

Desregulación de la relación de trabajo e intervencionismo estatal sobre la negociación colectiva y la huelga en el ciclo de reformas laborales libertarias de la Argentina 2023-2026

Deregulation of Labor Relations and State Intervention in Collective Bargaining and Strikes During Argentina's Cycle of Liberal Labor Reforms, 2023–2026

HÉCTOR OMAR GARCÍA

Titular de cátedra de derecho del trabajo y de la seguridad social. Universidad de Buenos Aires
Correo: hgarciaomar@gmail.com / hectorgarcia@derecho.uba.ar
Código ORCID: 0000-0002-1598-5194

RESUMEN: El autor presenta la reciente reforma laboral argentina como un ciclo iniciado en diciembre 2023, a partir del último cambio de gobierno, que culminó en marzo de 2026, con la ley 27.802 rotulada de Modernización Laboral. El ciclo se conforma de cuatro regímenes sucesivos instrumentados mediante dos leyes del parlamento y dos decretos de excepción del Poder Ejecutivo, que introdujeron cambios profundos en las normas e instituciones de derecho laboral individual, colectivo y procesal. Los cambios, imbuidos del ideario económico ultraliberal, invirtieron la orientación histórica de la legislación laboral argentina, caracterizada hasta entonces por la protección intensa de los derechos del trabajador ante el empleador mediante normas inderogables de orden público y la normativa de sostén a las organizaciones sindicales con garantías a la autonomía de la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga. En la primera parte, el artículo desarrolla una descripción panorámica —que no por ello deja de ser crítica— del contenido de los cuatro regímenes de reforma que componen el ciclo que el autor denomina «libertario». De ellos destaca el contraste entre la tendencia uniforme hacia la desregulación y deslaboralización de la relación de trabajo individual y la hiperregulación intervencionista en las relaciones colectivas, y dedica un comentario crítico a los «Fondos de Asistencia Laboral» creados por la ley 27.802, destinados a solventar indemnizaciones por despido de los empleadores del sector privado con recursos sustraídos al sistema de seguridad social. En la segunda parte, el tratamiento se enfoca en la reforma de la ley 27.802 a los regímenes de negociación colectiva y de la huelga en los servicios esenciales. De la primera de estas, el autor destaca la alteración de las reglas de articulación y sucesión de convenios para dar prevalencia a la negociación colectiva de empresa y el debilitamiento del sindicato como agente negociador por la doble vía de interrupción de la ultraactividad legal indefinida y la limitación de las cláusulas de financiación sindical. De la nueva regulación de la huelga en los servicios esenciales, el artículo hace hincapié en la extensa enumeración de las actividades calificadas como servicios esenciales y actividades de

231

Revista LABOREM

importancia trascendental, en las cuales la huelga queda sujeta a servicios mínimos muy elevados que imposibilitan el ejercicio del derecho.

ABSTRACT: The author presents Argentina's recent labor reform as a cycle that began in December 2023, following the most recent change in government, and culminated in March 2026 with Law 27,802, titled "Labor Modernization." The cycle consists of four successive regimes implemented through two laws passed by Congress and two emergency decrees issued by the Executive Branch, which introduced profound changes to the rules and institutions governing individual, collective, and procedural labor law. These changes, imbued with ultraliberal economic ideology, reversed the historical orientation of Argentine labor legislation, which had until then been characterized by strong protection of workers' rights against employers through mandatory public policy provisions and regulations supporting labor unions, with guarantees of autonomy in collective bargaining and the exercise of the right to strike. In the first part, the article provides a panoramic — yet nonetheless critical— overview of the content of the four reform regimes that make up the cycle the author terms "libertarian". Notably, these reforms highlight the contrast between the uniform trend toward deregulation and the erosion of labor protections in individual employment relationships and the interventionist overregulation of collective relations; the article also offers a critical commentary on the "Labor Assistance Funds" created by Law 27,802, which are intended to fund severance pay for private-sector employees using resources diverted from the social security system. In the second part, the discussion focuses on the reform of Law 27,802 regarding collective bargaining and strike regimes in essential services. Regarding the former, the author highlights the alteration of the rules governing the coordination and succession of collective bargaining agreements to give precedence to company-level collective bargaining, as well as the weakening of the union as a bargaining agent through two measures: the termination of indefinite legal ultra-activity and the limitation of union funding clauses. Regarding the new regulations on strikes in essential services, the article emphasizes the extensive list of activities classified as essential services and activities of transcendental importance, in which strikes are subject to very high minimum service requirements that make it impossible to exercise this right.

PALABRAS CLAVE: Reforma laboral argentina, desregulación del contrato de trabajo, fondos de cese de servicios, negociación colectiva, ultraactividad, límites al derecho de huelga, servicios esenciales.

KEYWORDS: Argentine labor reform, deregulation of employment contracts, severance funds, areas of collective bargaining, continued effect of terminated agreements, limits on the right to strike, essential services.

Recibido: 02/06/2026

Aceptado: 26/06/2026

Publicado en línea: 30/09/2026

SUMARIO: I. Una reforma laboral en capas superpuestas. 1. *Primer decreto de necesidad y urgencia*. 2. *Segunda reforma: la denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*. 3. *Tercera reforma, tercer embate contra el derecho de huelga*. 4. *Cuarta reforma: la denominada Ley de Modernización Laboral*. 4.1. *Los Fondos de Asistencia Laboral*. II. La negociación colectiva en la Ley de Modernización Laboral. 1. *Modificación de las reglas de articulación y sucesión de convenios*. a) *Prevalencia del ámbito o nivel de empresa*. b) *Ámbito de negociación y agente negociador sindical*. 2. *Limitación parcial de la ultraactividad legal indefinida*: a) *Caducidad de las cláusulas obligacionales ultraactivas*. b) *Facultades exorbitantes de la autoridad administrativa*. 3. *Limitación de las cláusulas de financiación sindical*. 3.1. *Un bizarro canon por negociación para organizaciones de empleadores*. III. La reforma de la ley 27.802 a la regulación de la huelga en los servicios esenciales. 1. *La metodología de la restricción*. 2. *Los nuevos servicios esenciales*. 3. *Las denominadas actividades de importancia trascendental*. 4. *La determinación de los servicios mínimos*. IV. Epílogo. V. Referencias.

I. UNA REFORMA LABORAL EN CAPAS SUPERPUESTAS

Hablar de la reforma laboral instaurada recientemente en Argentina requiere explicar previamente que, desde diciembre de 2023, el país inició un ciclo de modificaciones profundas a las normas e instituciones del trabajo que, hasta el momento en que escribo estas líneas, no es posible saber si ha finalizado o continuará.

La secuencia está compuesta por cuatro regímenes: dos leyes sancionadas por el Congreso y dos decretos del Poder Ejecutivo, cuyo alcance en conjunto afecta al contrato y la relación individual de trabajo, los regímenes especiales, el trabajo mediante plataformas digitales, las asociaciones sindicales, la negociación colectiva, la huelga, la autoridad de aplicación nacional, el procedimiento judicial y la justicia nacional del trabajo.

La secuencia no es perfecta; varios institutos fueron objeto de reformas sucesivas por dos, a veces tres, de los cuatro regímenes que superpusieron su regulación reformista a otras que las precedieron. El ejemplo más claro de esto es la huelga, cuya regulación se concentra en una sola norma legal que fue objeto de tres reformas superpuestas que se explicarán sucintamente en el desarrollo de este trabajo.

El plan de trabajo comienza con algunos párrafos introductorios sobre los cuatro ordenamientos que componen el ciclo, con la finalidad de proporcionar una información que, aunque sintética y panorámica, no deje de ofrecer una visión lo más integral posible—dentro de las modestas capacidades del autor de estas páginas y teniendo en cuenta las obvias limitaciones de espacio editorial y de tiempo— del contenido de lo que puede llamarse la reciente reforma laboral argentina.

Cumplido ese primer objetivo, me concentraré en las modificaciones legislativas operadas en la cuarta y última etapa del ciclo reformista por la denominada *Ley de Modernización Laboral* sobre los regímenes de negociación colectiva y de huelga, que no habían experimentado cambios desde 2004.

1. Primer decreto de necesidad y urgencia

El día de su asunción en el cargo, el Presidente de la República emitió una norma que contenía una señal indiciaria de lo que se avecinaba en materia de política social. Un decreto de necesidad y urgencia (DNU), modificatorio de la Ley de Ministerios, dispuso la disolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que junto con otras cuatro carteras, pasó a integrar la estructura del Ministerio de Capital Humano, creado por el nuevo régimen¹.

Once días más tarde, el Poder Ejecutivo produjo el primer hito del ciclo de reformas laborales: el DNU 70/23, que con fundamento en la situación de emergencia declarada por el mismo decreto en materia “*financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2025*”, introdujo modificaciones a más de trescientas leyes.

Dentro de un mar de regulaciones sobre materias diversas (civil, comercial, laboral, administrativa, económica, fiscal, energética, sanitaria, de minería, actividades deportivas y comunicación audiovisual), el Título IV del DNU 70/23

1 El DNU 8/23, de fecha 10/12/2023, al modificar la Ley de Ministerios, n.º 22.520, dispuso, entre otras medidas, la disolución de los ministerios de Educación, de Cultura, de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Las Mujeres, Géneros y Diversidad y la integración de sus estructuras en el Ministerio de Capital Humano, creado por el propio decreto.

reunió las modificaciones a varias leyes del ordenamiento laboral argentino que implicaban la eliminación de derechos y protecciones del trabajador plasmados en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT).

Entre otros derechos, el DNU suprimió la verificación de inexistencia de renuncia de derechos del trabajador a cargo de la autoridad judicial o administrativa al momento de homologar acuerdos conciliatorios; excluyó de la presunción de existencia del contrato de trabajo la contratación de obras o servicios profesionales o de oficios sujeta a la emisión de facturas; atenuó la responsabilidad de la empresa usuaria en supuestos de intermediación ilícita; amplió el período de prueba de tres a ocho meses; sometió la jornada de trabajo a disponibilidad colectiva, con inclusión expresa del banco de horas; introdujo modificaciones en el régimen de despido, entre las que se destaca la convalidación del despido discriminatorio mediante el pago de una indemnización levemente agravada en lugar de la readmisión propiciada por un giro jurisprudencial de la Corte Suprema² y creó la figura híbrida del trabajador independiente con colaboradores independientes.

