

# sobre el DNU 70/2023



# Sobre el DNU 70/2023

## Introducción

El Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, "Bases para la reconstrucción de la economía argentina", modifica y deroga una multiplicidad de regímenes normativos. Al dictarlo, el Poder Ejecutivo Nacional alteró reglas esenciales de la arquitectura constitucional y se atribuyó facultades extraordinarias vedadas por la Constitución Nacional, lo que convierte al Poder Legislativo en un mero espectador de cambios legales y constitucionales profundos. Esto hace que no sea subsanable por el Congreso.

El presidente Javier Milei hizo un uso inconstitucional de los poderes de emergencia que la Constitución Nacional le otorga. Esto no es debatible, no está sujeto a interpretaciones. El DNU 70/23 viola la regla constitucional que establece que "el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo". La Constitución establece que el presidente de la Nación puede dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes". De acuerdo a la interpretación de la CSJN, para sostener la validez de un DNU es necesario que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, por razones extraordinarias como acciones bélicas o desastres naturales, o que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el del trámite normal.

Por sobre todas las cosas, esta facultad extraordinaria está prevista para tomar las decisiones transitorias que sean necesarias para resolver la emergencia. Nunca para que el PEN reforme unilateralmente normativas estructurales de manera perdurable.

Es fácil advertir que no se encuentran acreditados los presupuestos necesarios para el dictado de un DNU ni se trata de un uso de los poderes de emergencia con vocación de transitoriedad.

En primer lugar, el PEN no brinda ningún argumento convincente para justificar por qué reformas de tal magnitud no pueden esperar a ser tratadas en el Congreso, más aún cuando podía convocar a sesiones extraordinarias y enviar los proyectos de ley.

En segundo lugar, las modificaciones no son coyunturales, ni están destinadas a paliar una supuesta situación excepcional, sino que tienen carácter de normas permanentes. Es una reforma normativa masiva, porque abarca una multiplicidad de temáticas, y sistémica porque

introduce modificaciones sustanciales que tienen pretensión de perdurar. La decisión política fue hacer cambios normativos de raíz -un cambio de régimen- evitando la discusión legislativa, que nada impedía que pudiese ocurrir. De hecho, pocos días después el gobierno convocó a sesiones extraordinarias y atoró al Congreso con otra mega reforma. Esta estrategia de shock pretende evitar el debate parlamentario y la discusión pública de las reformas. Esto profundiza el carácter antidemocrático del proceso político que se pretende imponer.

Desde 1994 se ha registrado una suerte de trivialización del uso de los DNU por fuera del mandato constitucional, pero no existe en el mismo periodo un uso tan grotesco y abusivo del diseño constitucional. El Congreso no puede habilitar que el PEN se apropie de las facultades legislativas para realizar reformas que, en los hechos, implican un cambio constitucional.

En sus 366 artículos están incluidos cambios que producirán efectos negativos sobre personas y grupos a los que el Estado tiene que proteger de manera prioritaria. Son modificaciones que afectan la vigencia de los derechos humanos y que desconocen estándares constitucionales y convencionales. Muchos de los cambios regulatorios implicarán, además, la transferencia de recursos, beneficios y mejoras para algunos sectores empresarios y grandes corporaciones que tuvieron incidencia directa en el armado del texto. En este punto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) advirtió que “La captura de políticas se da cuando las decisiones sobre las políticas públicas son desviadas de manera constante y consistente del interés público hacia los intereses de un grupo de interés o persona en particular. La captura es en consecuencia aquello opuesto a un proceso de toma de decisiones inclusivo y justo, y perjudica a los valores democráticos esenciales”<sup>1</sup>.

El Poder Ejecutivo argumenta que la magnitud de la crisis requiere la decisión unilateral de modificar el lugar del Estado en decenas de ámbitos en los que cada día se dirime la vida de millones de personas. Y los derechos que se restringen con ese propósito son los de quienes más están sufriendo esta crisis: las mujeres y los jóvenes que están a cargo de sus hogares para quienes afrontar un alquiler y los costos del sistema de salud se vuelve imposible, los trabajadores precarizados que tendrán menos herramientas aun para defenderse, los ya empobrecidos trabajadores formales, las y los adultos mayores.

Este documento argumenta por qué el DNU 70/23 es inconstitucional y muestra que las reformas son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos. Nos focalizamos en cuatro derechos cuya vigencia se verá deteriorada por los cambios; no son los únicos derechos afectados ni los únicos problemas que tiene el decreto.

Esperamos que sea un aporte para la tarea de las y los legisladores que tienen la responsabilidad de impedir que la desprotección de las mayorías se convierta en la principal política del Estado argentino.

---

<sup>1</sup> OCDE, Estudio de la OCDE sobre integridad en Argentina, 2019, pág. 226. Disponible en: <<https://cutt.ly/QwHzpgTm>>.

## Contenido

1. Inconstitucionalidad e inconvencionalidad del DNU N° 70/2023
2. No regresividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
3. Derecho a la vivienda
4. Derecho a la salud
5. Derecho al trabajo
6. Derecho al ambiente

# 1

## **inconstitucionalidad e inconvencionalidad del DNU N° 70/2023**

El DNU N° 70/2023 deroga leyes, a otras las deroga parcialmente o las modifica. Se trata de leyes que afectan derechos humanos como la vivienda, la salud, el trabajo y el ambiente.

El dictado de este DNU atenta contra la división de poderes, al no respetar el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, y contra el sistema de protección de derechos humanos. La reforma constitucional de 1994 otorgó jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, que limitan el ejercicio del poder público. Los órganos internacionales de protección de derechos con jurisdicción sobre esos tratados resaltan que el Estado de derecho, el principio de legalidad y la democracia representativa son consustanciales con el régimen de protección de los derechos humanos<sup>2</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostuvo en su Opinión Consultiva 6/86 que “la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que (...) las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución”. El procedimiento legislativo permite a distintos grupos expresar su inconformidad y participar en la formación de la voluntad política, y obstaculiza el ejercicio arbitrario del poder.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostuvo que durante las crisis es fundamental profundizar la defensa de las institucionalidades democráticas y la transparencia de las acciones públicas. En ese sentido, señaló que **el Estado de derecho implica la división de las funciones de los poderes del Estado y un sistema de controles para el ejercicio de esas funciones**<sup>3</sup>.

