

LA DEFORMA LABORAL EN LOS SERVICIOS ESENCIALES Y EL INTENTO DE LA LIQUIDACIÓN DEL DERECHO A HUELGA.

Román Gaydukov, diciembre de 2025

1. Introducción.

El proyecto de reforma laboral presentado por el gobierno de Javier Milei, significa un nuevo intento de liquidación de los derechos laborales en la Argentina. Dentro de esta embestida, vemos una nueva avanzada respecto a la declaración de esencialidad de prácticamente todas las actividades productivas del país, lo que en definitiva apunta a restringir el derecho de huelga.

Como primera medida, cabe señalar que la huelga es un derecho humano esencial, y es la única herramienta legítima con el cual cuentan los trabajadores y sus asociaciones para promover y defender sus derechos individuales sociales y económicos, así como colectivos y de libertad sindical.

Una medida de acción directa es un instrumento esencial para ejercer una presión, que genera molestias y trastornos, para lograr mejores condiciones laborales en el marco de la asimétrica relación de poder que existe en el trabajo entre el empleado y su empleador.

Es importante revisar a fondo la normativa nacional e internacional, así como la jurisprudencia, para tener un panorama más claro a fin de elaborar la respuesta jurídica más adecuada a este nuevo intento de restringir el derecho de huelga.

2. La huelga y los servicios esenciales en la normativa internacional.

En el plano internacional, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - abreviado como PIDESC -, adoptado en 1966, reconoce expresamente el derecho de huelga en su art. 8 inc.d), aclarando que será *“ejercido de conformidad con las leyes de cada país”*.

Mientras que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su calidad de organismo internacional de mayor importancia en materia laboral, reconoce el derecho de huelga en el Convenio n° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, del año 1948. Si bien omite nombrar la huelga en forma expresa, en su art. 3 reconoce a las organizaciones de trabajadores el derecho de *“formular su programa de acción”*. Dentro del programa de acción de las organizaciones gremiales podemos reconocer el derecho a la huelga.

Dentro de la OIT fue creado en 1951 el Comité de Libertad Sindical para examinar los distintos casos de conflictos colectivos. Este comité, además de haberse expedido sobre el derecho de huelga en general, en forma particular entiende como servicios esenciales, en sentido estricto aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de la persona en toda o parte de la población¹. Con lo cual, deja abierta la posibilidad de que una actividad que no sea estrictamente esencial, podría convertirse en tal, por extensión, dependiendo de si sus consecuencias causaren algún peligro a la población.

En este sentido, el Comité de Libertad Sindical de la OIT entiende que las actividades que podrían ser calificadas como servicios esenciales son las

¹ *Digest: 2006*, párrafo 541, de la OIT.

siguientes: 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 del tráfico aéreo. Cualquier otra actividad que no esté prevista, podrá ser calificada como esencial, únicamente en forma excepcional por una comisión independiente².

Justamente respecto a los servicios esenciales o trascendentales es donde la OIT permite la restricción del derecho de huelga, a fin de que se garantice un servicio mínimo³. Así como también permite limitar el derecho de huelga por un plazo a fin de someter el conflicto a un arbitraje o una negociación previa y obligatoria, e incluso prohibirla excepcionalmente en los casos de funcionarios públicos de autoridad o ante el peligro de causar un grave perjuicio a la comunidad nacional.

Los límites deben analizarse en cada caso, atento que a lo largo de su historia el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha adoptado distintas decisiones, por un lado, avalando la limitación de la huelga por convenio colectivo⁴, en otros avalando la prohibición de la huelga cuando exista molestias a la población por falta de transbordadores de una isla (debiendo garantizarse un servicio mínimo)⁵, como por otro lado, ha entendiendo que no se puede limitar la huelga de los obreros y jardineros de los hospitales⁶.

Como contrapartida, atento esta limitación del derecho de huelga, la OIT entiende que debe existir una salvaguarda y protección adecuada que garantice a los trabajadores afectados una instancia de arbitraje o conciliación mediante órganos imparciales y que actúen con rapidez⁷.

