



# **OBSERVATORIO LEGISLATIVO LOCAL**

## **DESCANSO DOMINICAL**

**Informe de Situación Elaborado por el  
Observatorio Legislativo Local**

**Rosario, Julio de 2016**

## **Descanso Dominical en Santa Fe para los Empleados de Comercio.**

A partir del día 3 de Julio los grandes supermercados de la ciudad de Rosario deberán cerrar sus puertas los días domingos. Es que, según la **Ley Nro.1344 de Regulación de Horarios de Apertura y de Cierre de Establecimientos Comerciales y/o de Servicios**, sancionada por la legislatura de la Provincia de Santa Fe en Noviembre de 2014, y a la cual la Municipalidad de Rosario adhirió mediante la **Ordenanza Nro. 9.516**, del 17 de Marzo de 2016, se instaura el llamado “*descanso dominical*” para los empleados de comercio que realicen sus actividades en grandes centros comerciales.

Tema de una complejidad profunda, cruzado por intereses sectoriales, económicos y hasta sociales, merece un análisis del mismo tenor, desprovisto de razonamientos dirigidos por dichos intereses. Desde el Observatorio Legislativo Local proponemos éstas líneas para aportar a ese camino.

### Terminología

Cuando hablamos, en general, de “*descanso dominical*”, nos referimos al derecho de los trabajadores a no trabajar los días domingos.

En el caso específico que nos compete, al referirnos a este término, lo haremos en el sentido de ese mismo derecho, pero sólo para los empleados de comercio que se desempeñen en determinados comercios, los cuales cumplan con determinadas características. Es necesario aclarar este punto ya que fue nodal en la discusión transitada hasta llegar la sanción de la ley provincial y la ordenanza de adhesión de la Municipalidad de Rosario.

### Historia

El derecho al “*descanso dominical*” puede rastrearse históricamente hasta el año 1905, cuando la Cámara de Diputados de la Nación sanciona la **Ley Nro. 4.661**, proyecto del entonces Diputado Alfredo Palacios. Aunque con la restricción de que sólo era de ejecución en la Capital Federal, sus argumentos basamentan la doctrina jurídica respecto al tema.

<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/wdebates/Ley.04661.Debate.Descanso.Dominical.pdf>

Allí se establecía que quedaba “...*prohibido en domingo el trabajo material por cuenta ajena (sic) y el que se efectúe con publicidad por cuenta propia, en todo establecimiento ó sitio de trabajo sin más excepciones que las expresadas en esta ley y en los reglamentos que se dictaren para cumplida...*”

Las excepciones allí mencionadas tenían que ver con *“los trabajos que no sean susceptibles de interrupciones por la índole de las necesidades que satisfacen, por motivo de carácter técnico o por razones que determinen grave perjuicio del interés público o a la misma industria”*. Tampoco fueron incluidas las tareas *“de reparación o de limpieza indispensables para no interrumpir con ellos las faenas de la semana en establecimientos industriales”* y el servicio doméstico en general.

También indicó que ninguna de esas excepciones serían *“...aplicable(s) a las mujeres y a los menores de 16 años”*, y estableció que en los días domingos permanecerían cerradas las casas de expendio de bebidas.

En el año 1932 se sanciona la **Ley Nro. 11.640**, que deroga la ley 4.661, e introduce el concepto de *sábado inglés* extendiendo la prohibición de trabajo durante los fines de semana a partir de las 13 horas del día sábado.  
<http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-nacional-11640.htm>

Para unificar la legislación, en el año 1969 se sanciona la **Ley Nro. 18.204** (Ley de Descanso Semanal Uniforme). Así, por medio de ésta se derogaron las leyes 4661 (recordemos que sólo aplicaba en Capital Federal) y 11.640, y se estableció en el ámbito nacional la prohibición de trabajar desde las 13 horas del sábado hasta las 24 horas del día domingo siguiente. Dato importante es el artículo octavo, que expresa *“...tiénense por sustituidas las leyes provinciales que estatuyen sobre descanso en días sábados por la tarde y día domingo...”*  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114766/norma.htm>

En 1976 se sanciona la **Ley Nro. 20.744**, llamada Ley de Contrato de Trabajo cuya finalidad es *“...regir todo lo relativo a la validez, derechos y obligaciones de las partes, sea que el contrato de trabajo se haya celebrado en el país o fuera de él; en cuanto se ejecute en su territorio...”* en cuyos artículos 204 a 207 se legisla sobre el descanso semanal.  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>

