

PROYECTO DE LEY

presentado por el Sr. Diputado de la Nación Dr. Jorge Argüello

Artículo 1°.-

(Derecho al Trabajo) : Garantízase a toda persona el derecho a acceder a las fuentes de trabajo del mercado ocupacional productivo, y a su conservación en los supuestos de esta ley, sin perjuicio de las prestaciones contempladas por el régimen de la seguridad social para prevenir los riesgos de desocupación y desempleo.

(Obligaciones del Estado) : El Estado reafirma su indelegable obligación de sostener e impulsar las condiciones del mercado a fin de lograr la plena efectividad de dicho derecho, en un marco que asegure los derechos fundamentales, comprometiéndose a implementar políticas encaminadas a fomentar la orientación técnica de los trabajadores, y a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante, y la ocupación plena y productiva.

Artículo 2°.- [Trámite Judicial - Ocupación Temporánea]

(Supuestos - Ocupación Temporánea) : Decretada la quiebra o ante cualquier hecho revelador del abandono de una empresa por parte de sus representantes legales, y mediando una propuesta para el restablecimiento de la actividad productiva presentada por una cooperativa integrada por al menos la mayoría absoluta de los trabajadores que se encontraban prestando tareas bajo relación de dependencia a la fecha de la quiebra o abandono -aunque la sociedad laboral se encontrare legalmente en formación- el juez previa notificación a los representantes de la empresa, ordenará la ocupación temporánea del/los establecimiento/s a favor de la cooperativa de trabajadores por un plazo máximo de 24 meses.

(Informe Técnico Previo) : Con carácter previo, el juez deberá requerir la opinión fundada del síndico de la quiebra -o de un experto que será designado para el supuesto del abandono- respecto de la viabilidad de la propuesta presentada por la cooperativa de trabajadores.

(Contralor Judicial - Revocación Anticipada) : Otorgada la ocupación temporánea, el síndico de la quiebra -o el experto designado- deberá presentar trimestralmente informes que den cuenta de la marcha de la explotación, pudiendo el juez revocar anticipadamente la resolución judicial predispuesta si de dichos informes surgiese la imposibilidad de dar cabal cumplimiento con la propuesta oportunamente presentada.

(Remisión de las Actuaciones) : Cumplido la mitad del plazo dispuesto para la ocupación temporánea, y a petición rigurosamente fundada de la cooperativa de trabajadores, el juez podrá remitir copia certificada de la totalidad de las actuaciones al Congreso Nacional o la Legislatura local, según corresponda.

Artículo 3°.- [Trámite Legislativo - Expropiación]

(Expropiación - Proyecto de Continuación de la Empresa) : El Congreso Nacional o la Legislatura local, en vista de dicho antecedente y cualquier otro que considerare oportuno y/o necesario requerir, y antes del vencimiento del plazo dispuesto para la ocupación temporánea, podrá disponer la expropiación por causa de utilidad pública de todos los bienes necesarios para la continuidad de la actividad productiva de la empresa.

Previamente, la cooperativa de trabajadores deberá presentar y justificar el proyecto de continuación de la empresa ante el Congreso Nacional o la Legislatura local, en una audiencia pública que será especialmente convocada al efecto.

(Indemnización - Mutuo - Compensación) : La indemnización será afrontada por el Estado, previa suscripción de un mutuo con la cooperativa de trabajadores, por el cual ésta se obligue a la devolución de las sumas abonadas en un plazo no mayor a 10 años.

A los efectos del pago de la indemnización, el Poder Ejecutivo queda autorizado a efectuar las adecuaciones presupuestarias que resultaren necesarias en el presupuesto del año inmediatamente siguiente a la calificación legal de utilidad pública de los bienes.

Los créditos que asistieren a los trabajadores que integran la cooperativa por salarios adeudados, indemnización por antigüedad, y cualquier otro rubro contra la empresa, serán reconocidos en carácter de compensación.

A los fines de las disposiciones contenidas en éste artículo, la cooperativa de trabajadores deberá otorgar garantía suficiente de su deuda respecto del Estado.