Cabe aclarar en este punto que la OIT, más allá de la importancia de su normativa, no es un faro a seguir, más teniendo en cuenta la extensa normativa y jurisprudencia argentina que en muchos casos es o ha sido más progresiva. Pero esto no significa que las normas de la OIT no sean herramientas más que útiles, sobre todo cuando estamos frente a una evidente regresividad legal en los derechos de la clase obrera.

Por su parte, en el ámbito del continente americano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos –conocida como el Pacto de San José de Costa Rica –, del 11/2/1978, en su art. 26 reconoce los derechos de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1967, en la cual se garantiza la libre asociación para defender y promocionar los intereses de los trabajadores, así como también la negociación colectiva y la huelga; mientras que considera a los sindicatos como organización que contribuye a la vida de la sociedad y a su desarrollo (art. 45 incs. c y g de la Carta de la OEA).

Esta Convención también establece en su art. 30 que cualquier restricción al goce y al ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas, debe aplicarse conforme a las leyes que *“se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”*. Es decir, cualquier restricción al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas por la OEA es de

² Informe 360, junio 2011, Comité de Libertad Sindical de la OIT (Caso 2784; Argentina)

³ Informe 348, noviembre 2007, Comité de Libertad Sindical de la OIT (Caso 2530; Uruguay).

⁴ Informe 357, junio 2010, Comité de Libertad Sindical de la OIT (Caso 2500; Botsuana)

⁵ Informe 373, octubre 2014, Comité de Libertad Sindical de la OIT (Caso 2838; Grecia)

⁶ Informe 382, junio 2017, Comité de Libertad Sindical de la OIT (Caso 3057; Canadá)

⁷ Informe 353, marzo 2009, Comité de Libertad Sindical de la OIT (Caso 2631; Uruguay)

carácter excepcional y restrictivo, no pudiendo desvirtuar la totalidad de las normas.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus arts. 62, 64 y 68 establece que los Estados firmantes se someten a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y que las decisiones que adopte este órgano son vinculantes. La Argentina ha ratificado esta Convención en 1984 mediante Ley 23.054 y con la reforma de la Constitución de 1994 este instrumento ha adquirido jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN). Además, cabe destacar también que la jurisprudencia nacional entiende que todos los tratados internacionales rigen “*en las condiciones de su vigencia*”⁸, es decir, con las interpretaciones y aclaraciones realizadas por cada órgano facultado para entender en los instrumentos pertinentes.

La CIDH en su Opinión Consultiva OC-27/21 entiende que el “*derecho a huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras y de sus organizaciones, pues constituye un medio legítimo de defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales*” que, a su vez, su ejercicio puede limitarse o prohibirse “*solo respecto de los funcionarios y funcionarias públicos con funciones de autoridad en nombre del Estado y los trabajadores y trabajadoras de los servicios esenciales*”, así como establecer por ley un mecanismo conciliatorio para estos casos⁹.

Por último, también podemos mencionar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - conocido como el Protocolo de San Salvador -, del 17/11/1988, que garantiza el derecho de huelga (art. 8.1.b) y, en caso de servicios esenciales, permite limitaciones y restricciones propias de una sociedad democrática, para salvaguardar el orden público, proteger la salud, la moral pública, los derechos y las libertades de los demás (art. 8.2).

De esta forma, vemos que la normativa internacional avala la limitación e incluso la prohibición del derecho de huelga en los servicios esenciales o los que afecten a parte o a la totalidad de la población en el ámbito de la salud y la seguridad.

3. La huelga y los servicios esenciales en la normativa nacional argentina.

A lo largo de la historia, la huelga en Argentina – como en muchos otros países – en un principio fue tipificada como delito, luego tolerada dentro de un marco regulatorio restrictivo y más adelante adquirió el grado de un derecho que merece protección con rango constitucional. Ahora el gobierno de Javier Milei intenta nuevamente limitar el derecho de huelga al máximo.