El DNU vulnera por completo estos principios: pretende imponer una reforma masiva y sistémica de las normas que regulan casi todos los aspectos de nuestra vida y restringe derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales con rango constitucional. El DNU debe ser rechazado por su inconstitucionalidad e incompatibilidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

---

<sup>2</sup> Véase Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9.

<sup>3</sup> CIDH. Pandemia y Derechos Humanos. Informe de 9 de septiembre de 2022.

# 2

## **no regresividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales**

De los fundamentos del DNU se desprende que pretende corregir la crisis de la economía argentina. Llamativamente, para lograrlo elimina derechos laborales y perjudica el derecho a la salud, a la vivienda, a la seguridad social y al ambiente de toda la población.

La República Argentina incorporó la **obligación de progresividad y prohibición de regresividad** a su ordenamiento constitucional en 1994, al incluir los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la CADH. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), del que la Argentina es parte, también consagra estos principios.

El art. 2.1 del PIDESC lo expresa así: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, *para lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, *inclusive en particular la adopción de medidas legislativas*, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

El Comité DESC, órgano de aplicación del PIDESC, destacó que “el hecho de que el pacto prevea que la realización requiere un cierto tiempo, o en otras palabras, sea progresiva, no debe ser malinterpretada en el sentido de privar a la obligación de todo contenido significativo” y que “la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser del pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo<sup>4</sup>”.

Es decir, los Estados están obligados **a mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio de los DESC. Esto implica una realización progresiva de los derechos y, al mismo tiempo, la prohibición de tomar decisiones, entre ellas el dictado de normas jurídicas, que deterioren el nivel de goce de los derechos sociales.**

**En síntesis, el Estado está obligado a mejorar la situación de estos derechos. Con el DNU, en el mismo acto, disminuye los niveles de protección de los derechos vigentes o directamente los deroga y vulnera la prohibición de regresividad.**

**El argumento de una crisis económica, que nadie podría negar, no justifica la regresión en la protección de los derechos sociales, económicos y culturales.** El Comité DESC ha

---

<sup>4</sup> Comité DESC, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, Observación General N° 3, párr. 9.

señalado que: “cualquier medida deliberadamente regresiva requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone<sup>5</sup>”. Es decir que el Estado está obligado a demostrar que la medida adoptada tiene relación con un esfuerzo para asegurar una mejora en las condiciones generales de vida, sobre todo de quienes están en una situación de vulnerabilidad.

La Corte IDH estableció, además, que los Estados tienen la obligación de **evaluar la forma particular en que las medidas que toman repercuten en grupos específicos-que requieren una protección preferente, como mujeres, niños, personas con discapacidad, adultos mayores, personas viviendo con VIH, entre otros**. Esta obligación se extiende sobre las prácticas de terceros, como empresas o empleadores. Dijo específicamente que “**Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas**. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias”<sup>6</sup>.

# 3

## derecho a la vivienda

La derogación de la Ley N° 27.551 de alquileres y las modificaciones al Código Civil y Comercial de la Nación tienen impactos negativos sobre los derechos de las personas inquilinas y, en consecuencia, contradicen los estándares de derechos humanos sobre vivienda y hábitat digno.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional incluye el derecho a una vivienda digna.

Entre los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional que protegen este derecho se encuentra el PIDESC (art. 11, inc. 1 y 2). La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho a la vida y lo vincula de manera directa a la vivienda (art. XI).

Para explicar el alcance del derecho a la vivienda es importante señalar cómo lo interpretan los organismos creados por los tratados, en este caso, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC).

En la Observación General N° 4, el Comité DESC afirmó que: “Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general,

---

<sup>5</sup> Comité DESC, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, Observación General N° 3, párr. 9.

<sup>6</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, sobre Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo, párrafo 65.

conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. **De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres**<sup>7</sup>.

En un informe presentado en agosto de 2023, la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada sostuvo que **los Estados deben adoptar medidas de control de alquileres y mejora de la protección de quienes alquilan una vivienda**<sup>8</sup>. También sostuvo que cualquier política debería basarse en una serie de principios. Entre ellos: **crear una base de datos abierta sobre los propietarios, sus propiedades y los alquileres asociados; establecer un nivel de precio deseado para los alquileres; utilizar un índice para regular los aumentos, crear un organismo administrativo independiente “responsable del diseño del sistema de control de alquileres y de la recopilación de datos, la gestión y el cumplimiento”**<sup>9</sup>.

Sin embargo, el DNU N° 70/2023 deroga la protección de las personas inquilinas en el vínculo contractual con el propietario: elimina el plazo mínimo para los contratos y para las actualizaciones del monto del alquiler. Además, fija una multa del 10% del valor del total de los alquileres del tiempo remanente del alquiler en caso que las personas inquilinas quieran terminar el contrato antes de tiempo.

El Comité DESC ha aclarado que los Estados incumplen sus obligaciones sobre el derecho a la vivienda al no regular el mercado inmobiliario y los actores financieros que operan en ese mercado a fin de asegurar el acceso a una vivienda<sup>10</sup>. La Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada afirma que **las medidas adoptadas por el Estado deben ir acompañadas de la regularización de los contratos de alquiler en el mercado privado, así como de instituciones administrativas y de supervisión sólidas**<sup>11</sup>. También sostuvo que los Estados deben llevar a cabo intervenciones jurídicas y de otro tipo para garantizar que los terceros respeten el derecho a una vivienda adecuada y asequible<sup>12</sup>. De acuerdo a la Relatoría esto abarca a particulares y agentes empresariales del mercado de la vivienda<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Párr. 8, c).