Introdujo también modificaciones que consistían en derogaciones totales o parciales a ciertas leyes. Por ejemplo:

- a) suprimió los agravamientos indemnizatorios por empleo no registrado o registrado deficientemente;
- b) eliminó los derechos previstos en el régimen de teletrabajo a la compatibilización del horario de trabajo con la vida familiar y a interrumpir la jornada laboral por tareas de cuidado; y
- c) produjo derogaciones totales o parciales en algunos estatutos profesionales (periodistas, viajantes de comercio, entre otros) y modifica-

2 En el caso “*Álvarez, Maximiliano y otros c. Cencosud S.A. acción de amparo*” (Fallos: 333:2306), la Corte Suprema de Justicia convalidó la nulidad de los despidos seguida de reinstalación en el empleo, que había declarado la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, de trabajadores jerárquicos de un supermercado que habían decidido constituir una asociación sindical. La sentencia del máximo tribunal argentino cerró así el debate en torno a la aplicación en las relaciones de trabajo de la ley 23.592, que protege a toda persona contra los actos discriminatorios. La ley 27.742, segunda reforma del ciclo, reabrió el debate al reinsertar en la Ley de Contrato de Trabajo la indemnización por el despido discriminatorio.

ciones en otros regímenes especiales (teletrabajo, trabajadores rurales y empleadas de casas particulares).

En el campo del derecho colectivo, el decreto impuso modificaciones de baja intensidad en lo concerniente a asociaciones sindicales, dentro de las cuales merece mencionarse la presión disuasiva de la participación de los trabajadores en medidas de conflicto simuladas como asambleas sindicales; además, intervino en el régimen de negociación colectiva imponiendo la caducidad de la ultraactividad para el contenido obligacional de los convenios colectivos y otorgando al Poder Ejecutivo la potestad de prorrogar la vigencia de las convenciones colectivas.

Probablemente consciente de que los cambios en la legislación laboral podrían originar conflictividad sindical, el Poder Ejecutivo reservó su regulación más restrictiva para el derecho de huelga. Recurrió a la calificación de una extensa lista de actividades como *servicios esenciales* o *actividades de importancia trascendental*, a las cuales impuso servicios mínimos inderogables del 75% y 50%, respectivamente; técnica con la que el legislador reformista insistirá obsesivamente en dos de los tres regímenes subsiguientes que integrarán el ciclo de reformas laborales iniciado en diciembre de 2023.

El DNU 70/23 alteró severamente el orden constitucional (conf. arts. 28, 31 y 99.2 de la Constitución Nacional Argentina) al modificar el art. 24 de la ley 25.877, que contenía una regulación sumamente moderada del derecho de huelga que restringía el ejercicio del derecho en cinco actividades calificadas como servicios esenciales, cuyo ejercicio quedaba expuesto a la exigencia de cumplir servicios mínimos establecidos por acuerdo entre las partes o mediante la intervención en última instancia de un organismo arbitral independiente, denominado Comisión de Garantías, cuya actuación debía enmarcarse en los criterios de los órganos de control de normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Volveré sobre la reforma legal relativa al ejercicio de este derecho en los apartados I.3 y III del presente trabajo.

Imbuido de un espíritu refundacional de las instituciones del país, que se hace ostensible en sus considerandos, el ucace en cuestión pretendió justificar

los cambios mediante la declaración de una supuesta “crisis económica terminal” —apoyándose en índices de inflación y magnitudes inverificables— y la afirmación dogmática de una pretensa necesidad de mejorar las condiciones de competitividad de la economía argentina, todo ello envuelto en una letanía de críticas al intervencionismo estatal y salmos de alabanza a la libertad de mercado.

El intento de reforma laboral mediante el DNU 70/23 encalló tempranamente en los estrados de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (CNAT), cuya sala de feria judicial, que tomó intervención con motivo de las acciones de amparo promovidas por las centrales sindicales (CGT y CTA)³, obligó al Poder Ejecutivo a tener presente que el art. 99.3 de la Constitución, si bien lo autoriza a expedir decretos de necesidad y urgencia, le prohíbe emitir disposiciones de carácter legislativo⁴ y que el art. 75.12 de la norma fundamental concentra en el Congreso la competencia para dictar la normativa de fondo, entre ella, la del trabajo y de la seguridad social⁵.

Aunque resultó finalmente malogrado como intento de reforma laboral, el DNU 70/23 significó una muestra de la determinación de la política pública ultraliberal de llevar a cabo una modificación vasta, inmoderada y presurosa de

3 La central más representativa, Confederación General del Trabajo de la República Argentina, y la minoritaria, Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina.

4 La emisión de decretos de necesidad y urgencia (DNU) es una atribución otorgada al Poder Ejecutivo de la República Argentina por la Constitución Nacional (CN) a partir de la reforma de 1994. El art. 99.3 CN, luego de declamar enfáticamente, con carácter de regla general, que “*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo*”, contempla la excepción con la expresión siguiente: “*Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros...*” Estos claros preceptos constitucionales no han impedido que, en la práctica política institucional argentina, los jefes de estado ejercieran de manera habitual esa facultad excepcional.

5 A su vez, el art. 76 del ordenamiento constitucional prohíbe con claridad y contundencia la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo “*salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca*”. Asimismo, el art. 29 de la Constitución prohíbe al Congreso, mediante una expresión extremadamente severa, la concesión de “*facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria.*”

la legislación laboral que el gobierno argentino logrará concretar dos años más tarde por medio de los tres regímenes sucesivos, especialmente mediante las leyes 27.742 y 27.802, a las que me referiré en los párrafos subsiguientes.

2. Segunda reforma: la denominada *Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*

Luego del traspie sufrido por el DNU 70/23 ante la justicia, el gobierno argentino ensayó su segundo intento de reforma laboral mediante una ley en sentido estricto. Así, envió al Senado un anteproyecto legislativo que fue sancionado por el Congreso el 8/07/2024 como ley n.º 27.742 rotulada con la rimbombante denominación que reproduce el título de este párrafo. Me referiré a ella de manera indistinta como *Ley Bases* o enunciándola por su número.

Como primera medida, la ley 27.742 renovó la declaración de emergencia pública emitida por el DNU 70/23, aunque acotándola a las materias “administrativa, económica, financiera y energética”, por el plazo de un año.

El régimen continúa la tendencia hacia la deslaborización del contrato de trabajo iniciada por el mencionado decreto y acentúa el desequilibrio connatural a la relación laboral desfavoreciendo al trabajador ante el empleador⁶.

La *Ley Bases* mantiene el modelo de *ley omnibus*, que también adoptará luego la ley 27.802, en cuanto a la heterogeneidad de su contenido regulatorio comprensivo de múltiples materias, y reitera asimismo, en lo que aquí interesa, el juego de banalizar las rotulaciones: además del tono épico impuesto en la denominación general de la ley, el segmento dedicado a la reforma laboral se subdivide en dos partes, la primera de ellas presentada como un régimen de Promoción del Empleo Registrado, y la segunda titulada vanamente como un ordenamiento de “Modernización Laboral”.

6 Para un análisis completo de la *Ley Bases*, véase: Ackerman, Mario E., *La reforma laboral en la ley 27.742 y su reglamentación*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2024.

El articulado de la ley 27.742 reproduce algunos de los cambios introducidos en la legislación por el DNU 70/23. Esto ocurre, por ejemplo, con la figura híbrida del *trabajador independiente con colaboradores independientes*, a la que la *Ley Bases* reformula reduciendo la cantidad de colaboradores de cinco a tres (art. 96), y la inserción del despido discriminatorio en el articulado de la Ley de Contrato de Trabajo (art. 245 bis, LCT), al que convalida mediante el pago de una indemnización levemente agravada en reemplazo de la sanción de nulidad del despido seguida de readmisión.

La ley introduce un régimen de regularización del empleo —presentado bajo el epígrafe equívoco de *Promoción del empleo registrado*— dispone el perdón fiscal y penal para los empleadores que hubieran incumplido sus deberes de registrar regularmente los contratos de trabajo de su personal o de ingresar aportes y contribuciones al sistema de seguridad social.⁷

Al superponer su regulación a la del DNU 70/23, el régimen legal descuidó la deseable prolijidad de derogar en forma expresa las normas del decreto sustituidas, con lo cual agregó incertidumbre sobre la vigencia de algunas normas de este que, si bien habían sido puestas en suspenso por sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, no habían sido derogadas y en algunos casos llegaron a ser aplicadas por tribunales de primera instancia de algunas provincias.

La novedad más importante entre las introducidas por la ley 27.742 en la regulación del contrato de trabajo es la creación del *Fondo de Cese Laboral*, instituto de características similares a las del *Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios* del ordenamiento brasileño⁸ pero susceptible de ser establecido solo mediante negociación colectiva (art. 96 ley cit.).

7 Ackerman, Mario E., *La reforma laboral en la ley 27.742 y su reglamentación*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2024, pp. 171/180.

8 Actualmente regulado por la ley 8036, con respaldo en el art. 7, numeral III, de la Constitución de la República Federativa de 1988. En la Argentina, el fondo de cese laboral no era un instituto desconocido, aunque permaneció más de cuatro décadas reservado estrictamente para el personal de la industria de la construcción, regulado por la ley 22.250, del 11/0/1980. La compatibilidad de este régimen con el art. 14 bis de la Constitución Nacional Argentina, que ordena proteger al trabajador a través de la leyes, se entendió justificada en la temporalidad del trabajo en esa actividad, en el que la relación se extingue con la finalización de la obra para la cual el trabajador es contratado.

En la dimensión de las relaciones colectivas, la *Ley Bases* dio otra vuelta de tuerca a la regulación de la huelga y demás medidas de conflicto; aquí por la vía indirecta de penalizar la participación del trabajador en bloqueos o tomas de establecimiento como conducta tipificada como causal objetiva de despido y acompañada de una presunción de injuria grave en supuestos de afectación coactiva de la libertad de trabajo del personal no huelguista y de obstrucción del ingreso o egreso de personas o cosas al establecimiento, o de daños ocasionados a personas o a cosas de propiedad de la empresa o de terceros.⁹

3. Tercera reforma, tercer embate contra el derecho de huelga

El tercer episodio del trienio de reformas laborales en Argentina se ejecutó mediante un nuevo DNU, numerado 340/2025, del 21 de mayo de ese año.

Este decreto se diferencia de los regímenes anteriores en cuanto no se trata de un ordenamiento misceláneo, como el DNU 70/23 y la *Ley Bases*. Su preceptiva se focaliza en un objeto único: la aprobación de un régimen de excepción para la Marina Mercante Nacional argentina. La unicidad de objeto no impidió al legislador administrativo repetir la reglamentación prohibitiva del ejercicio del derecho de huelga que, como se ha visto en el párrafo I.1, ya consignaba el decreto precedente.

El DNU 340/25, en su art. 2º, declara como servicio esencial “*la navegación por agua marítima y fluvial destinada al transporte comercial de personas, mercaderías, de carga, servicios conexos y operaciones costa afuera*”, a través de los distintos medios que se utilicen para tales fines.