Obviamente que cada uno de esos momentos no escapan a los diferentes equilibrios y desequilibrios por la disputa del poder entre la clase obrera y la clase dominante – poseedora de los medios de producción -. En este sentido,

⁸ Fallo “*Giroldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación – causa 32/93*”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 7/4/1995.

⁹ Opinión Consultiva OC-27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 5 de mayo de 2021; solicitada por la Comisión Interamericana respecto al alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga; al contenido del derecho de las mujeres de ser libres de toda forma de discriminación y violencia en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga; y del deber del Estado para proteger la autonomía sindical y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales, tal como se regulan en la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, la Convención Belém Do Pará, la Carta de la OEA y la Declaración Americana.

cabe destacar que siempre que se intentó regular, tipificar o encuadrar la huelga en la normativa legal, a veces con el pretexto de fijar estrictamente los tipos de huelgas protegidos legalmente, esto resultó en una restricción del ejercicio de ese derecho.

Pero la idea no es el análisis del derecho de huelga en general, ni de su desarrollo histórico, sino estrictamente cernido en el marco actual que regula los servicios esenciales.

En primer término, debemos mencionar el art. 14 bis de la Constitución Nacional que en su texto garantiza a los gremios el derecho de huelga. La definición de "gremio" tiene en este caso un sentido amplio, que no se asimila a una asociación sindical con personería gremial, sino como un conjunto de trabajadores.

También es importante mencionar el art. 28 de la Constitución Nacional, el cual establece que los *"principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio"*.

La Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales establece en el art. 5 inc. d) que la titularidad del derecho de huelga como actividad lícita pertenece a las "asociaciones sindicales".

La jurisprudencia ahondó aún más en este sentido, restringiendo el derecho de huelga a la asociación con inscripción. La Corte Suprema determinó que para ejercer el derecho de huelga como una medida de acción directa se debe cumplir con ciertos presupuestos de legalidad como la inscripción de la asociación sindical¹⁰, es decir, un sindicato con personería jurídica (con o sin personería gremial), no pudiendo ser convocada por un grupo de trabajadores ni por asociaciones sin inscripción.

Esto evidentemente es una restricción tanto de los arts. 14 bis y 28 de la Constitución como de la propia Ley de Asociaciones Sindicales, atento restringe el ejercicio del derecho de huelga y lo supedita a la decisión administrativa de la Autoridad de Aplicación, actualmente la Secretaría de Trabajo de la Nación. Una de las problemáticas históricas en este sentido, es la demora en la inscripción de las asociaciones sindicales o la negativa de inscribirlas. Aunque en algunos casos la jurisprudencia ha sido favorable, si tenemos en cuenta los plazos administrativos y judiciales, esto ya de por sí significa una restricción del derecho de huelga por un más o menos extenso plazo^{11 12}.

Ahora bien, la huelga en los servicios esenciales se regula específicamente en el art. 24 de la Ley 25.877, estableciéndose la garantía de un servicio mínimo a fin de evitar la interrupción de ese servicio que tiene como fin último garantizar derechos fundamentales de la población, como por ejemplo tener un suministro de agua potable, gas o servicio eléctrico.

¹⁰ Fallo "Orellano, Francisco Daniel c/Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/ juicio sumarísimo" de la Corte Suprema de Justicia Nacional, del 7 de junio de 2016.

¹¹ "La Nación niega a los trabajadores informáticos la inscripción gremial", portal web Mundo Gremial, 23 de agosto de 2012, link: <https://mundogremial.com/la-nacion-niega-a-los-trabajadores-informaticos-la-inscripcion-gremial/>

¹² Fallo "Ministerio de Trabajo c/ Nueva Organización de Trabajadores Estatales s/ Ley de Asoc. Sindicales", expediente 20.407/08, Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, 31 de agosto de 2011.