(Indemnización - Monto) : El monto de la indemnización por la expropiación estará referido al momento de la quiebra o abandono, y no contemplará el mayor valor que pudiera haber adquirido la empresa por el restablecimiento de la explotación a cargo de la cooperativa de trabajadores.

Serán de aplicación analógica las pautas establecidas en el artículo 10 de la ley 21.499.

Artículo 4°.-

(Créditos de Terceros) : A partir de la presentación de la propuesta del artículo 2, y durante todo el tiempo de ocupación temporánea, quedarán suspendidas las medidas de ejecución o realización de aquellos bienes que resultaren necesarios a fin del restablecimiento de la explotación, cualquiera sea la naturaleza de los créditos.

En caso de procederse a la expropiación, los créditos que pudieran tener los terceros al momento de la quiebra o abandono, se harán efectivos exclusivamente sobre las sumas abonadas en concepto de indemnización, las que serán depositadas judicialmente. La distribución será realizada en sede judicial aplicándose el régimen previsto por la ley 24.522. En caso contrario, la suspensión quedará sin efecto de pleno derecho, pudiendo los terceros iniciar o continuar las acciones correspondientes.

Artículo 5°.-

(Cláusula Federal) : Invítase a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen de la presente Ley.

Artículo 6°.- De forma.

FUNDAMENTOS

Con arreglo al principio de la soberanía popular y a la forma republicana de gobierno, en consonancia con los artículos 1 y 33 de la Constitución Nacional, esta ley se presenta como una técnica de protección y tutela de derechos que nacen del moderno constitucionalismo social.

En ese sentido, apunta a atender el legítimo esfuerzo de más de 12000 argentinas y argentinos que en los últimos años han puesto toda su capacidad de trabajo en recuperar y mantener, a lo largo y ancho de la Argentina Federal, empresas y fábricas quebradas o abandonadas por sus dueños.

Son empleados, trabajadores y técnicos que, animados por el deseo de conservar empleos adecuados a la capacidad y formación de cada uno de ellos, han mantenido o puesto en funcionamiento, estimativamente, a 150 empresas que habían cesado de operar.

Esta ley es un intento para convertir a esos trabajadores en verdaderos beneficiarios de sus esfuerzos al mantener activas sus fuentes de trabajo.

En este orden de ideas, las disposiciones jurídicas que conforman esta ley pretenden garantizar la continuidad del empleo productivo, tutelando fundamentalmente el derecho al trabajo.

En el marco de la teoría jurídica, el derecho de trabajar, enumerado en el art. 14 de la Constitución Nacional, implica, primariamente, la disponibilidad individual de elegir libremente una actividad productiva y de disfrutar de su rendimiento económico.

El derecho al trabajo, por su parte, consiste en el derecho a conseguir empleo efectivo en el mercado ocupacional productivo, con la consiguiente obligación de un sujeto pasivo determinado de proveerlo.

Este sujeto pasivo obligado a dar trabajo es, en principio, el Estado, a quien los individuos pueden exigir la concesión de una ocupación. Parafraseando a Germán Bidart Campos, las necesidades humanas fundamentales hacen al Estado sujeto pasivo de la obligación activamente universal de procurar su satisfacción, desarrollando políticas concretas de bienestar.

Sin embargo, por el carácter programático de la formulación del derecho al trabajo, la obligación del Estado no significa que todos deben estar empleados por él, sino que deberá hacer todo lo que esté a su alcance para lograr la ocupación adecuada y efectiva de cada uno de los que quisieran y necesitaran trabajo.

Los dos carriles sobre los cuales circula el derecho al trabajo son: por un lado el deber estatal de establecer un orden social y económico que haga accesibles las fuentes de empleo a todos en el mercado ocupacional mediante políticas activas y medidas de acción positivas; por otro lado, dentro del régimen de la seguridad social, a través de prestaciones por desempleo para prevenir y cubrir el riesgo de desocupación o paro forzoso.

La accesibilidad a las fuentes de trabajo mencionada en el párrafo anterior es uno de los niveles que se distinguen dentro del conjunto de las medidas de acción positivas que el Estado Social y Democrático de Derecho debe desplegar para perseguir la satisfacción del derecho al trabajo.