<sup>8</sup> Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Balakrishnan Rajagopal: “Un lugar donde vivir con dignidad para todos: hacer la vivienda asequible”. Publicado el 15 de agosto de 2023, A/78/192. Párr. 72.

<sup>9</sup> Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Balakrishnan Rajagopal: “Un lugar donde vivir con dignidad para todos: hacer la vivienda asequible”. Publicado el 15 de agosto de 2023, A/78/192. Párr. 80.

<sup>10</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, párr. 18.

<sup>11</sup> Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Balakrishnan Rajagopal: “Un lugar donde vivir con dignidad para todos: hacer la vivienda asequible”. Publicado el 15 de agosto de 2023, A/78/192. Párr. 82.

<sup>12</sup> Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Balakrishnan Rajagopal: “Un lugar donde vivir con dignidad para todos: hacer la vivienda asequible”. Publicado el 15 de agosto de 2023, A/78/192. Párr. 96.

<sup>13</sup> Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Balakrishnan Rajagopal: “Un lugar donde vivir con dignidad para todos: hacer la vivienda asequible”. Publicado el 15 de agosto de 2023, A/78/192. Párr. 96.

El DNU vulnera los estándares y define una regulación de alquileres en beneficio de los propietarios y en detrimento de los derechos de las personas que alquilan. Así, se aleja por completo de estos principios y establece la posibilidad de contratar en cualquier moneda, elimina el índice de ajuste y establece que deberá pactarse entre las partes, lo que da lugar a que los alquileres sean exigidos en dólares y aumentados con discrecionalidad. Las Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada elaboradas por la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada sugieren medidas ante la falta de hogar y la inasequibilidad de la vivienda, la desigualdad y la regulación de las empresas. Entre ellas, se encuentra **el deber del Estado de regular la actividad empresarial para evitar que las inversiones tengan efectos negativos en el derecho a la vivienda. Con este fin, indica mantener un marco regulador del alquiler que preserve la seguridad de la tenencia y la vivienda asequible para los inquilinos, limitando los precios, controlándolos o congelándolos cuando sea necesario**<sup>14</sup>. La Relatoría Especial, en su visita a la Argentina en 2011, señaló que el Estado, de conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, **debe proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres**<sup>15</sup>.

El Comité DESC fue contundente al afirmar que el alcance del derecho a la vivienda “no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. **Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.** Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, ‘la dignidad inherente a la persona humana’, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término ‘vivienda’ se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que **el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos.** En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. [...] el concepto de ‘vivienda adecuada’ [...] significa **disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable**”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Naciones Unidas. Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. 26 de diciembre de 2019. A/HRC/43/43. Párr. 69.

<sup>15</sup> Misión a la República Argentina, 13/21 Abril 2011. Informe de la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik: “Un lugar donde vivir con dignidad para todos: hacer la vivienda asequible”. Párr. 17.

<sup>16</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Párr. 7.

# 4

## derecho a la salud

En sus fundamentos el DNU 70/23 parte de la existencia de una crisis del sistema de salud, pero toma medidas que perjudican el acceso a la salud de la mayoría de la población y, en particular, de los sectores más vulnerables. Se trata de decisiones que propician la mercantilización y la liberalización de prepagas y obras sociales. El Estado renuncia, además, a tener una política nacional de medicamentos y una política de incentivo a la producción en laboratorios públicos.

El derecho a la salud está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25) y en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 11). El PIDESC lo define como el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (art. 12.1). También se encuentra reconocido en el Protocolo de San Salvador (art. 10), en la Convención de Derechos del Niño/a, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en la Convención Interamericana de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

La Observación General N° 14 del Comité DESC sobre derecho a la salud señala que “la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente”<sup>17</sup>. Además, “**el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud**”<sup>18</sup>.

El DNU derogó la Ley 27.113 de creación de la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP) y en la que se declaraba de interés nacional y estratégico la actividad de los laboratorios de producción pública. La ANLAP tenía como misión coordinar la producción pública de medicamentos, vacunas, insumos y productos médicos. Los laboratorios públicos desarrollan y producen medicamentos prioritarios para la atención primaria de la salud y enfermedades crónicas, a precios razonables, y también aquellos que no suelen ser rentables.

La Organización Mundial de la Salud establece que los medicamentos esenciales son los que “ **cubren las necesidades de atención de salud prioritarias de la población**” y afirma que “ **los medicamentos esenciales estén disponibles en todo momento, en cantidades**

<sup>17</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación General 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, 2000. Párrafo 1.

<sup>18</sup> Comité DESC, OG 14, Párrafo 9

**suficientes, en las formas farmacéuticas apropiadas, con una calidad garantizada, y a un precio asequible para las personas y para la comunidad”<sup>19</sup>.**

En su informe de 2013 el Relator Especial para el derecho a la salud Anand Grover desarrolló algunas de las medidas que los Estados pueden adoptar para asegurar una mayor accesibilidad a los medicamentos, de acuerdo con el grado de desarrollo económico de cada país<sup>20</sup>. Señaló que los Estados deben adoptar medidas para incentivar un sistema de salud eficiente y funcional, y priorizar las estrategias de largo plazo para la producción local de medicamentos, para que **“la producción de medicamentos esenciales por el sector privado no amenace la asequibilidad ni la accesibilidad de los medicamentos”<sup>21</sup>.**

Con el DNU, el Estado argentino renuncia a una política pública estratégica nacional en materia sanitaria, que en la práctica reduciría los gastos del sistema de salud, e incumple con el deber de protección del derecho a la salud.

