



*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

**PROYECTO DE LEY**

El Senado y la Cámara de Diputados de la  
Provincia de Buenos Aires, sancionan con fuerza de

**LEY**

**Artículo 1º:** Sustitúyese el artículo 2º de la Ley 13.688 por el siguiente:

La educación y el conocimiento son bienes públicos y constituyen derechos personales y sociales, garantizados por el Estado.

La Provincia declara a la educación pública primaria como un servicio esencial.

En caso de conflictos suscitados a raíz de la negociación colectiva o que tengan su origen en la relación laboral entre las partes deberán mantenerse los siguientes servicios mínimos mientras dure el conflicto, y sin perjuicio de la prosecución de las negociaciones:

- a) El funcionamiento de los comedores escolares.
- b) El dictado de la cantidad de días de clase en el año determinados por el calendario escolar obligatorio de cada jurisdicción.
- c) El mantenimiento de las escuelas abiertas con una guarda mínima, para que los padres puedan dejar a sus hijos en ellas con seguridad.

La Provincia podrán declarar a la educación pública secundaria como servicio esencial de manera temporal cuando en ocasión de conflictos suscitados a raíz de la negociación colectiva o que tengan su origen en la relación laboral entre las partes se adopten medidas de fuerza que por su extensión, oportunidad y modalidad afecten sensiblemente la adecuada prestación del servicio constitucional educativo.

A los efectos del párrafo anterior el Poder Ejecutivo queda facultado para adoptar las medidas tendientes a garantizar dicha prestación.

**Artículo 2º:** Derógase el artículo 18 de la Ley 13552.

**Artículo 3º:** Derógase toda norma, reglamentación y/o disposición administrativa que se oponga al espíritu de la presente ley.

**Artículo 4º:** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

GUILLERMO RICARDO CASTELLO  
Diputado  
H.C. Diputados Prov. de Bs As.



*Honorable Cámara de Diputados*  
*Provincia de Buenos Aires*

## FUNDAMENTOS

Ninguna duda cabe hoy que el “Derecho a la Educación” constituye un Derecho Humano.

En efecto, es reconocido expresamente en nuestra Constitución Nacional, en sus artículos 5, 75, inciso 19 y 125, al igual que por los diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos incorporados con jerarquía constitucional por el inciso 22 del citado artículo 75, todos los cuales reconocen tal derecho de manera enfática.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires es aún más contundente al establecer explícitamente que la educación es un “derecho humano fundamental” en su artículo 198 para luego hablar literalmente de “prestación de servicio educativo” en su artículo 200.

A pesar de la innegable consagración jurídica del derecho a la educación, y de la aparente legitimación social con el que contaría, muchas veces se ve seriamente resentido por medidas de fuerza tomadas por las entidades que representan al personal docente, las que invocan para sí derechos los derechos constitucionales que les asisten como entidades sindicales, y en particular el de huelga.

Concretamente, se invocan los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, particularmente los números 87, 151 y 154.

De dichos convenios sólo al primero, el N° 87, se le podría reconocer rango de nivel constitucional en virtud de lo dispuestos en los artículos 8.3 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 22.3 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, mientras que los dos últimos constituirían textos jurídicos de rango supralegal pero infraconstitucional, todo ello en función de lo normado por el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

Cabe recordar que ninguno de dichos instrumentos regula el derecho a huelga, sin perjuicio de lo cual diversos organismos dependientes de la OIT, en particular el Comité de Libertad Sindical, ha desarrollado una doctrina que lo aborda indirectamente, cual es la relativa a los llamados “servicios esenciales”. Estos servicios serían aquellos que no admitirían interrupciones por poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de las personas.

El desarrollo doctrinario de dicho Comité, cuyas conclusiones no son vinculantes para nuestro ordenamiento jurídico, ha sido receptado por la ley nacional 25.877, que determina los servicios que podrán considerarse esenciales, permitiendo la inclusión de nuevos servicios en el futuro aunque con criterios muy restringidos.