El art. 24 reconoce como servicios esenciales únicamente los siguientes: *“servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo”*. La ampliación de los servicios esenciales se permite en forma excepcional y con la intervención de una comisión independiente y previa apertura de un procedimiento conciliatorio, únicamente en los casos en los cuales: a) la duración y extensión territorial de la ejecución de la medida en una actividad ponga en peligro la vida, la salud o la seguridad de parte o de toda la población; y b) cuando se trate de un servicio público de importancia trascendental, conforme los criterios de los organismos de control de la OIT.

Mediante el Decreto 272/2006 se reglamentó el art. 24 de la Ley 25.877 creando la Comisión de Garantías como órgano independiente, con facultades de calificar excepcionalmente un servicio como esencial, asesorar a la autoridad de aplicación respecto al ejercicio de medidas de acción directa en servicios esenciales, establecer los lineamientos del servicio mínimo cuando no lo hicieran las partes en conflicto.

Como vemos, el art. 24 de la Ley 25.877 y su decreto reglamentario 272/2006 cumple con los requisitos mínimos exigidos con por la OIT respecto a la restricción del derecho de huelga en los servicios esenciales, creando un organismo independiente para determinar un servicio como esencial y también estableciendo una instancia conciliatoria previa.

Una problemática que cabe señalar en este punto, es el caso de ciertas actividades y/o sectores que cuentan con un número pequeño de trabajadores y que se le imponga el cumplimiento de una asistencia mínima, puede desvirtuar el ejercicio efectivo del derecho de huelga. Asimismo, otro caso problemático sería cuando el órgano independiente o la autoridad de aplicación designe para garantizar el servicio mínimo la asistencia de ciertos trabajadores que sean los representantes, delegados y/o activistas gremiales. Esto también desvirtuaría por completo el ejercicio del derecho a huelga. O también, que en ciertos puestos designen a trabajadores que por falta de especialización no puedan asegurar el cumplimiento de una tarea que asegure el correcto funcionamiento del servicio esencial.

Con lo cual, atento se encuentra planteada la problemática, encontrándose en franca pugna derechos constitucionales tales como la huelga y la garantía de un suministro de servicio esencial, la solución no debería venir de una autoridad administrativa, sino que debería existir una intervención del Poder Judicial, sobre todo en el caso en el que se quiera calificar una huelga como ilegítima o ilegal, así como en la determinación de las prestaciones mínimas y los servicios esenciales.

4. La jurisprudencia y los servicios esenciales.

La jurisprudencia tiene una extensa actuación en los casos de servicios esenciales, no siempre referidos al derecho de huelga. Por ejemplo, en el 2021 la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal suspendió la aplicación de algunos artículos del DNU 690/2020, dictado en el marco de la emergencia sanitaria a causa del Coronavirus (COVID-19), atento consideró que la declaración como servicios esenciales de internet, telefonía

celular y televisión por cable, representaba una alteración de carácter permanente a la Ley 27.078 Argentina Digital del año 2014¹³.

Si bien el fallo se refiere a una cuestión económica financiera, considerando como desorbitada la imposición de un precio máximo y de una prestación de servicio a la empresa, cuando ésta había realizado un contrato de libre competencia, el argumento de la modificación permanente y no temporaria a una ley mediante un decreto, es central.

Mientras que en el año 2002 las Salas II y III de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo fallaron en contra de la normativa que intentó incluir dentro de los servicios esenciales a la educación (decreto 843/00 dictado en el marco de la Ley 25.250 art. 2), considerando violaba los principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, atento que enumera taxativamente los servicios esenciales con el adverbio “únicamente”, y no incluye a la educación^{14 15}.

Como vemos, en líneas generales, la justicia ha considerado en forma excepcional y restrictiva la ampliación de los servicios esenciales, y mucho más en el caso de los decretos que intentaron ampliarlos.