A riesgo de adelantar reflexiones críticas que deberá repetir en el apartado III de este trabajo, no puedo dejar de señalar que, una vez calificada la actividad

9 He examinado esta reforma en el trabajo titulado “Derechos de los no huelguistas y no-derechos de los huelguistas en el artículo 242 de la LCT reformado por la ley 27.742. Notas sobre bloqueo, boicot, piquete, toma y ocupación de establecimiento”, publicado en la *Revista del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, N.º 2 – Noviembre de 2025, Universidad de Buenos Aires – Facultad de Derecho, pp. 71/65.

como esencial¹⁰, habría bastado una remisión al artículo 24 de la ley 25.877 modificado por el DNU 70/23. Sin embargo, el nuevo decreto, en su art. 3º, repitió íntegramente el texto de dicho artículo tal como había sido reformulado por el art. 97 del decreto, sin derogar este último precepto ni hacer salvedad alguna con respecto a su vigencia.

La enumeración de actividades en las cuales la práctica de la huelga resultaba imposibilitada a partir de este decreto por haber sido calificadas como *servicios esenciales* o como *actividades de importancia trascendental* y en consecuencia sometidas a la imposición de servicios mínimos muy elevados —valga el oxímoron—, del 75% y 50% de la actividad normal, es prácticamente idéntica a la ensayada por el primer DNU, y esto se repetirá una vez más, con leves diferencias, en la cuarta fase del ciclo de reformas libertarias, encarnada por la ley 27.802, falazmente denominada *Ley de Modernización Laboral*, a la cual paso a referirme.

4. Cuarta reforma: la denominada *Ley de Modernización Laboral*

El cuarto y último —hasta el momento— ensayo de reforma laboral del ciclo libertario se concretó en una nueva *ley ómnibus* aprobada por el Congreso el 27 de febrero de 2026 con el número 27.802, que recibió la denominación artificiosa de *Ley de Modernización Laboral*. Me referiré a ella, en adelante, indistintamente por su número o como LML.

El nuevo régimen no se diferencia en términos cualitativos de los tres que lo precedieron; la regulación de la ley 27.802 continúa el camino de desregulación de la relación individual de trabajo e intervencionismo del Estado en las relaciones colectivas iniciado por la Argentina en diciembre de 2023.

El contenido de la nueva ley, al igual que la ley 27.742 que la precedió, defrauda las expectativas que puede provocar la equivocidad del título impuesto por el Poder Ejecutivo en el anteproyecto enviado al Senado.

10 Recuérdese que el DNU 70/23 no ha sido formalmente derogado. Si bien había sido declarado inconstitucional por la CNAT, la Corte Suprema no se había pronunciado —ni se pronunció aún— al respecto en el recurso extraordinario planteado por el Poder Ejecutivo contra la sentencia de la sala de ferias de la referida cámara.

La Ley de Modernización carece de innovaciones: no se inscribe en la tendencia internacional hacia la reducción de la jornada de trabajo¹¹; no crea una licencia parental por nacimiento; no permite la compatibilización del tiempo de trabajo con tareas de cuidado; no ofrece protecciones a las personas que trabajan mediante plataformas digitales; no provee un marco regulatorio para el uso de la inteligencia artificial; no recepta la doctrina de la Opinión Consultiva 27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre libertad sindical, negociación colectiva y huelga con perspectiva de género; no fomenta la regularización del empleo informal, ni la productividad laboral, ni la formación profesional, ni el diálogo social, ni la consulta previa, ni la negociación colectiva.

En la ley 27.802 campea la deslaboralización de impronta ultraliberal, lo cual podrá apreciar el lector a partir de la enumeración que prosigue, en la que intentaré sintetizar los principales cambios legislativos introducidos por el nuevo régimen:

- 1) derogó radicalmente la ley que regulaba el teletrabajo (art. 199, ley 27.802) y los artículos 107, incisos f) y g), y 117 de la ley 24.660, que hacían lo propio con el trabajo en el sistema carcelario (art. 216, LML);
- 2) derogó del mismo modo los estatutos especiales de los periodistas profesionales, los empleados de empresas periodísticas y los viajantes de comercio (arts. 197 a 213 *id.*);
- 3) eliminó la regla antifraude en la intermediación ilícita que establecía que los trabajadores contratados por hombres de paja para prestar servicios a terceros eran empleados directos de la empresa usuaria (art. 16 *id.*);
- 4) deslaboralizó los contratos de obra o servicios profesionales con abstracción de su prestación en condiciones de subordinación (art. 13 *id.*);
- 5) despojó de carácter salarial algunas retribuciones calificadas como *beneficios sociales* (art. 31 *id.*), contrariando la doctrina de la Corte Su-

11 La jornada laboral de la Argentina está entre las más altas del mundo: 8 horas diarias o 48 horas semanales (conf. art. 1º de la ley 11.544).

prema de Justicia sustentada en la jerarquía supralegal del Convenio núm. 95 de la OIT¹²;

- 6) invirtió los términos de la protección inherente al derecho del trabajo, favoreciendo al empleador contra el trabajador aun a costa del derecho de propiedad de este, al extremo de permitir a la empresa demandada en juicio, en caso de sentencia desfavorable, la facultad de abonar el monto de condena en hasta 12 meses (art. 56 *id.*);
- 7) creó los *Fondos de Asistencia Laboral (FAL)*, sin derogar las normas legales y reglamentarias que regulan el fondo de cese creado por el art. 96 de la Ley Bases (arts. 58 a 77 *id.*) (Se amplía la información relativa a este instituto en el párrafo 1.4.1.);
- 8) extendió inexplicablemente el período de prueba de las trabajadoras de casas particulares, llevándolo de 30 días para el personal sin retiro y de 15 días para el personal con retiro, a seis meses en todos los casos (art. 107 *id.*);
- 9) eliminó las horas extraordinarias y habilitó la imposición del banco de horas, ya no por medio de disponibilidad colectiva, sino por decisión del empleador (art. 42 *id.*);
- 10) instauró un régimen no laboral para los trabajadores de plataformas de servicios de transporte de personas y envíos a domicilio, con el solo fin de afirmar dogmáticamente que son trabajadores autónomos que, por lo tanto, gozan de libertad de contratación y de ningún derecho amparado por el derecho del trabajo y de la seguridad social (arts. 119 a 128 *id.*);
- 11) reprodujo el régimen de regularización del empleo y exoneración de deudas y responsabilidad penal a empleadores por incumplimientos ante el sistema de seguridad social (art. 168 a 176, *id.*);
- 12) permite a los empleadores condenados en juicio abonar los montos de sentencias condenatorias hasta en 12 cuotas mensuales (art. 56 *id.*);

12 La jerarquización de los tratados internacionales como fuentes con jerarquía constitucional, en algunos casos selectos, o superior a la ley, en la generalidad, surge del art. 75.22 de la Constitución Nacional Argentina. En cuanto a la doctrina de la Corte Suprema respecto del Convenio núm. 95, véase: CSJN, 1º/09/2009, “Pérez, Aníbal Raúl c. Disco S.A. s/recurso de hecho” (Fallos: 332:2403); *idem*, 19/05/2010, “González, Martín N. c. Polimat S.A. y otro s/despido” (Fallos: 333:699); *idem*, 4/06/2013, “Díaz, Paulo Vicente c. Cervecería y Maltería Quilmes S.A. s/despido” (Fallos: 336:593).

- 13) debilitó la organización sindical por rama de actividad, de raigambre histórica en la Argentina, mediante el desfinanciamiento, el fomento de la creación de sindicatos de empresa, la exclusión de varios cargos sindicales del sistema de tutela contra el despido y la limitación de la ultraactividad de los convenios colectivos (art. 133, 135, 136, 137, 141 y 144 *id.*) (Sobre el aspecto mencionado en último término se ampliará en el apartado III.;
- 14) impuso a los jueces del fuero laboral nacional un deber que no pesa sobre los magistrados de ninguna otra jurisdicción: el de adecuar sus decisiones a los precedentes establecidos por la Corte Suprema (art. 89 *id.*); (Sin embargo, la doctrina constitucional del máximo tribunal argentino ha sido soslayada precisamente por la propia ley reformista, conforme se señaló *supra*, en el ítem 3.)
- 15) precipitó el desmantelamiento de la justicia nacional del trabajo antes de su traspaso a la esfera política institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (arts. 79 y 80 *id.*);
- 16) para concluir esta enumeración, cito un ejemplo de dispendio innoble de la función legislativa: la Ley de Modernización eliminó del art. 11 de la LCT la referencia a los principios de la justicia social como fuente normativa-axiológica aplicable en supuestos de cobertura de lagunas legales. Una modificación a una norma absolutamente testimonial, desprovista de efectos prácticos, imbuida de dogmatismo en puro homenaje a Friedrich von Hayek.

Un párrafo aparte merecen los *Fondos de Asistencia Laboral (FAL)* creados por la ley 27.802, que han dado lugar a cuestionamientos por comportar una fuente de negocios financieros y al mismo tiempo de alivio económico al empleador, que podrá disponer despidos injustificados de personal trasladando el costo de las indemnizaciones al sistema de seguridad social.

5.1. Los Fondos de Asistencia Laboral

La ley 27.802 instauró un segundo sistema de fondos de cese sin derogar el anterior instituido por la ley 27.742 ni las normas de la LCT que establecen

un régimen de indemnizaciones tarifadas para el despido injustificado y demás causas de extinción contractual (arts. 58 a 77 de la LML).

El nuevo sistema, cuya entrada en vigor se prevé para el 26/11/2026¹³, se basa en la constitución de unos fondos denominados “de Asistencia Laboral” que consisten en cuentas individuales a nombre de cada empleador, cuya recaudación se destinará al pago de las indemnizaciones laborales que los patronos deban asumir con motivo de despidos y otros supuestos de ruptura de relaciones contractuales de trabajo¹⁴.

Cada uno de estos fondos se conformará mediante contribuciones de los empleadores del sector privado, que deberán depositar mensualmente una suma equivalente al 1% — o del 2,5% si es empresa pequeña o mediana— de las remuneraciones de sus respectivos empleados con una antigüedad no menor a 12 meses a la fecha de la extinción contractual (art. 60 LML).

Las sumas ingresadas al sistema se destinarán a una cuenta individual de cada empleador o empresa, que a su vez se incorporará a uno de los fondos administrados por alguna de las entidades habilitadas al efecto por la Comisión Nacional de Valores, organismo descentralizado que actúa en la órbita del Ministerio de Economía, a elección de la empresa o empleador¹⁵.