Al mismo tiempo, el DNU modifica el régimen de las empresas de medicina prepaga, ya que deroga el Decreto 743/22 y deja sin control el precio de las cuotas de las prepagas. También modifica el régimen de medicina prepaga establecido por la Ley N° 26.682, establece libertad contractual ante contratos de adhesión, y elimina las sanciones por incumplimiento de pago a prestadores. En el mismo sentido, elimina el Consejo Permanente de Concertación (COPREC) que tramitaba gran parte de los reclamos a los servicios de salud en cuestiones vinculadas a trato digno, cláusulas abusivas y derecho a la información en el ámbito de la atención de la salud. Todas estas modificaciones deterioran el acceso al derecho a la salud y también los derechos del consumidor.

Las modificaciones a la Ley N° 23.660 flexibilizan el uso de los fondos de las obras sociales, al no fijar límites al porcentaje disponible para la atención en salud de sus afiliados y al autorizar la colocación de sus fondos en entidades bancarias privadas. Además, el DNU debilita el sistema de obras sociales al ponerlas a competir con empresas de medicina prepaga. Otras medidas, cambian las condiciones de la relación entre los usuarios y los proveedores del servicio, siempre en beneficio de estos últimos. Esto es evidente en la habilitación a cobrar un diferencial de precio por edad, sin ningún control. Por último, modifica el Régimen legal del ejercicio de la actividad farmacéutica y de la habilitación de las farmacias establecido por la Ley N° 17.565.

La desregulación del campo de la salud es contraria a las obligaciones asumidas por el Estado. El Comité DESC en la Observación General N° 14 afirma que el derecho a la salud comprende la **accesibilidad económica**: “los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. **Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados,**

---

<sup>19</sup> OMS, Medicamentos Esenciales, [http://www.who.int/topics/essential\\_medicines/es/](http://www.who.int/topics/essential_medicines/es/)

<sup>20</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover, relativo al acceso a los medicamentos. 1 de mayo de 2013, A/HRC/23/42.

<sup>21</sup> Informe del Relator Especial Salud, 2013, A/HRC/23/42. Párrafos 20-29. Otras medidas desarrolladas por el Relator se refieren al control de márgenes comerciales, políticas arancelarias y de impuestos, fijación de precios a fabricantes y la legislación y políticas en materia de competencia. Cfr. Párrafos 29 a 39.

**estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos.** La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos”<sup>22</sup>.

En esta misma Observación General, el Comité DESC señaló que “Las violaciones del derecho a la salud pueden producirse mediante la acción directa de los Estados o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por los Estados. La adopción de cualesquiera medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas en lo referente al derecho a la salud, a que se hace referencia en el párrafo 43 supra, constituye una violación del derecho a la salud. Entre las violaciones resultantes de actos de comisión figura la **revocación o suspensión formal de la legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho a la salud, o la promulgación de legislación o adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las preexistentes obligaciones legales nacionales o internacionales relativas al derecho a la salud**”<sup>23</sup>.

El deber de proteger el derecho a la salud implica la obligación del Estado de “adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros; **velar por que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros**, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación, experiencia y deontología”<sup>24</sup>. El Comité entiende que se viola esta obligación cuando un “Estado **no adopte todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho a la salud por terceros**. Figuran en esta categoría omisiones tales como la **no regulación de las actividades de particulares, grupos o empresas con objeto de impedir que esos particulares, grupos o empresas violen el derecho a la salud de los demás**; la no protección de los consumidores y los trabajadores contra las prácticas perjudiciales para la salud, como ocurre en el caso de algunos empleadores y fabricantes de medicamentos o alimentos”<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Comité DESC, Observación General N° 14, Párrafo 29.

<sup>23</sup> Comité DESC, Observación General N° 14, Párrafo 49.

<sup>24</sup> Comité DESC, Observación General N° 14, Párrafo 43.

<sup>25</sup> Comité DESC, Observación General N° 14, Párrafo 51.

# 5

## derechos laborales y sindicales

El DNU modifica y deroga leyes laborales, tanto en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo, como en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo y la actividad sindical. Los derechos laborales y la libertad sindical se encuentran reconocidos en el artículo 14 bis de la Constitución, en los artículos 6 a 10 del PIDESC, y en los artículos 6 a 8 del Protocolo de San Salvador. Asimismo, la Corte IDH entendió que estos derechos están protegidos por el artículo 26 de la CADH<sup>26</sup>.

### Relaciones individuales de trabajo

La reforma laboral contenida en el decreto apunta a la desregulación del trabajo, y así abre la puerta a más precarización. La ampliación del período de prueba; la extensión a 12 horas de la jornada laboral; la eliminación de multas por falta de registración, de las indemnizaciones por trabajo no registrado y de la presunción de contrato de trabajo para prestadores de servicios con facturación a un mismo empleador; la posibilidad de eliminar las relaciones de dependencia en establecimientos de hasta cinco trabajadores son solo algunas de las modificaciones que atentan contra el principio de progresividad y no regresividad. En el mismo sentido, diversas cuestiones que estaban definidas por ley quedan sujetas al acuerdo entre el empleador y el trabajador.

La lógica de desregulación y la eliminación de las presunciones en favor del trabajador es general y determina toda la reforma. El objetivo evidente es destruir el principio protectorio que rige toda la legislación en la materia y romper el orden público laboral, que impone el criterio de contar con un piso mínimo, para que cualquier negociación por fuera de este solo sea válida si resulta más beneficiosa para la persona trabajadora.

Al respecto, el Comité DESC sostuvo que los Estados deben adoptar medidas que garanticen el igual acceso al trabajo y **garantizar que las medidas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no resten estabilidad al empleo ni reduzcan la protección social del trabajador**<sup>27</sup>. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para que las personas queden protegidas frente al desempleo y la inseguridad en el empleo<sup>28</sup>. Por otro lado, cuando un Estado introduce medidas regresivas para los derechos laborales en respuesta a una crisis económica debe **demostrar que las medidas son temporales, necesarias, no**

<sup>26</sup> Véase Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27; Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340.