Cabe resaltar que en la redacción de este proyecto se ha tomado en cuenta la excepcional y dramática coyuntura que ha vivido la República Argentina. La falta de esperanzas en un régimen económico que ha permitido un estado de pobreza y descontento social, supone imperativamente que hoy en día se de prioridad a la preservación de los valores de la justicia social.

Por eso se ha intentado que los lineamientos de esta propuesta legislativa se encuentren en sintonía con las medidas de gobierno que se proyectan para actuar sobre el contexto general de la situación socioeconómica del país.

Esta ley aspira a ser un aliciente para la actividad económica, relanzando diversas cadenas productivas: cabe recordar que a cada empresa recuperada por su personal le corresponden decenas de proveedores y otras tantas fábricas que colaboran en el proceso de elaboración de un determinado producto. Constituye un marco para propiciar el fortalecimiento de circuitos económicos que incluyan a cantidades crecientes de ciudadanos que hoy en día no participan, por motivos ajenos a su voluntad, en la producción de riqueza en nuestro país. Mujeres y hombres que, en la medida que persista la ausencia de un esquema legal que proteja la puesta en funcionamiento espontánea de estas unidades productivas, se convierten paulatinamente en víctimas de la desocupación.

Se pretende brindar una solución integral a la problemática que presenta la interrupción de una actividad productiva, recurriendo a figuras legales ya conocidas, aplicadas en un nuevo enfoque, acorde a las particularidades que presenta dicha situación.

Como ya se señaló, las disposiciones de esta ley garantizan el derecho al trabajo, reafirmando la indelegable obligación que corresponde al Estado en lo que hace al sostenimiento e impulso de las condiciones de mercado necesarias para lograr su plena efectividad, y su compromiso en la implementación de políticas encaminadas a fomentar la orientación técnica de los trabajadores, la consecución de un desarrollo económico, social y cultural constante, y la ocupación plena y productiva; todo ello asegurando el goce y ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos.

En efecto, se garantiza el derecho a la conservación de la fuente de trabajo en dos supuestos puntuales que obstan a la prosecución del desarrollo de la actividad productiva: la quiebra y el abandono del empleador.

La situación de la empresa fallida o abandonada reviste suma complejidad, no sólo por la multiplicidad de relaciones jurídicas a las que debe darse respuesta, sino porque, además, ello debe hacerse con la mayor celeridad posible, atento a que el perjuicio derivado de la interrupción de la explotación, de extenderse sine die, podría tornarse irreversible (piénsese por ejemplo en la pérdida de ventas y clientes, la acumulación de deudas impagas, etcétera).

Para resolver la situación planteada, la presente ley articula un procedimiento especial, conformado por dos etapas, la primera judicial y la segunda parlamentaria.

La inmediatez requerida para garantizar la eficacia del remedio previsto hace que sea la autoridad judicial la encargada de actuar en la primera etapa, amén que su intervención asegura el respeto de los derechos fundamentales de los diversos sujetos interesados.

Esta primera etapa se inicia con el decreto de quiebra del empleador o la acreditación del estado de abandono de la empresa, confiriéndose la facultad a los trabajadores de presentar ante el juez competente un proyecto de restablecimiento de la actividad productiva.

A tal fin, los trabajadores deberán reunirse en una cooperativa que deberá estar integrada por al menos la mayoría absoluta de los que se encontraban prestando tareas bajo relación de dependencia al momento de la quiebra o abandono.

La figura cooperativa es la que mejor se adecua a las necesidades que presenta la peculiar situación de los trabajadores que deben hacerse cargo de la explotación de la empresa. En efecto, para justificar esta aseveración basta con detenerse en los principios cooperativos de neutralidad política y religiosa, de control democrático (cada asociado un voto), de retorno de los excedentes en proporción al uso de los servicios sociales (considerada la "regla de oro" del cooperativismo), de fomento de la educación cooperativa de los asociados, de libertad de ingreso, permanencia y egreso, etc. Requiriéndose la forma cooperativa y exigiéndose que la misma esté integrada por la mayoría indicada, se garantizan tanto la igualdad jurídica entre sus integrantes como su efectiva participación en la propuesta.