Los empleadores gozarán de una reducción en las contribuciones al sistema de seguridad social en un porcentaje equivalente a la alícuota que les resulte aplicable en función de la dimensión de la empresa (1% o 2,5%), conforme a lo dispuesto en el art. 60 del régimen reformista (art. 76 LML).

Queda claro, entonces, que el sostén económico-financiero de estos fondos no son las empresas sino el sistema de seguridad social, cuya recaudación en sí insuficiente para asegurar jubilaciones y pensiones dignas resultará considerable-

13 Conforme dispone el art. 27 del decreto [408/2026](#), dictado el 1/06/2026.

14 Ackerman, Mario E., *Modernización laboral: Ley 27802*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2026, pp. 270/271.

15 *Ibidem*, p. 273.

mente afectada por la reasignación de recursos para solventar indemnizaciones derivadas de desvinculaciones de personal que decidirán los propios empleadores¹⁶.

En este aspecto de la reforma, la ley 27.802 entra en crisis ante el art. 14 bis de la Constitución Nacional Argentina, que impone al legislador el deber de otorgar protección al trabajador a través de las leyes, y particularmente asegurar a este “*protección contra el despido arbitrario*”.

Pero el legislador libertario no se siente obligado por el mandato constitucional; no impone condicionamientos al empleador tendientes a evitar la decisión discrecional de despedir, sino al contrario, la ley 27.802 induce a este a tomarla en la medida en que no establece efectos disuasivos ni punitivos contra el despido desprovisto de causa, es decir, con palabras del constituyente argentino, contra el despido arbitrario¹⁷.

El sistema de fondos de asistencia al empleador para que despida trasladando el costo económico de la decisión al sistema de seguridad social, además de ser disvalioso desde un punto de vista ético —especialmente en un contexto de ajuste fiscal riguroso—, configura un claro retroceso en materia de derechos sociales que confronta con la *regla de progresividad* o de *no regresividad* que consignan las cláusulas de progreso contenidas en tratados internacionales que en la Argentina poseen jerarquía constitucional, como son el art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Hasta aquí la presentación panorámica de las reformas laborales implementadas en Argentina durante el período comprendido entre diciembre de 2023 y marzo de 2026. Pasaré ahora a revisar sintética y críticamente los cambios introducidos por el último vector de las reformas del ciclo libertario —la deno-

16 Basándose en datos relevados por la *Superintendencia de Riesgos del Trabajo* publicados en el portal digital de este organismo, Mario Ackerman estimó que la detracción de contribuciones al sistema de seguridad social para abastecer a los FAL habría alcanzado, a diciembre de 2025, la suma de U\$S 2.344.000.000 anuales. *Vid.* Ackerman, *Modernización...*, cit., p. 270.

17 Para un mayor desarrollo argumental sobre el fundamento de la inconstitucionalidad de los FAL, véase Ackerman, *Modernización...*, cit., pp. 280/286.

minada *Ley de Modernización Laboral*, n.º 27.802— en los regímenes jurídicos de la negociación colectiva y la huelga.

IV. LA REFORMA DE LA LEY 27.802 AL RÉGIMEN DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La LML y su reglamentación, mediante los decretos 407/26 y 408/26, representan la etapa final del ciclo de reformas laborales emprendido por la Argentina en diciembre de 2023 y, más aún, de un extenso período de casi cuatro décadas durante el cual el Estado desempeñó el papel de garante de las condiciones para el desarrollo de negociaciones colectivas equilibradas, fundamentalmente por medio de la normativa de sostén de las organizaciones sindicales —principalmente, la ley 23.551— y el respeto demostrado por sucesivas administraciones del Estado hacia la libertad sindical de acción, entendiéndose por esta el ejercicio de la negociación colectiva tanto como de la huelga.

La línea maestra de la reforma de la legislación sobre negociación colectiva tiene en su norte el debilitamiento del sindicato como agente negociador que la ley 27.802 intenta lograr mediante la intervención sobre dos campos estructurales de la regulación de la negociación colectiva: las reglas de articulación y sucesión temporal de las unidades de contratación y la ultraactividad legal indefinida de los convenios negociados.

La reforma a las reglas de articulación y sucesión temporal entre unidades de negociación de ámbitos o niveles distintos persiguen el objetivo inmediato de promover la negociación colectiva en ámbitos menores que el de rama de actividad (convenios de empresa o de ámbito regional), a los cuales la propia LML otorga prevalencia sobre el de ámbito mayor.

La ley 27.802 opera también sobre el contenido de los convenios colectivos a través de la interrupción de la ultraactividad legal indefinida de las cláusulas obligacionales en procura del doble efecto de liberar espacio para la negociación colectiva de empresa y de provocar, indirectamente, el desfinanciamiento de las organizaciones sindicales.

Explico a continuación los aspectos precedentemente señalados de la reforma.

1. **Modificación de las reglas de articulación y sucesión de convenios**

a) ***Prevalencia del ámbito o nivel de empresa***

La reestructuración del sistema legal de negociación colectiva impulsada por la ley 27.802 se inclina decididamente a repositonar al agente negociador empresarial mediante una reformulación del marco jurídico de la representación sindical y el rediseño de las reglas de articulación y sucesión de convenios, ahora orientadas a favorecer la descentralización de la negociación hacia el nivel de empresa, en contraste con el modelo histórico de negociación colectiva concentrada en unidades de contratación de rama de actividad.¹⁸

El nuevo régimen invierte las reglas de articulación establecidas por la reforma legal de 2004, en virtud de las cuales el convenio colectivo de ámbito mayor podía ordenar formas de articulación entre unidades de negociación de ámbitos diferentes determinando sus materias propias y remitiendo otras para su negociación en convenios de ámbito menor (art. 18 LNC, texto ordenado en 2004).

La nueva redacción del art. 18 LNC, impuesta por el art. 135 LML, se expresa en forma taxativa cuando prohíbe a los convenios colectivos de ámbito mayor modificar o disponer del contenido de las unidades de ámbito menor y faculta expresamente a los convenios colectivos de empresa —unidades de negociación favorecidas por el legislador reformista— a establecer formas de articulación entre convenios de diferentes niveles e, incluso, a remitir materias a ser negociadas en los convenios de ámbito mayor que resulten aplicables en el ámbito del convenio de menor alcance, aunque este objetivo parece más bien la expresión de una aspiración del legislador que un efecto normativo asequible en la realidad práctica.

18 Tribuzio, José E., “Impacto de la Ley de Modernización Laboral en el sistema de negociación colectiva: Primeras reflexiones”, en revista *Rubinzal-Culzoni on line*, 22/05/2026 (RC D 186/2026), p. 2.

Al regular la sucesión temporal de convenios, la reforma conserva la regla general contenida en el inciso a) del art. 19 LNC, según la cual un convenio colectivo posterior puede modificar un convenio anterior siempre que ambos correspondan al mismo ámbito. La nueva ley agregó al texto del artículo la aclaración de que la modificación puede llevarse a cabo “*en cualquier sentido*”.

Este agregado, innecesario y carente de efectos, parece proponerse invitar a los empleadores a renegociar peyorativamente las condiciones establecidas en marcos convencionales precedentes¹⁹, con la expectativa —probablemente vana— de alcanzar mejoras extrasistémicas en las condiciones de competitividad de la economía nacional.

El cambio relevante dentro de la temática que se trata en este acápite es el que recae sobre el inciso b) del citado artículo 19 LNC, que se desentiende por completo de la relación de mejoramiento o superación que consignaba la norma sustituida por la ley 27.802. En su texto anterior, la cláusula referida decidía la prevalencia del convenio colectivo posterior de ámbito distinto, fuera este mayor o menor, frente al convenio colectivo anterior, siempre que estableciera condiciones más favorables para el trabajador comparando ambos instrumentos mediante el método de conglobamiento por instituciones²⁰.

Ahora, abandonada la *regla de la condición más beneficiosa para el trabajador*, prevalece siempre, en todo caso y cualquiera sea el contenido, el convenio colectivo de ámbito menor frente al de ámbito mayor.

b) Ámbito de negociación y agente negociador sindical

Ya se señaló en este trabajo que la ley 27.802 introdujo reglas que procuran promover la negociación colectiva de empresa o de otros ámbitos funcionales de menor dimensión que el de rama de actividad con alcance a todo el territorio

19 *Ibidem*, p. 12.

20 La crítica a la que se hizo acreedora esta norma, surgida de la reforma legal de 2004, ponía el acento en el método de comparación exigido, en lugar de considerar el texto íntegro de cada uno de los convenios sometidos a comparación ideológica.

nacional, que ha sido el tipo dominante histórico en el mapa de convenciones colectivas negociadas en la Argentina²¹.

La LML modificó el art. 4° de la ley 14.250, cuyo texto ordenado de 2004 enunciaba que las normas del convenio colectivo de trabajo regían para “*todos los trabajadores de la actividad o de la categoría*” comprendidos dentro del respectivo ámbito de aplicación para el cual el convenio hubiera sido negociado.

En el afán de inducir la negociación colectiva hacia el nivel infrasectorial, la ley 27.802 insertó en el texto del referido artículo 4° LNC una referencia expresa al ámbito “regional”, incorporación que la doctrina ha calificado de redundante e irrelevante, dado que todo convenio colectivo se encuentra circunscrito a un determinado ámbito territorial, sea este de alcance nacional, provincial o regional²².

El cambio mencionado es complementado por otra modificación generada por la ley 27.802, que recayó sobre el art. 4° de la ley que regula el procedimiento en la negociación colectiva, n.º 23.546. El texto renovado del artículo establece que, en los ámbitos de empresa o región, solamente pueden negociar colectivamente “los sindicatos de empresa” que —obviamente— posean personería gremial (atributo insoslayable para negociar colectivamente en Argentina).

En el supuesto de una negociación por actividad, el mismo artículo afirma que la representación corresponderá a la “*federación u organización sindical de primer grado con alcance nacional*” de acuerdo a la personería gremial otorgada. La afirmación no hace más que consumar una perogrullada, destinada a fracasar como intento de aparentar un reparto de competencias entre organizaciones sindicales de primer y segundo grado para negociar colectivamente en distintos niveles, cuando en realidad se trata de una lisa y llana exclusión de las grandes

21 No por la cantidad de convenios negociados, sino por la cantidad de trabajadores comprendidos dentro del ámbito de aplicación de unidades de contratación de actividad o rama de actividad, históricamente cercana al 90% del total de asalariados formales. Véase: Aldao Zapiola, Carlos M., *Convenios colectivos de trabajo: Argentina (1975-2003)*, El Derecho, Buenos Aires, 2021, p. 208.