<sup>27</sup> Comité DESC. Observación general N° 18. El derecho al trabajo. 2006, párr. 25

<sup>28</sup> Comité DESC. Observación general N° 18. El derecho al trabajo. 2006, párr. 37

**discriminatorias y que respetan sus obligaciones básicas**<sup>29</sup>. En relación a la **jornada laboral**, el Comité DESC sostuvo que el límite diario general debería ser de ocho horas y que las excepciones deberían estar estrictamente limitadas y ser objeto de consultas con lxs trabajadorxs y las organizaciones que los representan<sup>30</sup>. En el mismo sentido, los Convenios núm. 1 y núm. 30 de la OIT establecen la norma general de 48 horas regulares de trabajo a la semana, con un máximo de ocho horas al día.

El decreto también modifica la forma en que pueden implementarse las licencias por maternidad. Si bien mantiene los 90 días en total, se reduce el mínimo de días antes del parto, de 30 días obligatorios a 10 días.

Por otro lado, los Estados deben **imponer sanciones a terceros que vulneren** alguno de estos derechos. Las sanciones pueden incluir reparaciones y medidas pecuniarias en concepto de indemnización<sup>31</sup>. A contramano de este estándar, el DNU elimina las multas e indemnizaciones por falta de registración. En igual sentido, elimina las indemnizaciones por la consignación de una remuneración inferior y/o de una fecha de ingreso posterior a las reales.

Respecto a trabajadorxs que requieren protección específica, el Comité señaló que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para reducir en la mayor medida posible el número de **trabajadorxs en la economía informal**, así como medidas para protegerlxs y sistemas de cobertura<sup>32</sup>. También sostuvo que la legislación debe reconocer los derechos de lxs **trabajadorxs de casas particulares** y proporcionar medios adecuados para su control<sup>33</sup>.

También el DNU modificó la ley de teletrabajo 27.555, en su artículo 6° y eliminó de allí la referencia sobre la obligatoriedad de establecer horarios (de teletrabajo) compatibles con las tareas de cuidado. El DNU ya no establece una obligación sobre los empleadores vinculada con las tareas de cuidado, que impacta sobre todo en mujeres y personas que tienen a cargo niños, niñas y adultos mayores. De la misma manera, no considera esta situación como discriminatoria, como sí lo hacía la ley modificada. Sí establece en cambio que el horario “debe coordinarse con el empleador, no afectar lo requerido para el trabajo y compensar los períodos de interrupción en su jornada laboral”.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de jerarquía constitucional, establece en su artículo 11, punto 2 inciso c, que los Estados tienen que “Alentar el suministro de los servicios sociales de **apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo** y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños”. El Comité CEDAW dijo que “Las mujeres son menos numerosas en el sector estructurado del empleo. También suelen recibir un salario inferior al de los hombres por el mismo trabajo o un trabajo de igual valor. Por otra parte, la discriminación de género en el empleo que sufren

<sup>29</sup> Comité DESC. Observación general N° 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. 2016, párr. 53

<sup>30</sup> Comité DESC. Observación general N° 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. 2016, párr. 35

<sup>31</sup> Comité DESC. Observación general N° 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. 2016, párr. 59

<sup>32</sup> Comité DESC. Observación general N° 18. El derecho al trabajo. 2006, párr 10; Comité DESC. Observación general N° 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. 2016, párrs. 59 y 62.

<sup>33</sup> Comité DESC. Observación general N° 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. 2016, párr. 47.f)

durante toda su vida tiene un impacto acumulativo en la vejez, que las obliga a vivir con ingresos y pensiones desproporcionadamente bajos, o incluso inexistentes, en comparación con los hombres”<sup>34</sup> En el mismo sentido, Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, nro. 156, de la OIT, ratificado por Argentina, señala en su artículo 3 que “Cada Miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”.

## **Relaciones colectivas de trabajo**

### **Derecho a huelga**

La reforma contenida en el DNU restringe el ejercicio del derecho a huelga, al exigir cobertura del 75% o 50% de la actividad a trabajadores y trabajadoras de una larga lista de actividades, incrementar el listado de servicios esenciales y modificar la definición de justa causa de despido.

Mediante la modificación del art. 242 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 se incorpora la presunción de injuria grave en caso de medidas de acción directa que afecten la libertad de trabajo de quienes no adhieran a la medida de fuerza mediante actos, hechos, intimidaciones o amenazas; se impida u obstruya total o parcialmente el ingreso o egreso de personas y/o cosas al establecimiento; o se ocasionen daños en personas o cosas de propiedad de la empresa o de terceros situadas en el establecimiento, o se las retenga indebidamente. De esta manera, estos hechos podrían ser considerados por el empleador como una justa causa para la denuncia del contrato de trabajo, y suponer una causal válida de despido.

Esta modificación conlleva una fuerte restricción individual y colectiva del derecho a huelga. Define conductas propias de una medida de fuerza como posible causal de despido, incorporando un claro efecto intimidatorio y/o disuasivo para el ejercicio del derecho. En definitiva, se pronuncia radicalmente en contra de los estándares internacionales en materia de derechos colectivos en el ámbito del trabajo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene dicho que las organizaciones sindicales tienen un papel muy importante en la defensa de los derechos humanos de trabajadores que enfrentan condiciones laborales precarias en sus sitios de trabajo y se han constituido en figuras principales de expresión política organizada para la presentación de demandas laborales y sociales de muchos sectores de la sociedad<sup>35</sup>.

También sostuvo que **la protección del derecho a la huelga**, junto a la libertad sindical y la negociación colectiva, **son pilares fundamentales para garantizar el derecho al trabajo y sus condiciones justas y equitativas al ser un derecho al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos, sociales y**

---

<sup>34</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, párr. 20.