Presentado el proyecto de restablecimiento de la actividad productiva por la cooperativa de trabajadores, se dará traslado del mismo al síndico de la quiebra, o a un experto que habrá de designarse para el supuesto del abandono de la empresa, a fin de que informe al juez acerca de su viabilidad.

Con posterioridad al informe del síndico o del experto, en su caso, se procederá a notificar el estado de las actuaciones a los representantes de la empresa, a fin de que éstos se presenten en la causa y manifiesten lo que estimaren pertinente a su derecho. Contestado el traslado o vencido el plazo para ello, el juez procederá sin más a resolver las actuaciones otorgando o denegando la ocupación temporánea del/los establecimiento/s que conformasen la empresa a favor de la cooperativa de trabajadores a los fines de la ejecución del proyecto de restablecimiento de la actividad productiva.

Es importante señalar que el contralor judicial se mantiene activamente durante todo el tiempo otorgado a la ocupación temporánea, debiendo el síndico o el experto designado presentar informes trimestralmente que den cuenta de la marcha de los negocios, sin perjuicio de la atribución del juez de requerirlos con una frecuencia mayor cuando así lo considerare necesario. Incluso se prevé expresamente la atribución del juez de revocar anticipadamente la ocupación temporánea otorgada si de los informes del síndico o del experto surgiese la imposibilidad de dar cabal cumplimiento al proyecto presentado.

Una vez vencida la mitad del plazo dispuesto para la ocupación temporánea, la cooperativa de trabajadores podrá solicitar al juez, mediante petición rigurosamente fundada, la remisión de copias certificadas de la totalidad de las actuaciones al Congreso Nacional o la Legislatura local, en el caso de efectivizarse la adhesión prevista en el artículo 5° del proyecto, a fin de dar inicio a la segunda etapa.

El comienzo de esa segunda etapa lo marca la recepción de las copias certificadas de dichas actuaciones judiciales por el Poder Legislativo. Con ese antecedente, y con cualquier otro que resultare necesario, se procederá a convocar a una audiencia pública en la que la cooperativa de trabajadores deberá presentar y justificar un proyecto de continuación de la empresa.

Cumplidos tales recaudos, el Poder Legislativo podrá disponer, antes del vencimiento del plazo dispuesto para la ocupación temporánea, la expropiación por causa de utilidad pública de todos los bienes necesarios para la continuidad de la actividad productiva de la empresa.

En efecto, la expropiación por causa de utilidad pública es uno de los institutos previstos como límite a la perpetuidad del derecho de propiedad.

Los requisitos esenciales para su procedencia son la calificación de utilidad pública por ley formal y la indemnización previa e integral del valor del bien expropiado.

Esa indemnización, como lo tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el fallo "Prov. de Santa Fe c/ Nicchi" (1967), debe ser previa e integral, debiendo restituir al expropiado el mismo valor económico de que se lo priva, además de cubrir los daños y perjuicios que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación.

El fundamento de la expropiación radica, según Germán Bidart Campos, en el bien común como fin del estado y en el carácter relativo de la propiedad privada con función social.

No es necesario, empero, que el bien pase del patrimonio del sujeto expropiado al del estado. Lo importante es que, además del pago de la indemnización, se cumpla con la causa / fin de utilidad pública calificada por ley del Congreso o de las legislaturas provinciales o de la Ciudad de Buenos Aires, según la jurisdicción de que se trate.

La Ley de Expropiaciones 21.499 establece que la utilidad pública comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea material o espiritual.

Es al Poder Legislativo, a quien le cabe ponderar el alcance, oportunidad y conveniencia de la expropiación en vistas al provecho, comodidad o progreso de la comunidad, la cual es su beneficiaria directa y exclusiva.

Resulta evidente el rol cardinal que juegan las Legislaturas en el caso de adherir al régimen previsto, o en su caso al Congreso de la Nación en el mecanismo que se ha diseñado en esta ley.