22 Incluso cuando se trata de un convenio colectivo de empresa, su aplicación queda restringida a algún ámbito territorial tenido en cuenta por las partes al contratar. Cf: Tribuzio, op. cit., pp. 3/4.

organizaciones sindicales (federaciones y uniones de alcance territorial nacional) de la negociación colectiva en los niveles de empresa y regional²³.

Es notorio que la amputación de la capacidad negociadora de las federaciones sindicales y los sindicatos *de actividad y de oficio, profesión o categoría* provoca tensiones con la preceptiva de los convenios núm. 87, 98 y 154 de la OIT²⁴, y por lo tanto con la propia Constitución, que garantiza el derecho de los gremios a concertar convenciones colectivas (art. 14 bis) e inviste a las normas internacionales con una jerarquía superior a la de la ley (art. 75.22).

La modificación a las leyes de negociación colectiva va acompañada de la reforma al art. 29 de la *Ley de Asociaciones Sindicales* (LAS), n.º 23.551²⁵, que ahora permite al sindicato de empresa el acceso a la personería gremial²⁶.

Antes de esta reforma al mencionado artículo del régimen sindical, los sindicatos de empresa tenían clausurado el camino hacia la personería gremial en cuanto la norma les negaba el acceso al mecanismo de medición del número de afiliados establecido en el art. 28 LAS, necesario para acreditar la representatividad material que permite obtener el reconocimiento formal como sindicato más representativo.

23 Tribuzio, op. cit., p. 9.

24 El Comité de Libertad Sindical tiene dicho que “*el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa*” (OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición (2018), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, p. 235, párr. 1232.). En relación con las federaciones, el Comité puntualizó que: “*las federaciones y confederaciones deberían poder concluir convenios colectivos*”. (OIT, recopilación cit., p. 236, párr. 1236.)

25 Podestá, Luciano y Pérez, Emiliano, “Modificaciones a la Ley de Asociaciones Sindicales”, en Guisado, Héctor y Litterio, Liliana (directores), *Modernización laboral 2026: Ley 27.802*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2026, p. 222.

26 La personería gremial es el atributo que acredita el reconocimiento, por parte del Estado, de una determinada organización sindical como la más representativa en un determinado ámbito profesional que corresponde preferentemente a una rama de actividad.

A partir de la reforma al art. 29 del régimen sindical, el sindicato de empresa adquirió la posibilidad cierta —con la que antes no contaba— de acceder a la personería gremial, siempre que logre demostrar, mediante el cotejo, que posee en el ámbito pretendido un número de afiliados cotizantes mayor que el detenido por el sindicato con personería gremial preexistente.

La reforma al artículo mencionado encarnaba una de las deudas que la Argentina tenía —y continúa teniendo— pendientes con el sistema de control normativo de la OIT por la falta de adecuación de algunos de los artículos de la ley 23.551 con el Convenio núm. 87. Las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical a la ley sindical apuntan a la concentración excesiva de facultades en los sindicatos con personería gremial (arts. 30, 31, 38, 39, 41, 48 y 52 LAS), con el consiguiente vaciamiento de contenido a la representación que pueden ejercer las asociaciones que carecen de la mentada personería, las cuales, además de no poseer el preciado atributo de mayor representatividad encuentran obturado el camino para alcanzarlo.

252

Las objeciones de los órganos de control normativo internacional al art. 29 del régimen sindical por impedir el acceso a la personería gremial a los sindicatos de empresa se reproducían respecto del art. 30 del mismo ordenamiento en cuanto bloquea el camino al cotejo de afiliados, en este caso, a los sindicatos horizontales (*de oficio, profesión o categoría*)²⁷.

La reforma de la ley 27.802 al art. 29 LAS, si bien es pertinente en cuanto adecuó esta norma al Convenio núm. 87 y a la Constitución Nacional, la actitud omisiva del legislador desinteresado de cumplir con la debida compatibilización de los demás artículos cuestionados del régimen sindical con la norma de jerarquía supralegal, revela que la habilitación al sindicato de empresa para obtener la personería gremial a costa del sindicato de rama de actividad obedece al puro interés estratégico de la política pública en impulsar la negociación colectiva en el propio ámbito de señorío del empleador .

27 Bajo la apariencia de permitir el acceso a la personería gremial de los sindicatos de configuración horizontal, el art. 30 LAS, en verdad, imposibilita el reconocimiento de estos sindicatos como más representativos.

2. Limitación de la ultraactividad legal indefinida

a) Caducidad de las cláusulas obligacionales vigentes por ultraactividad

La ley 27.802 modificó un instituto identitario del sistema argentino de negociación colectiva: la ultraactividad legal por tiempo indeterminado de los convenios colectivos de trabajo en todas sus cláusulas.

Antes de la reforma, el término fisiológico de la vigencia del convenio²⁸ era suplementado de pleno derecho por la ley mediante un período adicional de duración indefinida por el cual la virtualidad del convenio se prolongaba íntegramente hasta la entrada en vigor de un nuevo acuerdo que lo reemplazara (conf. art. 6º, LNC, texto ordenado en 2004).

La prórroga automática establecida por la ley no era absoluta sino quedaba sujeta a la disponibilidad conjunta de las partes, las cuales a su vez podían acordar dejarla sin efecto. Sin embargo, la ultraactividad legal indefinida no dejó de recibir críticas de gran parte de la doctrina, que le imputaba un efecto pernicioso de desaliento a la renovación de las unidades de negociación en vigor, esgrimiendo como demostración objetiva de ello la permanencia inmarcesible de numerosas convenciones colectivas de rama de actividad que fueron negociadas en lejanas rondas de negociación, convocadas en 1975 y 1989, cuyos ámbitos de aplicación comprenden a un número muy importante de empresas y trabajadores.

El nuevo texto otorgado al art. 6º de la ley 14.250 por la ley 27.802 reserva expresamente la ultraactividad legal para las cláusulas *normativas* y excluye del efecto, de manera no menos expresa, a las cláusulas *obligacionales*, aclarando que estas podrán mantener su vigencia con posterioridad a la fecha de vencimiento del convenio solo mediante acuerdo entre las partes²⁹.

28 Tomo la expresión de Carinci, Franco – De Luca Tamajo, Raffaele – Tosi, Paolo – Treu, Tiziano, en *Diritto del lavoro 1 – Il diritto sindacale*, 5ª edizione, UTET Giuridica, Torino, 2006, p. 181

29 Aquino, Marcelo, “Modificaciones a la ley de convenciones colectivas de trabajo”, en Guisado, H. y Litterio, L. (directores), *Modernización laboral 2026. Ley 27.802*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2026, p. 315.

El interés del legislador sobre los contenidos obligacionales de los convenios colectivos se cifra en el caudal de fondos que las grandes organizaciones sindicales reciben a través de las convenciones colectivas y la administración gubernamental actual se propuso restringir.

Las cláusulas de financiación sindical que los sindicatos con mayor poder negocial han logrado acordar en convenciones colectivas de trabajo constituyen fuentes de ingresos económicos muy importantes para las organizaciones sindicales firmantes, que se presentan en dos variantes: las denominadas *cuotas de solidaridad* o *canon por negociación* y las *contribuciones empresariales* en favor de la contraparte sindical. Completaré el comentario sobre la reforma que afecta estas cláusulas en el parágrafo II.3.

La ley 27.802 pasó por alto un dato relevante de la negociación colectiva vernácula: la existencia material de cláusulas *atípicas*, que no encajan en ninguno de los polos de la tipología binaria clásica que reduce el contenido de los convenios colectivos a solo dos especies de cláusulas, normativas y obligacionales, ignorando otras que, sin ser normativas, tampoco son susceptibles de clasificarse entre las segundas en la medida en que no deparan beneficios para el sindicato pactante sino para los trabajadores.

La práctica negocial argentina conoce una diversidad de cláusulas atípicas, como las que reciben la denominación de *institucionales*, que disponen la creación de entidades u organismos técnicos (por ej., comités mixtos de salud y seguridad en el lugar de trabajo), o establecimientos de formación, etc. que prestan servicios en beneficio de los trabajadores comprendidos en el convenio colectivo³⁰. Estos entes, en algunos casos, llegan a tener vida propia, aunque se sostienen económicamente por la contribución empresarial estipulada en convenciones colectivas.

La vigencia de estas cláusulas ha quedado en una suerte de limbo, puesto que, por un lado, no encajan en la caracterización de compromisos *obligacionales* y,

30 Litterio, Liliana, “Contenido del convenio colectivo”, en Ackerman, Mario (director) – Tosca, Diego (coordinador), *Tratado de Derecho del Trabajo. VIII. Relaciones colectivas de trabajo – II*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2007, t. VIII, pp. 542/553.

por otro lado, el art. 6º LNC reformulado por la ley 27.802 es categórico cuando expresa que, una vez que el término de vigencia convencional estuviere vencido, “solamente” se mantendrán subsistentes las normas referidas a condiciones y beneficios individuales directos del trabajo para el trabajador establecidos en cláusulas *normativas*, lo que hace prever que la necesidad de esclarecimiento de la situación en que se encuentran las cláusulas que estipulan aportes en beneficio de entes mixtos creados mediante convenciones colectivas requerirá de la intervención de la jurisprudencia.

b) Facultades exorbitantes de la autoridad administrativa

La ley 27.802 elevó las atribuciones de la autoridad de aplicación laboral hasta el exceso, otorgándole facultades que están vedadas hasta para el propio legislador, como lo es la de interrumpir la vigencia de un convenio colectivo de trabajo sin que medien circunstancias excepcionales que lo justifiquen³¹.

El art. 137 LML prescribe que, en el plazo de un año contado desde la promulgación de la ley, la Secretaría de Trabajo convocará a las partes legitimadas para renegociar o ratificar las cláusulas obligacionales de los convenios colectivos que estuvieren vigentes por efecto de la ultraactividad legal.

El solo hecho del llamado a las partes para renegociar convenciones colectivas que se encuentran en vigencia es un acto de injerencia de la autoridad administrativa contrario a las normas internacionales que consagran el principio de negociación colectiva libre y voluntaria, extraído del Convenio núm. 98 por los órganos de control normativo de la OIT.

El hecho de que la vigencia de esas convenciones ya no se encuentra dentro del período estipulado expresamente por las partes sino en el curso de la ultraac-

31 En las sentencias “Nordensthol, Gustavo Jorge c/Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado Nacional y otros”, del 2/04/1985 (Fallos: 307:326), y “Soengas, Héctor Ricardo y otros”, del 7/08/1990 (Fallos: 313:664), la Corte Suprema justificó la modificación de cláusulas convencionales mediante normas legales dictadas en situación de emergencia económica. Para un completo análisis de las sentencias citadas, véase: Tosca, Diego M., “Relación entre convenio colectivo de trabajo y ley”, en Vázquez Vialard, Antonio y Fera, Mario (coordinadores), *El derecho laboral y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Casos típicos*, La Ley, Buenos Aires, 2003, pp. 406/411

tividad legal no subsana la ilicitud de la actuación de la cartera gubernamental, dado que la vigencia ultraactiva del convenio es resultado de la voluntad de las partes que no acordaron lo contrario, pudiendo hacerlo (conf. art. 6º LNC).