Respecto a los casos de huelga en los servicios esenciales, tales como por ejemplo el sector de la salud, la justicia ha entendido como justificado el despido, aún sin contar con antecedentes disciplinarios, de una trabajadora de limpieza de habitaciones y quirófano que ha suspendido sus tareas en el marco de una medida gremial – sin la conciliación previa, atento que sus tareas “*resultaban absolutamente necesarios para la prestación del resto de los servicios de la institución (de salud)*”¹⁶.

Este corto repaso es sólo a modo de ejemplificar las herramientas y los argumentos con los que contamos para discutir jurídicamente cada caso de las actividades designadas como servicios esenciales.

5. El DNU 70/2023 y el intento de restringir la huelga en los servicios esenciales.

El Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) n° 70/2023, dictado en diciembre de 2023, dispuso en su Título IV una modificación completamente restrictiva del derecho de huelga respecto a los servicios esenciales del art. 24 de la Ley 25.877¹⁷. Con lo cual, evidentemente se intenta modificar en forma permanente un derecho constitucional, restricción del cual, ya de por sí requiere varias garantías, como un órgano independiente y la excepcionalidad, en franca contradicción con lo previsto en el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional.

A la fecha el DNU 70/2023 ha sido rechazado en Senadores¹⁸, pero aún resta su tratamiento en Diputados, con lo cual aún se encuentra vigente, atento la

¹³ Fallo “*Telecom Argentina S.A. c/ E.N. – ENACOM y otros s/medida cautelar (autónoma)*”, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, 30/4/2021.

¹⁴ Fallo “*Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina CTERA c/ Estado Nacional s/ amparo*”, Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, 7/11/2002.

¹⁵ Fallo “*Sindicato Argentino de Docentes Particulares c/ Poder Ejecutivo Nacional y Otro s/amparo*”, Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, 22/4/2002.

¹⁶ Fallo “*Muñoz, Aída Noemí c/ Clínica Mayor S.R.L. s/Apelación de Sentencia s/ Inconstitucionalidad y Casación*”, Corte de Justicia de San Juan, 23/4/2014.

¹⁷ El art.97 del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) n° 70/2023, del 21/12/2024, dispuso la modificación del art. 24 de la Ley 25.877 respecto a los Conflictos Colectivos de Trabajo en los Servicios Esenciales.

¹⁸ “*El DNU 70/2023 no obtuvo la aprobación del Senado*”, página web del Senado, 14 de marzo de 2023, link: <https://www.senado.gob.ar/prensa/21509/noticias>

cuestionable constitucionalmente Ley 26.122¹⁹. Pero la aplicación del Título IV del DNU 70/2023, en materia laboral, se encuentra suspendida por la Justicia del Trabajo²⁰, aunque también a la espera de una decisión de la Corte Suprema.

Respecto a la huelga en servicios esenciales, el DNU 70/2023 en su art. 97 clasificó prácticamente la totalidad de las actividades productivas del país como “esenciales” o “trascendentales”, estableciendo una dotación de personal mínima en momentos de huelga del 75% para unas y del 50% para otras, respectivamente²¹. Esto significa prácticamente la total eliminación del ejercicio del derecho de huelga en muchas ramas, que cuentan con sectores en los cuales hay un trabajador en servicios trascendentales o dos en esenciales, no pudiendo ejercer su derecho sin incumplir los mínimos establecidos por ley.

El art. 24 de la Ley 25.877 sólo se limitaba a declarar como servicios esenciales a los sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo. También se establecía la posibilidad de extender los mismos en caso de que exista un peligro para la vida, la salud o la seguridad de parte o de toda la población. Así como también, reconocía los criterios de la Organización Internacional del Trabajo para la determinación de servicios esenciales o trascendentales. Justamente en este marco, la reglamentación mediante el Decreto 272/2006 creó con ese propósito la Comisión de Garantías como órgano independiente.