<sup>35</sup> Democracia y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 54. 30 diciembre 2009 - Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares interamericanos - CIDH (2020). Párr. 1115. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/derechoslaborales-sindicales-es.pdf>

**profesionales**<sup>36</sup>. Precisamente por su relevancia en las relaciones de trabajo, si bien el derecho a la huelga no es absoluto y puede ser limitado por ley, las restricciones deberán tener en cuenta el propósito de dicho derecho, de manera que los trabajadores y trabajadoras no vean restringido su derecho indebidamente o este resulte inoperante en la práctica<sup>37</sup>.

También se ha precisado que para imponer limitaciones al derecho a huelga, y a fin de determinar si la restricción a un derecho resulta convencionalmente aceptable, tanto la CIDH como la Corte IDH han acudido a un juicio escalonado de proporcionalidad que incluye los siguientes elementos: (i) la existencia de un fin legítimo; (ii) la idoneidad, es decir la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entre la distinción y el fin que se persigue; (iii) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; y (iv) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir, el balance de los interés en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro<sup>38</sup>.

Así, la Corte IDH ha expresado que **las condiciones y requisitos previos que la legislación establezca para que una huelga se considere un acto lícito, no deben ser complicados al punto de producir que en la práctica resulte imposible una huelga legal**<sup>39</sup>.

En lo referente a las convenciones colectivas de trabajo, el DNU modifica el art. 6 de la Ley N° 14.250 eliminando una disposición general que preveía que los convenios debían ajustarse a las normas que rigen las instituciones del derecho del trabajo, a menos que fueran más favorables a los trabajadores. Con la reforma, la nueva redacción se limita a regular la vigencia de una convención, disponiendo que si se encontrara vencida, solo continuarán operativas sus cláusulas normativas vinculadas a las condiciones de trabajo, prescindiendo de las de carácter obligacional.

De esta manera, la ultraactividad queda en un limbo interpretativo. Además, la supresión de la prevalencia de las normas de los convenios colectivos por sobre las disposiciones de la ley, en caso de que resultaran más beneficiosas para el trabajador, supone un techo perjudicial a las reglas generales de los convenios colectivos de trabajo.

En el ámbito internacional, los convenios colectivos tienen una valoración muy positiva por su capacidad de mejorar las condiciones del piso laboral mínimo que establece la norma laboral. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sugerido que (1) Todo contrato colectivo debería obligar a sus firmantes, así como a las personas en cuyo nombre se celebre el contrato. **Los empleadores y los trabajadores obligados por un contrato colectivo no deberían poder estipular en los contratos de trabajo disposiciones contrarias a las del contrato colectivo;** (2) **Las disposiciones en tales contratos de trabajo contrarias al contrato colectivo deberían ser consideradas nulas y sustituirse de oficio**

<sup>36</sup> Informe de Fondo No. 157/19. Caso 12.432. Ex trabajadores del organismo judicial. Guatemala - Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares interamericanos - CIDH (2020). Párr. 83. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/derechoslaboralesindicales-es.pdf>

<sup>37</sup> Informe de Fondo No. 157/19. Caso 12.432. Ex trabajadores del organismo judicial. Guatemala - Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares interamericanos - CIDH (2020). Párr. 84. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/derechoslaboralesindicales-es.pdf>

<sup>38</sup> Informe de Fondo No. 157/19. Caso 12.432. Ex trabajadores del organismo judicial. Guatemala - Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares interamericanos - CIDH (2020). Párr. 89. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/derechoslaboralesindicales-es.pdf>

<sup>39</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género, párr. 100. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

**por las disposiciones correspondientes del contrato colectivo;** (3) Las disposiciones de los contratos de trabajo que sean más favorables para los trabajadores que aquellas previstas por el contrato colectivo no deberían considerarse contrarias al contrato colectivo; y (4) Si la aplicación efectiva de las disposiciones de los contratos colectivos estuviese garantizada por las partes en dichos contratos, las disposiciones previstas en los apartados precedentes no deberían interpretarse en el sentido de requerir medidas legislativas<sup>40</sup>.

En estrecha vinculación con este aspecto, la Corte IDH sostuvo que **el derecho a la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical, en tanto comprende los medios necesarios para que los trabajadores y las trabajadoras se encuentren en condiciones de defender y promover sus intereses**<sup>41</sup>. Además, tal como lo ha señalado el Comité de Libertad Sindical, la intervención del Estado para limitar la negociación colectiva viola el derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y formular su programa<sup>42</sup>.

La incorporación de artículos a la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales va en sintonía con la regulación de la presunción de injuria grave por la participación en medidas de fuerza como causal de despido. En este caso, también se limitan las funciones de las asociaciones sindicales para convocar a asambleas y congresos de delegados puesto que podrán hacerlo válidamente solo si no interfiere en las actividades normales de la empresa.

A nivel internacional, además de la protección del derecho a huelga, la Corte IDH también ha privilegiado el rol de las asociaciones sindicales como habilitantes del ejercicio de un derecho humano individual y colectivo a la vez. Así, sostuvo que **en su dimensión colectiva, la libertad sindical protege la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha la estructura interna, actividades y programas de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho**. Por otra parte, **en su dimensión individual, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación**.

Adicionalmente, en el marco de la protección de este derecho, la Corte ha señalado que **el Estado tiene el deber de garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, pues de lo contrario se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses**. En este sentido, **la libertad de asociación en materia laboral no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar agrupaciones, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho apropiado para ejercer esa libertad**<sup>43</sup>.

A su vez, la Corte IDH explicó con claridad la razón de ser de las asociaciones sindicales, entendiéndolas como un vehículo para equilibrar la disparidad natural de las relaciones de trabajo. En este sentido, señaló que **los sindicatos surgen por la necesidad de los trabajadores y las**

---

<sup>40</sup> Recomendación N°91 sobre los contratos colectivos de la OIT (1951), art. 3.