Si en el marco de esa convocatoria de la Secretaría de Trabajo, alguna de las partes se mostrase reticente a renegociar un convenio colectivo cuyas cláusulas normativas se encuentren vigentes por efecto de la ultraactividad legal, la autoridad de aplicación podrá decretar, a petición de parte, la “*suspensión de los efectos del acto de homologación*” — expresión eufemística que significa la derogación del convenio colectivo— bajo el argumento de que la aplicación del convenio genera “*distorsiones económicas graves que afecten el interés general o la aplicación de otras normas dictadas en protección de toda o parte de la población*”.

Este empoderamiento de la ley a la autoridad administrativa, sorprendentemente investida de la capacidad de inducir coactivamente la renegociación de convenios colectivos en vigor y de interrumpir la vigencia de normas creadas por la autonomía colectiva³², que se encuentra garantizada por el art. 14 bis de la Constitución, va más allá de la convalidación legal de una injerencia sobre la voluntad de las partes o sobre el aspecto contractual de los convenios comprendidos en la convocatoria; afecta, obviamente, a los contratos de trabajo cubiertos por el convenio colectivo cuya vigencia eventualmente fuese suspendida.

La apuntada injerencia de la autoridad administrativa sobre la negociación colectiva impulsada por la ley 27.802 vino a sumarse al límite máximo impuesto por el Ministerio de Economía a la celebración de acuerdos colectivos de actualización salarial, que impide a la Secretaría de Trabajo homologar aumentos en las remuneraciones que superen el 2% mensual aunque los indicadores de inflación sean más elevados.

3. Limitación de las cláusulas de financiación sindical

La ley 27.802 sustituyó también el texto del art. 9º de la ley 14.250, aunque preserva —con limitaciones— los pactos de financiación sindical, de los que en

32 Tribuzio, op. cit., p. 17.

Argentina se conocen dos tipos: uno, a cargo de los trabajadores destinatarios de la convención colectiva, y el otro, mediante contribuciones directas de los empleadores.

Los primeros consisten en la figura clásica del *canon por negociación* —en Argentina más conocido como *cuota de solidaridad*—, acompañada por el *canon sindical de gestión* o cláusula *agency shop*. En virtud de estos pactos, los convenios colectivos imponen a los trabajadores, tanto afiliados como no afiliados, la obligación de hacer aportes económicos al sindicato pactante, y a los empleadores el deber de oficiar como agentes de retención de tales aportaciones (conf. art. 38 LAS).

Los pactos del segundo tipo se instrumentan en estipulaciones que imponen una contribución económica a todas las empresas a las cuales el convenio colectivo resulte aplicable.

Estas contribuciones de empleadores a organizaciones sindicales, a diferencia de las cuotas de solidaridad, tensionan la relación de la ley 23.551, de asociaciones sindicales, con el Convenio núm. 98 de la OIT en cuanto el art. 2.2 de esta norma internacional enumera entre los “actos de injerencia” de las organizaciones de empleadores sobre las asociaciones sindicales las medidas dirigidas a sostener económicamente a las segundas.

A su vez, la ley 23.551 trata a estas contribuciones con ambigüedad. El art. 9º, en su primer párrafo, prohíbe a las asociaciones sindicales “*recibir ayuda económica de empleadores*”, pero esta prohibición en seguida es relativizada por la propia norma que, en su segundo párrafo, exceptúa a los aportes efectuados por los empleadores “*en virtud de normas legales o convencionales*”.

Luego, el art. 53, inciso a), del régimen sindical tipifica como *práctica desleal* y sanciona con multa la conducta del empleador que subvencione “en forma directa o indirecta” a una asociación sindical. La autoridad de aplicación

ha homologado sin reservas los convenios colectivos que contienen cláusulas de este tipo.³³

La ley 27.802 mantiene la permisividad ante la negociación de ambas especies de cláusulas de financiación sindical —canon por negociación y contribución empresarial—, pero las somete a una importante limitación cuantitativa: los aportes en concepto de canon por negociación no podrán superar el 2% de las remuneraciones de los trabajadores comprendidos en el marco de aplicación convencional, y las contribuciones empresariales en beneficio del sindicato firmante deberán ajustarse al límite del 0,5% sobre la misma base de cálculo³⁴.

3.1. Un bizarro canon por negociación para organizaciones de empleadores

La reforma a la ley 14.250 contempla la negociación de una cláusula de rara especie que reproduce el canon por negociación pero en beneficio de las organizaciones de empleadores firmantes del convenio colectivo, de modo tal que estas puedan exigir una contribución a las empresas comprendidas en el ámbito de aplicación del instrumento negociado aunque estas no se encontraren adheridas a aquellas.

Esta incorporación de la ley 27.802 resulta sorprendente en cuanto existe un solo antecedente de cláusulas de esta índole y que fue repudiado por la doctrina e invalidado por la jurisprudencia, con fundamento en que tales contenidos, carentes de justificación sinalagmática, no deben integrar el contenido de un convenio colectivo de trabajo, sino en todo caso son susceptibles de ser establecidos mediante disposiciones de los estatutos de las organizaciones empresariales y, en tal caso, con efecto vinculante solo para las empresas adheridas a ellas.³⁵

33 Aquino, op. cit., pp. 313/314.

34 En la parte final del artículo 9º LNC, el legislador reformista consideró conveniente dejar sentado expresamente que las cuotas de afiliación están exentas del tope máximo, al igual que las cláusulas que acuerden beneficios especiales en función de la afiliación a la asociación profesional de trabajadores que haya suscrito el convenio colectivo.

35 Aquino, op. cit., p. 314.

Es posible anticipar, dados los antecedentes reseñados, que la polémica admisibilidad de estas cláusulas introducidas por la ley 27.802 será otro aspecto que dará lugar a litigiosidad judicial.

Es momento de pasar a revisar la reforma al régimen regulatorio de la huelga en los servicios esenciales.

VII. LA REFORMA DE LA LEY 27.802 A LA REGULACIÓN DE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES

El ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales, antes de la reforma, se encontraba regulado mediante un sistema complejo, que no tiene parentesco con ningún otro régimen de países de la región latinoamericana, compuesto por normas legales y reglamentarias y el acervo de doctrina jurídica de los órganos de control de normas de la OIT que el art. 24 de la ley 25.877 ingresaba al ordenamiento interno argentino por medio de una disposición expresa.

El citado artículo determinaba los servicios esenciales mediante una enumeración taxativa y luego delegaba en un colegio arbitral multisectorial, denominado Comisión de Garantías, la determinación de las excepciones en casos concretos en los cuales correspondía aplicar las restricciones previstas por la propia norma legal, sujetando la actuación del órgano arbitral a los criterios y principios de los órganos de control de normas de la OIT mediante un reenvío a esta doctrina internacional.

Las restricciones consistían en la exigencia de cumplimiento de servicios mínimos, entendidos estos en los términos de la referida doctrina internacional, cuya cuantificación y modalidad de ejecución debía surgir del acuerdo entre las partes del conflicto y, en caso contrario, de la intervención de la autoridad administrativa con la asistencia técnica de la comisión arbitral.

Si bien el decreto reglamentario n.º 272/06 asignaba a la Comisión de Garantías una función de asesoramiento de la autoridad de aplicación para la fijación de los servicios mínimos necesarios cuando las partes no lo hubieren así acordado o cuando los acuerdos “fueren insuficientes”, en todos los casos en los

que tuvo intervención esta comisión, la Secretaría de Trabajo se limitó a reproducir en sus resoluciones el contenido de los dictámenes del órgano colegiado.

Como resultado de la singular integración normativa descripta, el conjunto de normas, criterios jurídicos y dictámenes de la Comisión de Garantías regulaba el ejercicio del derecho de huelga respetando las garantías establecidas en el artículo 14 bis de la Constitución y el art. 3 del Convenio núm. 87.

La ley 27.802 modificó el artículo 24 de la ley 25.877 por tercera vez —luego de que esta norma fuera reescrita sucesivamente por los DNU 70/23 y 340/25— y consolidó así el desmantelamiento del sistema de articulación normativa que había demostrado un funcionamiento eficiente durante dos décadas, al que sustituyó por un aparejo de impedimentos al ejercicio del derecho de huelga equivalentes a su prohibición.

1. La metodología de la restricción

La ley 27.802 mantiene la doble tipología de actividades contenida en los decretos que la antecedieron, entre *servicios esenciales en sentido estricto* y *actividades de importancia trascendental*, a los fines de establecer los servicios mínimos diferenciados —pero, en ambos casos, muy elevados— que debe respetar la huelga que afecte actividades calificadas con una u otra categoría.

Aparte de las enumeraciones de actividades, la Ley de Modernización faculta a la autoridad administrativa para calificar, previa consulta a la Comisión de Garantías, como servicio esencial o servicio de importancia trascendental una actividad no incluida en las enumeraciones referidas, en los tres supuestos excepcionales contemplados por la doctrina técnico-jurídica de la OIT —*servicios públicos de importancia trascendental*, *servicios esenciales por extensión* o situación de *crisis nacional aguda*— más un cuarto supuesto que merece reprobación por su latitud excesiva y su ambigüedad: “*que la interrupción o suspensión de la producción* (no precisa de qué actividad) *pudiere poner en peligro el adecuado abastecimiento de productos críticos para la población*” (tampoco precisa los productos que considera críticos para la población).

Para las actividades calificadas como *servicios esenciales en sentido estricto*, la ley 27.802 —como antes lo hicieron los decretos 70/23 y 340/25— establece una cota de servicios mínimos del 75% de la prestación normal, lo cual significa, en la práctica, la prohibición de ejercer la huelga en aquellas actividades. Y para las actividades calificadas como *de importancia trascendental*, la misma ley exige un porcentaje de servicios mínimos que, si bien es más bajo, de todos modos resulta extremadamente alto: 50% del servicio, es decir, que reduce hasta la insignificancia las probabilidades reales de ejercer el derecho.

El concepto de *actividades de importancia trascendental*, utilizado por la ley reformista, remite a la noción de *servicio público de importancia trascendental* acuñada por el Comité de Libertad Sindical³⁶, pero existe una notable diferencia práctica entre las limitaciones que prescribe la ley argentina y las que resultan admisibles según las recomendaciones del organismo técnico tripartito de la OIT.