Con el Decreto 70/2023 esta Comisión perdería prácticamente todos sus atributos y se limita a determinar nuevos servicios esenciales o trascendentales. Anteriormente, como se señaló en el punto anterior, esta Comisión podía asesorar a la Autoridad de Aplicación (Secretaría de Trabajo, actualmente) sobre cuestiones del ejercicio y compatibilización de las medidas de acción directa, consultar entes reguladores para la protección de los usuarios, entre otras. Esta modificación le da rienda suelta a la arbitrariedad del Poder Ejecutivo para restringir e incluso prohibir el derecho de huelga en los servicios esenciales.

6. El proyecto de ley para definir como servicio esencial a la educación.

¹⁹ La Ley 26.122 del 20/7/2006 establece la vigencia de un DNU con la aprobación de una sola de las Cámaras del Congreso, lo cual es completamente cuestionable su constitucionalidad, atento cualquier ley necesita la aprobación de ambas Cámaras, no existiendo la aprobación tácita.

²⁰ Fallo "*Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo*", Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo - Sala de FERIA, 30/1/2024.

²¹ Entre los servicios esenciales se establecieron: servicios de salud; producción y distribución de agua potable, gas, combustibles, energía eléctrica, telecomunicaciones (internet); servicios aduaneros y migratorios, de transporte aeronáutico; y cuidado y educación de menores (guardería, primaria y secundaria). Mientras que como trascendentales se determinaron: producción de medicamentos; transporte marítimo, fluvial, terrestre y subterráneo; servicios de radio y televisión; industria siderúrgica, química y cementera; industria alimenticia; construcción, minería, actividad agropecuaria, frigoríficos, correos, distribución de alimentos y bebidas; servicios bancarios, financieros hoteleros, gastronómicos, comercio electrónico y toda actividad que comprometa a la exportación. En su mayoría, todas estas actividades no constituyen un servicio esencial para la OIT, según el Digest 2006, párrafo 587. Como dato de color; mediante el DNU 302/2024 se derogó el DNU 690/2020 que establecía a las telecomunicaciones como un servicio esencial; es decir, se desreguló la fijación de los precios del servicio a la vez que se intentó limitar el derecho de huelga a los trabajadores del sector.

En junio de 2024 se presentó el proyecto de ley que buscaba definir a la Educación como servicio estratégico esencial²², proponiendo la modificación del art. 3 de la Ley 26.206 de Educación Nacional.

Este proyecto de ley introducía también las guardias mínimas obligatorias, las cuales debe definir cada directivo a principio de año. Para ello, establece una nómina de asistencia mínima del 30% del personal para el caso de que dentro de un mismo ciclo lectivo haya uno (1) o dos (2) días continuos o discontinuos de acción directa, indirecta, paro o huelga docente y no docente. Y para el caso de que tres (3) días o más, continuos o discontinuos, de medidas de fuerza, deberá prestar servicio el 50% del personal²³.

Para el caso de que el docente o no docente afectado a la guardia no asista el día de la medida gremial, esa inasistencia será injustificada. Y si bien no lo aclara el proyecto, como se aclaraba en uno de los dictámenes de minoría, se justificará la inasistencia a quienes se encuentren con algún tipo de licencia (enfermedad, accidente, etc.).

Este sistema de guardias deberá garantizar la apertura y cierre de los establecimientos educativos todos los días en los horarios correspondientes; así como también el servicio de alimentación escolar; y el cumplimiento de la cantidad mínima de clases.

En primer lugar, este proyecto es una evidente violación de la normativa nacional e internacional, especialmente de los arts. 14 bis. 28 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. En el mismo sentido, tampoco respeta las limitaciones establecidas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT respecto a la definición taxativa de los servicios esenciales, que no incluyen a la educación, y a la necesidad de intervención de un órgano independiente. Tampoco se respeta el art. 24 de la Ley 25.877 que establece que un sistema en términos análogos a los de la OIT, con los requisitos para definir a una actividad como servicio esencial.

En el sentido práctico, de aprobarse este proyecto de ley, representaría una restricción muy fuerte al ejercicio del derecho de huelga en el ámbito de la educación, en ciertos casos incluso prohibitiva, atento que muchas instituciones educativas no cuentan con la posibilidad de garantizar las dotaciones mínimas. Paralelamente, esto daría lugar al planteo judicial de innumerables pedidos de inconstitucionalidad.