*Honorable Cámara de Diputados*  
*Provincia de Buenos Aires*

Vale decir que la propia Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha dicho recientemente que sus dictámenes no son vinculantes para los Estados Parte.

Del marco jurídico suscitadamente expuesto surge claramente que el derecho a la prestación del servicio educativo surge de modo explícito, taxativo y reiterado del texto constitucional, mientras que el discutido derecho a la no restricción estatal de las medidas de fuerza en materia educativa surge de dictámenes no vinculantes de un organismo internacional al que nuestro Estado se encuentra ligado mediante instrumentos de jerarquía supralegal pero infraconstitucional.

Lo dicho surge con mayor claridad si se piensa en un abordaje no ya constitucional sino convencional.

Adicionalmente cabe decir que la ley nacional 25.877 debe conjugarse con la también ley nacional 26.606, que establece con claridad que **“La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado.”** (art. 2), que la educación **“...es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado...”** (art. 3), que **“El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación...”** (art. 4) y que **“Los fines y objetivos de la política educativa nacional son:... Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.”** (Art. 11, inc. h).

Es por todo ello que la existencia de la referenciada ley nacional 25.877 no puede resultar óbice para legislar a nivel provincial sobre el carácter de servicio esencial de la Educación, en virtud del mandato constitucional ya explicado, a la vez que tampoco puede dudarse sobre la autonomía provincial para legisferar en la materia, única razón que explica que el servicio educativo, el estatuto de los trabajadores de la educación y las negociaciones colectivas del sector sean materias reguladas por leyes provinciales.

Se robustece sustancialmente esta postura en el caso específico de la educación primaria, la que recibe especial tratamiento, tanto en la Constitución Nacional como en los Tratados Internacionales.

Es así que nuestra Carta Magna, en su artículo 5, impone a las provincias la obligación de asegurar **“la educación primaria”**.

En el mismo sentido la Declaración Universal de Derechos Humanos reza en su artículo 26 que **“La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.”**; el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales establece en su artículo 13 que **“La enseñanza primaria debe ser**



*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*

**obligatoria y asequible a todos gratuitamente...”;** la Convención sobre los Derechos del Niño manifiesta en su artículo 28 que **“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;...”**

De dicho plexo normativo puede colegirse sin mayor hesitación que: 1) la educación primaria es responsabilidad primordial de las provincias, 2) la educación primaria debe ser gratuidad y asequible y 3) la educación primaria es obligatoria.

Se advierte así que la autonomía provincial para legislar en materia de educación primaria surge de la propia Carta Magna federal, que manda a las provincias a asegurar la misma, como contrapartida lógica de la obligatoriedad, la cual está dirigida no sólo a los alumnos y sus responsables legales sino también, y fundamentalmente, al Estado como responsable de tomar todas las medidas enderezadas al efecto.

Por otro andarivel, el derecho a huelga, como todos los derechos constitucionales, no es absoluto y se encuentra sujeto a reglamentación (artículos 14, 28 y concordantes de la Carta Magna), reglamentación que hoy no existe.

En efecto, por un lado tenemos la nombrada ley nacional 25.877, limitada a los servicios esenciales entre los que no incluye la educación, y por otro la ley provincial 13.552, sobre la cual nos explayamos más abajo, que derechamente prohíbe la inclusión de la educación como servicio esencial, lo cual, lógicamente, implica la prohibición de reglamentación.

Corolario lógico de todo ello es que la ausencia de reglamentación de un derecho constitucional tiende a la absolutidad en su aplicación, como nítidamente hemos podido corroborar por la intensidad y extensión temporal de las medidas de docentes adoptadas por los gremios docentes.

En otras palabras, existe en el tema una omisión constitucional que pretendemos suplir con nuestro proyecto.