Conforme a esta doctrina internacional, la limitación del derecho debe reducirse, precisamente, a su *mínima* expresión, esto es, lo imprescindible para evitar que la suspensión de la actividad generada por la huelga provoque perjuicios a los usuarios o a las instalaciones de las empresas afectadas.³⁷

La ley 27.802 agregó en el texto sustituido del art. 24 de la ley 25.877 un párrafo que genera perplejidad, en cuanto impone a las fuerzas de seguridad —que no gozan siquiera del derecho de sindicación— el deber de mantener en todos los casos una cobertura del 100% de la prestación normal de su servicio.³⁸

36 El Comité de Libertad Sindical incluyó en esta categoría conceptual y, consecuentemente, “consideró legítimo el establecimiento de servicios mínimos de funcionamiento, por ejemplo, en el servicio de transbordadores de una isla; los servicios de una empresa portuaria nacional; el servicio de subterráneos; los servicios de transporte de pasajeros y mercancías y de transporte ferroviario; los servicios de correos; los bancos, el sector del petróleo y el instituto monetario nacional”. Cfr. Gernigon, B. – Odero, A. – Guido, H., *Principios de la OIT en materia de huelga*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000, p. 32.

37 Los organismos de control internacional consideran aceptable el servicio mínimo “en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podrá tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones”. Cfr. Gernigon, Odero y Guido, op. cit., p. 23.

38 La legislación argentina no reconoce a los miembros de las fuerzas armadas, de seguridad y del servicio penitenciario el derecho de sindicación ni los derechos de negociación colectiva y de huelga. Los intentos del personal de algunas fuerzas destinados a obtener el reconocimiento por vía

Pasaré ahora a revisar los listados de los servicios esenciales y actividades de importancia trascendental.

2. Los nuevos servicios esenciales

Las siguientes son las actividades que la ley 27.802 ha calificado como “servicios esenciales en sentido estricto”:

‘a. El cuidado de menores y educación de niveles guardería, preescolar, primario y secundario, así como la educación especial;

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

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

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

‘e. El servicio de recolección de residuos;

‘f. La aeronáutica comercial y el control de tráfico aéreo y portuario; incluyendo balizamiento, dragado, amarre, estiba, desestiba, remolque de buques y todos los servicios portuarios;

‘g. El transporte de caudales; y

‘h. Los servicios privados de seguridad y custodia.”

Algunas de las actividades enumeradas merecen comentarios a la luz del art. 42 de la Constitución Argentina y el Convenio núm. 87 interpretado por los órganos de control normativo de la OIT.

Desde la óptica de estos organismos, corresponde advertir que el Comité de Libertad Sindical ha señalado que “el sector de la educación” no constituye servicio esencial en sentido estricto³⁹. En cuanto al carácter esencial de la educación, el Comité puntualizó que: “Las posibles consecuencias a largo plazo de las huelgas en el sector de la enseñanza no justifican su prohibición.”⁴⁰

judicial han sido rechazados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

39 OIT, *La libertad sindical...*, cit., párr. 842.

40 *Ibidem*, párr. 846.

Por otra parte, el Comité ha dado precisiones que constituyen verdaderas excepciones al enunciado general sobre la educación como servicio no esencial en sentido estricto que alcanzan a las personas responsables de los establecimientos escolares: “*Sin bien el sector de la educación no constituye un servicio esencial, el derecho de huelga de los directores y los subdirectores puede ser objeto de restricciones o incluso ser prohibido.*”⁴¹ Y señaló también que son servicios esenciales en sentido estricto: “*El suministro de alimentos a los alumnos en edad escolar y la limpieza de los establecimientos escolares.*”⁴²

Salvo los servicios sanitarios y hospitalarios, las actividades enunciadas en el inciso *b)* del artículo reformado, presentan incompatibilidades con el Convenio núm. 87 y, por lo tanto, con los criterios interpretativos de los órganos de control.

Así, la calificación de los “*servicios farmacéuticos y de transporte y distribución de medicamentos e insumos hospitalarios*” como servicios esenciales en sentido estricto configura un exceso de la reforma, particularmente si no incluye referencias de tiempo y lugar que puedan dar cuenta de una eventual situación de peligro para la vida, la seguridad o la salud de la población.

Estos servicios podrían ser calificados como *servicios esenciales por extensión*, enmarcados en ciertas circunstancias (*v.gr.*, en un contexto de pandemia, catástrofe natural o en zonas endémicas) o, en todo caso, como *servicios públicos de importancia trascendental* en los términos de los organismos de contralor internacional.

El inciso *c)* merece cuestionamiento en cuanto incluye la comercialización de agua potable, que podría dar lugar a interpretar que comprende, por ejemplo, el transporte, distribución y venta de agua potable embotellada. A propósito, el Comité de Libertad Sindical ha objetado la calificación del “*embotellamiento de agua mineral*” como servicio esencial⁴³.

41 *Ibidem*, párr. 844.

42 *Ibidem*, párr. 840.

43 Véase OIT, *La libertad sindical...*, recopilación cit., pp. 160/162, párr. 842 (con remisión a Recopilación de 2006, párrafo 587).

En cuanto a la producción de gas y otros combustibles, hay que recordar que el Comité de Libertad Sindical se pronunció en sentido contrario a la aplicación del arbitraje forzoso a un caso de *lock-out* en el “sector del gas y el petróleo”, criterio que puede ser aplicado por analogía al ejercicio del derecho de huelga⁴⁴.

Si bien el Comité admite desde antaño que los servicios de electricidad, al igual que los telefónicos, son considerados esenciales en sentido estricto⁴⁵ —lo cual es justificado por la función que cumplen dichos servicios para la atención de la salud y el salvamento en situaciones de riesgo para la vida y la seguridad de las personas—, el criterio no es trasladable por línea directa a todas las telecomunicaciones, incluidas las satelitales.

La expansión alcanzada por el uso de Internet hace atendible la calificación de este servicio como de importancia trascendental, empero ello de ningún modo justifica, en términos rigurosos, imponer al derecho de huelga una prestación mínima del 50%.

Dejando al margen el control de tráfico aéreo⁴⁶ —que se encontraba enumerado en el art. 24 antes de la reforma—, ninguna de las actividades mencionadas en los incisos *e*), *f*), *g*) y *h*) es considerada servicio esencial en sentido estricto por el catálogo de criterios y principios de los órganos de control jurídico de la OIT⁴⁷, ni se trata de servicios públicos protegidos en beneficio de los usuarios.

En relación con el control de tráfico aéreo, la ley 27.802 no afectó el contenido de la ley 27.161, que califica como esenciales los servicios de navegación aérea⁴⁸, coadyuvantes de aquel.

44 “Si bien el impacto que un cierre patronal generalizado en el sector del gas y del petróleo podría tener [...] en la vida cotidiana, constituye sin duda una circunstancia nacional relevante, es necesario, para que se justifique el recurso al arbitraje obligatorio, que dichos impactos vayan más allá de una mera obstaculización del comercio y de los intercambios y que pongan en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de toda o parte de la población.” Cfr. OIT, recopilación cit., p., 163, párr. 843.

45 OIT, recopilación cit., pp. 160/161, párr. 840.

46 OIT, recopilación cit., p. 160, párr. 841.

47 *Ibidem*, párr. 842.

48 El art. 2º de la ley 27.161 desagrega las tareas y servicios que, a su vez, comprende el servicio de navegación aérea: a) la Gestión del Tránsito Aéreo (ATM), (que incluye) los Servicios de Tránsito Aéreo (ATS); b) la Gestión de Afluencia del Tránsito Aéreo (ATFM) y la Gestión del Espacio

Y en cuanto a la referencia del inciso *f*) a la aeronáutica comercial, es dable recordar que el Comité de Libertad Sindical ha dicho que no son servicios esenciales: el servicio de *los pilotos de líneas aéreas*, ni *la reparación de aviones*, ni *los aeropuertos, con excepción del control de tráfico aéreo*.⁴⁹

La prestación de servicios de *dragado* solo podría obligar al cumplimiento de servicios mínimos durante la huelga en función de una duración muy prolongada de la medida de conflicto. Lo mismo el servicio de *balizamiento* dada la necesidad de despejar riesgos para la vida o la seguridad de pasajeros y tripulaciones de buques.

La inclusión en la nómina de los servicios “*aduaneros y migratorios, y demás vinculados al comercio exterior*” también es merecedora de cuestionamiento. En principio, porque no compromete ninguno de los tres bienes jurídicos prioritarios enunciados en la doctrina técnica del sistema de control de la Oficina Internacional del Trabajo (“*vida, seguridad y salud de la persona en toda o parte de la población*”⁵⁰).

3. Las denominadas actividades de importancia trascendental

El art. 101 de la ley 27.802 incluyó en el art. 24 de la ley 25.877 la siguiente enumeración de actividades de importancia trascendental, que presenta ciertos cambios en relación con las enunciadas en los decretos 70/23 y 340/25:

“a. El 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;

‘b. Los servicios aduaneros y migratorios, y demás vinculados al comercio exterior;

Aéreo (ASM); c) los Servicios de Información Aeronáutica (AIS); d) el Servicio de Comunicaciones Aeronáuticas (COM); e) el Sistema de Comunicaciones, Navegación y Vigilancia (CNS); f) el Servicio de Búsqueda y Salvamento (SAR) y g) el Servicio Meteorológico para la Navegación Aérea (MET).

49 OIT, recopilación cit., pp. 161/163, párr. 842.

50 “*Para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.*” Cfr. OIT, recopilación cit., párr. 836.

- ‘c. La producción de medicamentos y/o insumos hospitalarios;
- ‘d. El transporte terrestre y subterráneo de personas y/o mercaderías a través de los distintos medios que se utilicen para tal fin;
- ‘e. Los servicios de radio y televisión;
- ‘f. Las actividades industriales continuas, incluyendo siderurgia y la producción de aluminio, actividad química y la actividad cementera;
- ‘g. La industria alimenticia en toda su cadena de valor;
- ‘h. Los servicios bancarios, financieros, servicios hoteleros y gastronómicos y el comercio electrónico; y
- ‘i. La producción de bienes y/o servicios de toda actividad que estuvieran afectados a compromisos de exportación.”

Al igual que con la nómina de servicios esenciales, la ley 27.802 aplica la calificación de actividades de importancia trascendental a prestaciones cuya interrupción por causa de huelga no guarda relación con el peligro para la *vida*, la *salud* ni la *seguridad* de las personas ni siquiera en circunstancias remotas.