También vale la pena citar un fallo del Tribunal Superior de Chaco del año 2017, en el cual, entiende como completamente desproporcionada una medida del gobierno del Chaco que restringe el ejercicio del derecho de huelga de los docentes y garantiza la continuidad del servicio educativo mediante el nombramiento de suplentes; *“la calidad de la enseñanza comprende las condiciones de trabajo y salariales equitativas y dignas de los docentes, y al mismo tiempo, un deterioro de estas condiciones produce una directa*

²² El proyecto de ley intentó establecer la educación como un servicio esencial recibió media sanción en Diputados el 15 de agosto de 2024 pero finalmente este proyecto no tuvo tratamiento en el Senado.

²³ En los dictámenes de minoría, se intentó implementar incluso una dotación de personal de entre 70 y 75%, en caso de necesidad y en caso de más de cinco (5) días de acciones directas, indirectas, paro o huelga durante un mismo ciclo lectivo, respectivamente. Además de un intento de aumentar el ciclo lectivo de los 180 días actuales según la Ley 25.864 a un total de 190 días.

*degradación del servicio educativo en su conjunto*²⁴. Es decir, los derechos constitucionales en pugna, deben resolverse siempre en forma armónica para no desvirtuarlos ni incurrir en abusos desproporcionados que mermen el ejercicio de otros derechos.

7. El Proyecto de Reforma Laboral 2025 y los servicios esenciales.

El denominado Proyecto de Reforma Laboral 2025, presentado por el Poder Ejecutivo Nacional el 11 de diciembre de 2025, retoma y profundiza los lineamientos ya ensayados mediante el DNU 70/2023, consolidando un modelo completamente regresivo, mediante el cual se busca que la relación laboral se oriente hacia incentivos de mercado y productividad, en lugar de garantizar un piso colectivo mínimo, dejando de lado el enfoque del trabajo como un derecho humano.

Bajo el discurso de la “modernización”, la “previsibilidad” y la “protección de los usuarios”, el proyecto introduce una modificación estructural del régimen vigente en los servicios esenciales y trascendentales, alterando sustancialmente lo establecido por el art. 24 de la Ley 25.877 y su decreto reglamentario 272/2006, desconociendo además los requisitos y estándares mínimos fijados por la normativa internacional.

En primer lugar, el proyecto amplía de manera desmesurada y permanente la nómina de actividades calificadas como servicios esenciales o de importancia trascendental, abandonando el criterio restrictivo, excepcional y casuístico que emana tanto de la normativa internacional como de la legislación nacional vigente. De este modo, se habilita que actividades productivas, comerciales, logísticas, educativas, de transporte, comunicaciones y servicios conexos queden sujetas a regímenes de prestación mínima obligatoria, aun cuando su interrupción no ponga en peligro inmediato la vida, la salud o la seguridad de la población.

Este proyecto introduce algunas modificaciones respecto al DNU 70/2023, como por ejemplo, incluye dentro de los servicios considerados esenciales al “servicio de recolección de residuos”, y eleva de “trascendental” a “esencial” al *“transporte marítimo y fluvial de personas y/o mercaderías y/o carga, servicios conexos y operaciones costa afuera, a través de los distintos medios que se utilicen para tal fin”*.

En segundo término, el proyecto rescata los mismos porcentajes rígidos y elevados de dotación mínima obligatoria durante el ejercicio de medidas de acción directa, del 50% para servicios “trascendentales” y del 75% para los servicios “esenciales”.

Esta regulación del derecho de huelga implica en los hechos su vaciamiento o anulación, especialmente en sectores con dotaciones reducidas, turnos rotativos o tareas altamente especializadas, donde el cumplimiento de dichos porcentajes torna materialmente imposible el ejercicio efectivo de la huelga.