En este caso, la intervención parlamentaria, con los alcances y en las formas que se prevén, es, antes que una elección de procedimiento, una decisión estratégica que apunta a dotar del apoyo de los representantes del pueblo al mantenimiento de las empresas y fábricas con "puertas abiertas".

En ese sentido, la opción expropiatoria, que se configura previo restablecimiento de la actividad productiva en el marco de una ocupación temporánea dispuesta judicialmente, constituye una expresión de que los Poderes del Estado funcionan armoniosamente para lograr el mandato de la justicia social.

Con respecto al cálculo de la indemnización correspondiente, se tendrán en cuenta las siguientes pautas: a) El valor del monto de la indemnización por la expropiación estará referido al momento de la quiebra o abandono, y en ningún caso contemplará el mayor valor que pudiera haber adquirido la empresa por el restablecimiento de la explotación a cargo de la cooperativa de trabajadores; b) Los créditos que asistieren a los trabajadores que integran la cooperativa por salarios adeudados, indemnización por antigüedad, y cualquier otro rubro contra la empresa, serán reconocidos en carácter de compensación; c) Las disposiciones del artículo 10 de la ley 21.499 serán de aplicación analógica. Fijado el monto de la indemnización, la cooperativa de trabajadores y el Estado suscribirán un mutuo por el cual ésta se obligue a la devolución de las sumas que aquel abone, en un plazo menor a 10 años. La cooperativa, por otra parte, deberá otorgar las garantías que se consideren suficientes respecto de su deuda con el Estado.

En lo que se refiere a los créditos que pudieran asistir a terceros contra la empresa fallida o abandonada, se establece una razonable suspensión de las medidas de ejecución o realización de aquellos bienes que resultaren necesarios a fin del restablecimiento de la explotación.

La ventaja que resulta del procedimiento establecido mediante las disposiciones de la presente ley es evidente. En efecto, para cuando las actuaciones llegan al Congreso a fin de que éste resuelva sobre la expropiación por causa de utilidad pública de todos los bienes necesarios para la continuidad de la actividad productiva de la empresa, dicho órgano cuenta con bases sólidas y objetivas

para fundar su decisión, atento a los antecedentes que obran en su poder que dan cuenta del desarrollo de la ocupación temporánea a cargo de la cooperativa de trabajadores. La experiencia que importa la anterior ocupación temporánea, permite decidir a priori la utilidad de la expropiación, disminuyendo los riesgos que podrían importar tal decisión.

Como se dijo más arriba, el Estado recupera las sumas invertidas al afrontar la indemnización, mediante la suscripción de un mutuo con la cooperativa de trabajadores.

En lo que se refiere a la suspensión de las medidas tendientes a la ejecución o realización de los bienes de la empresa por parte de terceros en procura del cobro de sus créditos, ella se presenta como razonable y oportuna, dado que, de procederse a la expropiación, los terceros se encontrarán con sumas líquidas (producto de la indemnización abonada por la expropiación) sobre las cuales hacer efectivas sus acreencias, con la consiguiente ventaja que ello presenta.

Asimismo, se incluye una Cláusula Federal que invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen instaurado por la presente ley.

En síntesis, la herramienta legal que se propone no es más que un nuevo enfoque para solucionar una situación de crisis nunca antes vista, mediante bases conocidas y de eficacia probada.

Equidistante del Estado mínimo y del dirigismo sofocante, redactada en la convicción que la salud de la democracia depende de su capacidad para dar respuesta a la problemática social utilizando al capitalismo como instrumento para el desarrollo económico, esta ley se enmarca en un razonable Estado de bienestar, plasmado en el Estado Social y Democrático de Derecho.

Por último expreso mi reconocimiento al Profesor Raúl Gustavo Ferreyra y a los integrantes del grupo de investigación por él dirigido, abogados Mario F. Cámpora y Gustavo Szarangowicz, y el Sr. Diego Dolabjian, por la tarea de búsqueda metódica de antecedentes y fundamentos sobre Derecho Constitucional.