El porcentaje de servicios mínimos exigido imperativamente por la nueva ley en esta categoría de actividades es igualmente determinante de la virtual prohibición del ejercicio de la huelga, lo que lleva al máximo el desajuste entre la ley argentina y el convenio núm. 87 a la luz de las interpretaciones de los órganos de control normativo de la OIT.

El inventario de criterios interpretativos de los mencionados organismos abunda en señalamientos acerca de la moderación que es inherente al concepto de servicios mínimos. Estos proceden en actividades en las que no resulta justificada una “limitación importante” de la huelga, sino que tales prestaciones mínimas deben ser idóneas para asegurar “*sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, [...] la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones*”⁵¹.

51 Gernigon, B. – Odero, A. – Guido, H., “Principios de la OIT sobre el derecho de huelga”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117 (1987), núm. 4, p. 485.

Al margen de la cuantificación desmesurada de las prestaciones mínimas, la reforma motiva objeciones de carácter cualitativo cifradas en la inclusión en la enumeración legal de numerosas actividades —todas, a excepción del transporte terrestre de personas y mercancías— que no poseen entidad suficiente para enervar en ellas el alcance de la garantía constitucional al derecho de huelga.

Los organismos internacionales varias veces citados en este trabajo han dicho y reiterado que no pueden dar lugar a limitaciones importantes al derecho de huelga, porque no son servicios esenciales en el sentido estricto del término estas actividades: *radio y televisión; puertos (carga y descarga); bancos en general y banco central en particular; servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos; metalurgia y el conjunto del sector minero; el transporte en general y los transportes metropolitanos y los servicios ferroviarios en particular; la generación, transporte y distribución de combustibles; recolección de basuras; servicios de hotelería; construcción; las empresas frigoríficas; la fabricación de automóviles y la producción de cerveza*⁵², entre otras.

En cuanto al servicio de aduanas, dado que el personal afectado desempeña una función pública, cabe recordar que el Comité de Libertad Sindical ha aplicado a estos servidores de la administración estatal su conocida distinción entre funcionarios públicos que permite justificar la limitación del derecho de huelga en ciertos niveles jerárquicos.⁵³

El Comité aplicó el mismo criterio al personal a cargo de funciones de autoridad en el servicio de aduanas⁵⁴ y subrayó que los servicios de exportación no son esenciales.⁵⁵

52 OIT, recopilación cit., párr. 842.

53 “El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en la función pública solo en el caso de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.” “Los funcionarios que trabajan en la administración de justicia y en el poder judicial son funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, por lo que su derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, como la suspensión del ejercicio del derecho o incluso su prohibición.” Cfr. OIT, recopilación cit., párr. 828 y 832.

54 “La prohibición de la huelga a los trabajadores en el servicio de aduanas, que pueden ser considerados como funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, no es contraria a los principios de la libertad sindical.” OIT, recopilación cit., párr. 833.

55 *Ibidem*, párr. 842.

4. La determinación de los servicios mínimos

La reforma soslaya la observación expresamente dirigida por la Comisión de Expertos de la OIT al Estado argentino en su informe de 2003, oportunidad en la que este organismo precisó que “*la determinación de los servicios mínimos a mantener durante la huelga, si las partes no llegan a un acuerdo, no corresponde al Ministerio de Trabajo sino a un órgano independiente*”⁵⁶.

El aspecto de la nueva regulación que puede destacarse positivamente es la conservación de la Comisión de Garantías, cuyo desempeño desde 2006 demostró que la institucionalización del tripartismo ampliado puede rendir frutos positivos en el sistema de relaciones laborales.

La ley 27.802 reproduce los requisitos establecidos para la integración del organismo arbitral creado por el art. 2º del decreto 272/06, que este a su vez tomó de las condiciones requeridas para ser miembro de la *Commissione di garanzia italiana*, creada por la ley n.º 146, del 12 de junio de 1990: cinco miembros titulares —la ley argentina eliminó los suplentes— con “*reconocida solvencia técnica, profesional y académica en materia de relaciones del trabajo, derecho laboral o derecho constitucional y destacada trayectoria*”.

La nueva ley asigna a la comisión de Garantías una intervención consultiva en la función de calificar actividades no enumeradas como servicio esencial o como actividad de importancia trascendental, que el propio régimen reformista concentra en poder de la autoridad administrativa, marcando así otro punto de discordia con la Constitución, el Convenio núm. 87 y la doctrina jurídica internacional.

La referida calificación excepcional de actividades podrá tener lugar cuando se verifique alguna de estas cuatro circunstancias:

56 OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión (2003), *Informe III (Parte 1 A). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (arts. 19, 22 y 35 de la Constitución). Informe general y observaciones sobre ciertos países*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, p. 239.

- a) Que la extensión y duración de la interrupción de la actividad pudiere poner en peligro la *vida*, la *salud* o la *seguridad* de la persona en toda o parte de la comunidad;
- b) Que la actividad afectada constituyere un *servicio público de importancia trascendental o de utilidad pública*;
- c) Que 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;
- d) Que la interrupción o suspensión de la producción pudiere poner en peligro el adecuado abastecimiento de productos críticos para la población o afectar metas de recaudación asociadas a las políticas de equilibrio fiscal.

El elevado porcentaje de servicio establecido imperativamente por la ley, tanto para los servicios esenciales como para las actividades de importancia trascendental, esteriliza todo reclamo de moderación que pudiera formularse a la Comisión de Garantías o a la autoridad administrativa.

El último inciso (*d*) opera como norma de clausura destinada a cerrar hermeticamente toda posibilidad a medidas de conflicto laboral.

Como si las extensas enumeraciones que contiene el artículo legal no resultaran suficientes para estrechar al máximo el campo de acción de la huelga, esa cláusula legal es de una amplitud e imprecisión que parece alentar la extralimitación de facultades de la autoridad de aplicación en la medida en que permite a esta habilitar como servicio esencial *ad hoc* cualquier actividad en la que la huelga quedará inexorablemente prohibida.

Al dejar librada a la discrecionalidad del órgano gubernamental la potestad de agregar en los listados de servicios esenciales y sus sucedáneas alguna actividad que hubiese quedado fuera del cerco de prohibición de la huelga, la ley 27.802 ha delegado en aquel organismo una potestad normativa análoga a la del propio legislador, cuyo ejercicio entrará inevitablemente en colisión con la garantía constitucional al derecho de huelga (art. 14 bis CN) y la facultad

reglamentaria de los derechos fundamentales que la Constitución reserva a las leyes del Congreso (arts. 28 y 99, inc. 2, CN).

VIII. EPÍLOGO

Al cabo de dos años y medio de reformas laborales y casi cinco meses después de la última y más abarcativa norma del ciclo iniciado en diciembre de 2023, el mercado de trabajo argentino continúa sumido en una dinámica negativa, de cierres de empresas, pérdida de empleos formales y aumento del trabajo informal, que ni siquiera insinúa señales de recuperación.

Quedan por verse los efectos de algunas reformas estructurales que aún no han sido puestas en ejecución, como el nuevo fuero laboral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que reemplazará a la justicia nacional del trabajo, el funcionamiento de los Fondos de Asistencia Laboral y la convocatoria a renegociar los convenios colectivos que se encuentran vigentes por efecto de la ultractividad legal; aunque la perspectiva de estas reformas no puede ser auspiciosa.

270

Es inevitable el recuerdo de las reformas laborales ensayadas en la Argentina durante la década de 1990 y los debates que las rodearon, saturados de conceptos entonces novedosos, cargados de eufemismos, bajo invocación de la necesidad de adecuar la legislación a *nuevas realidades*, pretensamente objetivas, y promesas incumplidas de creación de empleo de calidad y aumento de la productividad y la competitividad de las empresas.

Lo que es tangible hasta el momento es que la *Ley Bases* (n.º 27.742), a dos años de su sanción, no ha comenzado siquiera a cumplir sus anunciados objetivos de promover el empleo formal y modernizar el trabajo. No otra cosa se puede decir de la ley 27.802, cuya finalidad prioritaria declarada es precisamente la modernización laboral.

Por lo pronto, los efectos de las reformas de este régimen sobre la Ley de Contrato Trabajo y los estatutos especiales, permiten augurar la generación de litigiosidad judicial, así como los cambios en la regulación de la negociación

colectiva y la huelga anticipan la responsabilización del gobierno argentino ante el sistema de control normativo de la OIT.

IX. REFERENCIAS

- Ackerman, Mario E., *La reforma laboral en la ley 27.742 y su reglamentación*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2024.
- Ackerman, Mario E., *Modernización laboral: Ley 27802*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2026.
- Aldao Zapiola, Carlos M., *Convenios colectivos de trabajo: Argentina (1975-2003)*, El Derecho, Buenos Aires, 2021.
- Aquino, Marcelo, “Modificaciones a la ley de convenciones colectivas de trabajo”, en Guisado, H. y Litterio, L. (directores), *Modernización laboral 2026. Ley 27.802*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2026.
- Carinci, Franco – De Luca Tamajo, Raffaele – Tosi, Paolo – Treu, Tiziano, *Diritto del lavoro 1 – Il diritto sindacale*, 5ª edición, UTET Giuridica, Torino, 2006.
- García, Héctor O., “Derechos de los no huelguistas y no-derechos de los huelguistas en el artículo 242 de la LCT reformado por la ley 27.742. Notas sobre bloqueo, boicot, piquete, toma y ocupación de establecimiento”, en *Revista del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, N.º 2 – Noviembre de 2025, Universidad de Buenos Aires – Facultad de Derecho, pp. 7/65.
- Gernigon, B. – Odero, A. – Guido, H., “Principios de la OIT sobre el derecho de huelga”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117 (1987), núm. 4.
- Gernigon, B. – Odero, A. – Guido, H., *Principios de la OIT en materia de huelga*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000.
- Litterio, Liliana, “Contenido del convenio colectivo”, en Ackerman, Mario (director) – Tosca, Diego (coordinador), *Tratado de Derecho del Trabajo VIII. Relaciones colectivas de trabajo – II*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2007, t. VIII.

- OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición (2018), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018.
- Podestá, Luciano y Pérez, Emiliano, “Modificaciones a la Ley de Asociaciones Sindicales”, en Guisado, Héctor y Litterio, Liliana (directores), *Modernización laboral 2026: Ley 27.802*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2026.
- Tosca, Diego M., “Relación entre convenio colectivo de trabajo y ley”, en Vázquez Vialard, Antonio y Fera, Mario (coordinadores), *El derecho laboral y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Casos típicos*, La Ley, Buenos Aires, 2003.
- Tribuzio, José E., “Impacto de la Ley de Modernización Laboral en el sistema de negociación colectiva: Primeras reflexiones”, en revista *Rubinzal-Culzoni on line*, 22/05/2026 (RC D 186/2026).