Asimismo, el proyecto elimina o reduce sustancialmente el rol de órganos independientes en la determinación de la esencialidad de los servicios y en la fijación de las prestaciones mínimas, concentrando dichas facultades en la Autoridad Administrativa dependiente del Poder Ejecutivo. Esta modificación implica una grave afectación al principio de imparcialidad y contradice

²⁴ Fallo “*Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Educación del Chaco c/ Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia del Chaco s/ amparo*”, Superior Tribunal del Chaco, 26/5/2017.

expresamente los criterios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, que exige la intervención de organismos independientes y procedimientos de conciliación previos, rápidos y eficaces.

Otra modificación importante respecto a los intentos anteriores es que este proyecto introduce un procedimiento para la gestión de la huelga respecto a los servicios esenciales y trascendentales.

El proyecto refuerza los mecanismos de control, notificación previa, conciliación obligatoria y sanción, ampliando las facultades estatales para declarar la ilegalidad o ilegitimidad de las medidas de acción directa. Se prevén consecuencias disciplinarias, económicas y eventualmente extintivas del vínculo laboral para los trabajadores que no acaten las prestaciones mínimas impuestas, configurando un régimen sancionatorio que desalienta el ejercicio del derecho constitucional consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

Este nuevo esquema normativo no solo desconoce el carácter de la huelga como derecho humano fundamental, sino que altera su función esencial como herramienta de equilibrio frente a la desigualdad estructural existente en la relación capital - trabajo.

Este proyecto de ley busca que la huelga deje de ser concebida como un derecho colectivo de autotutela para transformarse en una conducta tolerada de manera excepcional, estrictamente vigilada y condicionada a tal punto que pierde toda eficacia real.

En definitiva, este proyecto de “Deforma” Laboral consolida un modelo de regulación que, bajo una falsa apariencia de garantizar servicios esenciales, persigue como finalidad última la restricción de forma generalizada del derecho de huelga, en abierta contradicción con la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional y la jurisprudencia nacional e internacional vigente. Lejos de armonizar derechos en conflicto, el proyecto opta por sacrificar uno de los pilares históricos del derecho del trabajo argentino y del constitucionalismo social.

8. Conclusiones.

Los distintos intentos por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) de declarar la esencialidad o la trascendencia de algunos servicios, no responde a una real necesidad de garantizar la prestación de un servicio en particular, sino que se busca restringir o prohibir el ejercicio de un derecho humano fundamental como es el derecho a huelga.

Esto lo vemos en forma clara cuando se intenta esgrimir la supuesta garantía del derecho a transitar, a gozar de algún servicio, a la educación a nuestras niñas, niños y adolescentes mediante el cumplimiento de un servicio estableciendo una dotación mínima del 50% o 75%. Pero cuando tenemos en cuenta que las y los trabajadores poseen salarios miserables, consumidos por una inflación galopante, la búsqueda de que trabajen hasta doce horas diariamente, etc., a simple vista no parece ser una forma de garantizar un servicio, sino por el contrario, es una mera precarización de la clase trabajadora.

Dicho esto, tanto la normativa nacional, como los distintos tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional y la jurisprudencia, garantizan el derecho a huelga y establecen una serie de garantías para su restricción en el caso de los servicios esenciales.

En este mismo sentido, los servicios esenciales están enumerados taxativamente por el Comité de Libertad Sindical y su ampliación posee un carácter restrictivo, excepcional y supeditado a la decisión por parte de un órgano independiente, no pudiendo el propio ejecutivo determinar en forma arbitraria si una actividad reviste o no el carácter de servicio esencial.

Con lo cual, tanto el proyecto actual de “deforma” laboral, como en su momento el DNU 70/2023 y el proyecto de ley para declarar a la educación como servicio esencial, son completamente inconstitucionales y no responden a una necesidad de garantizar algún derecho sino, por el contrario, su único fin es la restricción del derecho de huelga. Lo esencial es combatir este proyecto en las calles, en el Congreso y en cualquier ámbito, para proteger y garantizar los derechos de la clase trabajadora.