Constitucionalmente existe otra potente causa a favor de la reglamentación del derecho de huelga, dado que el mismo es reconocido por nuestra Ley Suprema a “los gremios”, en el segundo párrafo del artículo 14 bis, y no a los “trabajadores”, cuyos derechos sí reconoce en el primer párrafo del mismo. Esto resulta trascendental en la materia que estamos abordando debido a que una sustancial parte de los docentes de la provincia no se encuentran afiliados a ningún gremio, lo que desnuda claramente la imperiosa necesidad de regular la materia.

El Derecho Comparado es generoso en la cuestión y muestra profusa legislación en el sentido propuesto, incluso en algún caso de raigambre constitucional como



*Honorable Cámara de Diputados*  
*Provincia de Buenos Aires*

la Constitución de Ecuador, que en su artículo 326 dispone: “*El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:... inciso 15) Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarbúrfica, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios*”.

En la misma dirección tenemos la ley peruana N° 28.988, que en su artículo 1° dispone expresamente: “*Constitúyese la Educación Básica Regular como un servicio público esencial, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental de la persona a la educación, derecho reconocido en la Constitución Política del Perú, en la Ley General de Educación y en los Pactos Internacionales suscritos por el Estado peruano. La administración dispondrá las acciones orientadas a asegurar los servicios correspondientes.*”. A su turno, el art. 3° de la ley 29.062 (que regula el profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial), reiteró el carácter público esencial de la educación. La constitucionalidad de dicha calificación legal fue ratificada por el Tribunal Constitucional en fallo del 22 de abril de 2009 ante una demanda del Colegio de Profesores del Perú, fundada en la afectación del derecho de huelga de los profesores.

Finalmente, en Italia, tenemos el artículo 1, inciso 1, de la Reglamentación del Derecho de Huelga (Ley 146 de 1990) que señala que “*A los efectos de esta ley se consideran servicios públicos esenciales, independientemente de la naturaleza jurídica de la relación de trabajo, incluso si se mantiene en régimen de concesión o por convención, las destinadas a garantizar el disfrute de los derechos humanos, protegidos por la Constitución, a la vida, a la salud, la libertad y la seguridad, la libre circulación, la salud y la seguridad social, la educación y la libertad de comunicación*”.

Con base en el plexo constitucional normativo descripto, coincidente además con calificada legislación extranjera, es que elevamos un proyecto cuyo texto contempla, liminarmente, la derogación de del artículo 18 de la ley 13.552, en cuanto prohíbe, precisamente, lo que aquí proponemos.

En cuanto al fondo de la cuestión, atendiendo la diferente intensidad en la regulación constitucional de la escuela primaria y la secundaria, nos permitimos proponer tratamientos diferenciados.

En tal sentido, ante la incuestionable necesidad de evitar cualquier perturbación en la prestación del servicio educativo en nivel primario, proponemos declararlo servicio esencial de manera tal que se evite la pérdida de días de clases, muchas veces irrecuperables, estableciendo directamente en el texto legal el



*Honorable Cámara de Diputados*  
*Provincia de Buenos Aires*

establecimiento de una guardia mínima que garantice el funcionamiento de los comedores escolares, el dictado del mínimo de días establecidos para el ciclo lectivo y la apertura de los establecimientos escolares.

En cuanto a la educación secundaria, facultamos al Poder Ejecutivo a declarar la misma como servicio esencial de manera temporal a fin de no afectar derechos constitucionales como el de huelga pero evitar al mismo tiempo el uso abusivo de medidas de fuerza. En ese orden es que la facultad que proponemos es limitada en el tiempo y sujeta a la afectación sensible del servicio educativo cuando las medidas de fuerza se prolonguen en el tiempo o revistan alguna modalidad o grado de intensidad que pudiera resentir la prestación que garantiza la Constitución provincial. Se faculta al PE para que, verificados dichos supuestos, adopte las medidas necesarias para garantizar dicha prestación.

Por los argumentos expuestos solicitamos a la Honorable Cámara acompañe el presente proyecto.

GUILLERMO RICARDO CASTELLO  
Diputado  
H.C. Diputados Prov. de Bs.As.