<sup>41</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 91. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

<sup>42</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 91. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

<sup>43</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 71. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

**trabajadoras de actuar colectivamente en defensa de sus intereses, y de esta forma son un medio para compensar el desequilibrio de poder que existe entre el trabajador o trabajadora y el empleador o empleadora. La normativa tutelar de los trabajadores y las trabajadoras precisamente se fundamenta en una relación desigual entre ambas partes y que, por lo tanto, protege al trabajador o trabajadora como la parte más vulnerable que es.** La protección de la libertad sindical cumple una importante función social, pues la labor de los sindicatos y de otras organizaciones de empleadores y trabajadores permite conservar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y trabajadoras, y en esa medida **su protección permite la realización de otros derechos humanos**<sup>44</sup>.

En sintonía con esta perspectiva, la Corte IDH advierte que la naturaleza protectora del derecho laboral, reflejado en las normas antes mencionadas, tiene como punto de partida el desbalance de poder entre los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, al momento de negociar sus condiciones laborales<sup>45</sup>.

Otra restricción significativa del derecho a huelga que introduce el DNU es la modificación del art. 24 de la Ley N° 25.877 de servicios esenciales. El decreto dispone que en ningún caso se podrá negociar una cobertura menor al 75% de la prestación normal del servicio. Por otro lado, también prevé que en las actividades o servicios de importancia trascendental no se podrá negociar una cobertura menor al 50%.

Además, incorpora nuevas actividades bajo la calificación de servicio esencial y trascendental, previendo también la posibilidad de que una comisión independiente y autónoma pueda agregar otras a ambos listados. Esta modificación supone otra limitación al ejercicio del derecho a huelga, tanto por los porcentajes de las coberturas mínimas exigidas como por la ampliación de las categorías que quedan bajo este régimen.

En relación a las restricciones del ejercicio de derechos sindicales a trabajadores de estas categorías, la Corte IDH ha fijado parámetros claros para su categorización, previendo también mecanismos de compensación de las restricciones. En primer lugar, debe haber una interpretación en **sentido estricto: servicios esenciales son los que proveen servicios cuya interrupción conlleva una amenaza evidente e inminente a la vida, la seguridad, la salud o la libertad de toda o parte de la población** (por ejemplo, el servicio hospitalario, los servicios de electricidad, o los servicios de abastecimiento de agua)<sup>46</sup>.

La Corte IDH también identificó, para estos casos, la necesidad de que **existan garantías compensatorias a favor de los servicios considerados esenciales** y para la función pública, **de forma que la limitación al derecho de huelga deberá estar acompañada de procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos** en los que los interesados puedan participar en todas las etapas y los laudos sean aplicados

---

<sup>44</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 124. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

<sup>45</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 146. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

<sup>46</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 103. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

rápidamente<sup>47</sup>. En relación con los servicios esenciales, la Corte destaca que **los Estados deberán buscar soluciones alternativas a la prohibición total de la huelga, como un servicio mínimo que garantice las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento seguro de las instalaciones en que se presta el servicio considerado como “esencial”**. El servicio mínimo debe limitarse a las operaciones que sean necesarias para satisfacer las necesidades básicas de la población o las exigencias mínimas del servicio, **garantizando que la limitación no convierta a la huelga en inoperante**<sup>48</sup>.

# 6

## derecho a la tierra y el ambiente

La derogación de la Ley de Tierras Rurales, de leyes de control de la actividad minera y la modificación de la normativa sobre energía van a sentido contrario a las obligaciones del Estado argentino respecto a la protección del ambiente sano –de acuerdo a los términos del PIDESC (art. 1.1 y 12) y de la CADH (art. 4 y 26)-- y al cumplimiento del Acuerdo de Escazú (sobre Acceso a la Información, la participación pública, y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe), entre otros instrumentos internacionales.

### Sobre la derogación de la ley de tierras rurales:

El DNU deroga la Ley N° 26.737, conocida como Ley de tierras, que definió un "Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales". Este régimen es una herramienta fundamental para preservar a poseedores de la tierra, como comunidades indígenas y campesinas, de grandes compras de tierra a partir de las cuales son expulsados de los lugares donde viven. La ley creó un registro de tierras rurales y estableció límites concretos para la adquisición de tierras por parte de personas o empresas extranjeras. La derogación aumenta el riesgo para más de 800.000 productores de la agricultura familiar y de más de 2000 comunidades indígenas de ser expulsados de las tierras donde viven y trabajan, en muchos casos desde hace generaciones y, además, tendrá consecuencias negativas para la soberanía nacional vinculadas con la extranjerización de la tierra.

En el marco de las obligaciones internacionales alrededor de la tierra rural, en 2022 el Comité DESC consideró que cierta regulación y control de las grandes inversiones en tierras es necesaria para preservar los derechos de los pequeños agricultores: “Los Estados partes deben disponer de salvaguardias y políticas para proteger los derechos legítimos de tenencia de los riesgos que podrían derivarse de las transacciones de derechos de tenencia a gran

<sup>47</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 103. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

<sup>48</sup> Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 104. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf)

escala. **Las inversiones en tierras a gran escala corren el riesgo de vulnerar los derechos enunciados en el Pacto porque suelen afectar a muchos pequeños agricultores a los que, por lo general, no se les reconocen sus títulos informales de uso de la tierra. Esas salvaguardias podrían consistir en establecer límites máximos a las transacciones de tierras permitidas y obligar a que las transmisiones que superen un determinado nivel sean autorizadas por el parlamento nacional.** Los Estados deben estudiar la posibilidad de promover una serie de modelos de producción e inversión que no provoquen desplazamientos a gran escala de los ocupantes de las tierras, incluidos modelos que fomenten iniciativas de cooperación con los titulares de derechos de tenencia locales”<sup>49</sup>.

