juan Domingo Perón no se incluyó el derecho de huelga, sin duda bajo la inspiración de la encíclica de Rerum Novarum. Al respecto, es interesante citar el argumento del Dr. Arturo Sampay quien fuera el principal jurista arquitecto de la Constitución de 1949, así como Juan Bautista Alberdi lo fuera de la Constitución de 1953. Al respecto afirmaba Arturo Sampay:

“El derecho de Huelga es un derecho natural del hombre en el campo del trabajo como lo es el de resistencia a la opresión en el campo político; pero si bien existe un derecho natural de huelga no puede haber un derecho positivo de la huelga, porque aunque esto haya sonado como un galimatías- es evidente que la huelga implica un rompimiento con el orden jurídico establecido que, como tal, tiene la pretensión de ser un orden justo, y no olvidemos que exclusión del recurso de la fuerza es el fin de toda organización jurídica. El derecho absoluto de huelga, por lo tanto, no puede ser consagrado en una constitución, a pesar de lo cual, dentro del derecho positivo argentino, se reglamente esa zona de guerra extra – jurídica que era la huelga – como se hizo en Francia después de la ley de arbitraje y contratos colectivos de 1937, y en la Italia post fascista para que pueda complicarse en los casos en que los patrones no se avienen a satisfacer reclamaciones legítimas de los sindicatos obreros.”¹

La opinión de Sampay fue coincidente con la del Presidente Perón que consideraba fundamental aumentar el nivel de vida de los trabajadores mediante el incremento de la productividad. Así por ejemplo con la fecha 24 de marzo de 1945 se dictó el Decreto N° 6.648 contemplándose la posibilidad de organizar cursos de aprendizaje para obreros que deseen perfeccionar sus conocimientos técnicos y artesanales. Al respecto se estableció también la creación de un fondo de Aprendizaje que sería administrado por una Comisión Nacional de aprendizaje y Orientación profesional y la aplicación de un impuesto para aprendizaje sobre el total de las remuneraciones pagadas al personal de establecimientos industriales,

¹ Sampay, Arturo Enrique, “LA REFORMA CONSTITUCIONAL”, Ed. Laboremos, La Plata, 1949, pág. 40; señalamos que dicho autor fue miembro informante de la mayoría en la comisión reformadora de la Convención Constituyente de 1949.-



H. Cámara de Diputados de la Nación

impuesto del cual estarían exentos los establecimientos que estableciesen escuelas profesionales para sus trabajadores. Estas normas, de notable acierto microeconómico, reflejan la filosofía general de la época fundada en el aumento de los salarios asentado en el incremento en la productividad general de la economía y no sobre el derecho de huelga.²

La OIT, aun cuando no cuenta con ningún convenio o recomendación que se refiera al derecho de huelga, aparece como un derecho emergente de los principios generales, como lo ha establecido la Comisión de Expertos y la Comisión de Libertad Sindical.

Finalmente, la huelga como derecho fue consagrada en la Constitución Nacional a partir del artículo 14 bis aprobado en la Convención reformadora de 1957, en el que se incorporaron los derechos sociales.

En general, el artículo 14 de nuestra Carta Magna original de 1853-60, expresa que "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita...".

Por ende, reglamentar el derecho de huelga del artículo 14 bis de 1957 resulta ser un mandato legal, sobre todo en estos momentos en los cuales se ha distorsionado el ejercicio de un derecho, escalando a hechos de violencia o a la violación de otros derechos constitucionales de igual jerarquía, en orden al bien jurídicamente tutelado, como es el derecho de propiedad, el derecho a la libre circulación, o el derecho mismo a trabajar.

Recordemos que por vía de nuestro máximo cuerpo legal, el ejercicio pleno del derecho de huelga legitima un daño efectivo al aceptar que los sindicatos representativos pueden paralizar la producción de una o conjunto de empresas o una actividad. Por ende, el daño no puede ir más allá de la simple abstención, y tendrá vigencia durante el lapso en el cual se extienda la medida.

Tratándose de un último recurso, los promotores y participantes deben respetar los límites legales emergentes de la jurisprudencia, que ahora se consagran dentro del presente cuerpo legal, no solo en el modo de ejercicio suspendiendo las actividades productivas, sino respecto del objeto colectivo que debe ser la causa eficiente de la medida, sumado al respeto por el principio de buena fe, que impone el deber de cumplir con los procedimientos de negociación, y con los procesos de mediación y conciliación voluntarios, los procedimientos de

² Cabe dejar constancia de que tres Ministros dentro del Gabinete original de 8 Ministros del General Perón eran de extracción gremial, a saber Ángel Borlenghi, el Ministro del interior provenía del Sindicato de Empleados de Comercio, Atilio Bramuglia, el Ministro de relaciones exteriores era abogado de la Unión Ferroviaria y José María Freire, del Sindicato del Vidrio, era Ministro de Trabajo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

autocomposición convencionales, y en su caso, con el proceso de conciliación obligatoria.

A su vez, la abstención del trabajador del deber de cumplir con su débito laboral determina que no se devengan los salarios mientras se desarrolla la medida de fuerza, con lo cual se produce otro daño consistente en la pérdida de ingresos alimentarios para el trabajador que participa de la medida.

El empleador podrá a su vez adoptar medidas cuando la huelga fuere ilegal, también sujeto a una serie de reglas impuestas por la buena fe, y en especial, por la elaboración jurisprudencial desde la vigencia del art. 14 bis de la Constitución Nacional, que le concede ese derecho a los gremios que representen a los trabajadores.