Y en lo que particularmente nos interesa aquí, el Comité señaló que **“La obligación de proteger entraña el deber positivo de adoptar medidas legislativas y de otra índole para proporcionar criterios claros a actores no estatales como empresas e inversores privados, en especial en el contexto de adquisiciones y arrendamientos de tierras a gran escala tanto en el país como en el extranjero.** Los Estados partes deberán aprobar un marco jurídico que exija a las empresas que ejerzan la debida diligencia en materia de derechos humanos para determinar, prevenir y mitigar las repercusiones negativas de sus decisiones y operaciones en los derechos consagrados en el Pacto”<sup>50</sup>.

Esta derogación, además, profundiza la deuda histórica del Estado nacional con las comunidades indígenas respecto de la sanción de una ley de propiedad comunitaria que permita a las comunidades indígenas acceder a un título de propiedad que considere la cosmovisión de las comunidades en su vínculo con el territorio. La Constitución Nacional reformada en 1994 reconoce el derecho a “la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan”<sup>51</sup>. Además, en febrero de 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del fallo por el caso Lhaka Honhat, obligó al Estado argentino a “adoptar, en un plazo razonable, las medidas legislativas y/o de otro carácter que fueren necesarias para dotar de seguridad jurídica al derecho de propiedad comunitaria indígena, previendo procedimientos específicos para tal fin”<sup>52</sup>. El Estado no sólo incumple la Constitución y el fallo de la Corte IDH, sino que deroga leyes que son un marco de protección para las comunidades.

## **Sobre el derecho a la información ambiental**

El DNU deroga dos leyes vinculadas a la actividad minera, con un impacto concreto en las obligaciones que tiene el Estado en materia de producción y acceso a la información ambiental.

Las leyes derogadas son la 24.523, que regula el Sistema nacional de comercio minero cuyas fuentes de información son la base de datos de comercio minero, los centros de información y consulta, los agentes de información y los usuarios. “El objeto es aportar información sobre la

<sup>49</sup> Comité DESC, Observación General Nro 26, relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales, párrafo 28, obs ya citada.

<sup>50</sup> Comité DESC, Observación General Nro 26, relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales, párrafo 29, obs ya citada.

<sup>51</sup> Constitución Nacional Argentina, Art. 75, inc. 17.

<sup>52</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina, Sentencia de 6 de febrero de 2020, resumen oficial emitido por la Corte Interamericana (p. 6), disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_400\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_400_esp.pdf)

oferta y la demanda interna y externa de los productos y subproductos mineros”, dice la normativa. La otra ley derogada es la 24.695 que creó el Banco Nacional de Información Minera sobre Equipamiento y Recursos Humanos y entre sus objetivos está el de “estructurar una red de información pública que permita al usuario un acceso ágil y eficiente a la base de datos”<sup>53</sup>.

Con la derogación de estas leyes el PEN debilita aún más el ya insuficiente control estatal que existe sobre la actividad minera y desconoce las obligaciones que en materia de información ambiental debe asegurar el Estado.

En particular, esta desregulación supone una violación al artículo 6 apartado 1 del Acuerdo de Escazú<sup>54</sup> que establece que “Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local...”. En el apartado 3 del mismo artículo 6, el Acuerdo señala: “Cada Parte contará con uno o más sistemas de información ambiental actualizados, que podrán incluir, entre otros: h) información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas...”.

### **Sobre las medidas en materia de cambio climático**

El DNU tiene un impacto en los compromisos de Argentina en la lucha contra el cambio climático. Las modificaciones y derogaciones normativas relacionadas con la distribución y provisión de energía son justificadas únicamente desde una perspectiva centrada en la productividad, sin tener en cuenta los compromisos ambientales asumidos por el país a nivel internacional. Según lo previsto en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N° 7, los Estados deben “**Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna**”. La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental 27.520 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global –aprobada particularmente en cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible N°7– prevé en su art. 24 como acciones mínimas de mitigación las siguientes: “inc. b) La utilización progresiva de energías renovables y la consecuente reducción gradual de emisiones de gases de efecto invernadero, con plazos y metas concretas y escalonadas. Inc. c) Implementar medidas para fomentar la eficiencia y autosuficiencia energética. Inc. d) Promover la generación distribuida de energía eléctrica, asegurando su viabilidad jurídica.”

El DNU deroga los artículos 16 a 37 de la **Ley N° 27.424** y así desactiva el **Fondo para la Generación Distribuida de Energías Renovables (FODIS)**, los **Certificados de Crédito Fiscal (CCF)** y otros instrumentos y beneficios fiscales para aquellos usuarios que opten por el suministro energético de origen limpio. Su eliminación deja al mercado la decisión de incentivar o no a las energías renovables en función de la tasa de retorno de las inversiones, en

<sup>53</sup> Art. 2, inc. b. Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39543/norma.htm>

<sup>54</sup> Ver <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/acuerdo-de-escazu>

contraposición con lo dispuesto por la ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global y con el compromiso que vienen asumiendo la mayoría de los Estados en favor de la transición energética.

Estos retrocesos normativos en materia energética contradicen, en particular, dos de las metas previstas por el ODS N° 7: “aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas” y “duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética”. La ausencia de un fomento estatal se convierte en un obstáculo difícilmente sorteable para alcanzarlas.

Además, la desactivación del FODIS y los CCF tiene un impacto negativo en los compromisos establecidos en el marco del Acuerdo de París, un instrumento legalmente vinculante. Este acuerdo busca limitar el calentamiento global a menos de 2 grados centígrados, preferiblemente a 1,5 grados, en comparación con los niveles preindustriales mediante la reducción significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero. El Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (2022) contempla la transición energética como una estrategia clave para mitigar las emisiones responsables del cambio climático, incentivada por estos instrumentos. La suspensión de estos programas representa un retroceso en los esfuerzos del país por alcanzar dicho objetivo.