Finalmente, en 1991 *“...para afianzar y profundizar la libertad económica y la Reforma del Estado con el objeto de consolidar la estabilidad económica, evitar distorsiones en el sistema de precios relativos y mejorar la asignación de recursos en la economía nacional, a fin de asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso...”* (...) tornándose *“...imperioso instrumentar medidas y dejar sin efecto otras existentes, con el objeto de facilitar el comercio interno y*

*externo, propendiendo a la desregulación de distintos mercados y a la simplificación del sistema tributario, que por su complejidad afecta directamente a los consumidores, a importantes sectores productivos y a los exportadores...”* medidas que favorecerán a “...la competencia y a la mejor atención al público de los comercios minoristas de expendio de mercaderías o prestadores de servicios, la eliminación de barreras que impidan la libertad horaria respetando los derechos y obligaciones que corresponden a los empleados y empleadores de acuerdo a la legislación vigente...”, el **Decreto Nacional Nro. 2284/91** de Desregulación Económica, en su artículo 18 suprime “... toda restricción de horarios y días de trabajo en la prestación de servicios de venta, empaque, expedición, administración y otras actividades comerciales afines, sin perjuicio de los derechos individuales del trabajador...”

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/7539/texact.htm>

Este Decreto es el que, desde los años 90, habilita a cualquier comercio permanecer abiertos todos los días de la semana, y del cual se valen las grandes cadenas de Supermercados para legitimar su rango horario.

### El Descanso Dominical en Santa Fe, y particularmente en Rosario

A instancias de un proyecto elaborado e impulsado por la Asociación Empleados de Comercio de Rosario, la Provincia de Santa Fe sancionó en Noviembre de 2014 la **Ley Nro.1.344 de Regulación de Horarios de Apertura y de Cierre de Establecimientos Comerciales y/o de Servicios**, comúnmente llamada Ley de Descanso Dominical.

<https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=236595&item=115805&cod=73b51af250b977b8c6cc97c5a4c72520>

En su artículo 1 establece que “*Los establecimientos comerciales y/o de servicios de la provincia de Santa Fe deberán permanecer cerrados los días domingos y los declarados como feriados nacionales que se detallan taxativamente: 25 de mayo, 20 de junio, 9 de julio, 26 de septiembre, día del empleado de comercio. El día del empleado de comercio se concretará anualmente el miércoles de la última semana del mes de septiembre*”

A continuación se define quiénes y en qué casos están exceptuados de esta normativa. De ello se desprende que quedan excluidos “... a) los establecimientos comerciales que sean atendidos por sus dueños y que no superen los ciento veinte (120) metros cuadrados de superficie; b) los establecimientos ubicados en las estaciones terminales de cualquier medio de transporte; c) los locales que se encuentren en centros y/o paseos comerciales,

*que no superen los doscientos (200) metros cuadrados de superficie; d) la recepción, distribución y venta de diarios, periódicos y revistas; e) los establecimientos que presten servicios velatorios y de sepelio; f) las farmacias; g) los establecimientos que presten servicios esenciales de salud, transporte, hotelería, telecomunicación (excepto que realicen ventas comerciales) y expendio de combustibles; h) los establecimientos cuya actividad principal sea elaboración y/o venta de pan, pastelería, repostería, heladería, comidas preparadas, restaurantes, bares; i) los videos clubes, florerías, ferreterías; j) los teatros, cines, juegos infantiles, circos y todos aquellos destinados a esparcimiento; k) los establecimientos dedicados a la venta de libros, música y videos de películas y/o similares; l) los mercados de abasto de concentración de carnes, aves y huevos, pescados, legumbres y frutas. m) las ferias y mercados municipales.” (artículo 5)*

*“Los establecimientos comerciales y/o prestadores de servicios que se encuentren bajo una misma unidad arquitectónica denominados shopping y/o galerías comerciales podrán realizar apertura los días domingos siempre y cuando lo hicieren con recursos humanos provenientes de altas de primer empleo, convenios de pasantías y de programas promoción de empleo, tanto nacionales como provinciales. En este caso deberán contar con autorización expresa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia, mediante Resolución fundada...” con excepción de “...los supermercados, autoservicios, hipermercados, megamercados o cualquier otra denominación que adopten cuando superen la cantidad de metros cuadrados prevista en el inciso a) del artículo 5...” es decir los 120 metros cuadrados (artículos 6 y 7)*

La controversia generada por esta ley devino de estas excepciones que se plantearon, y que tienen que ver directamente con los supermercados emplazados en los centros comerciales de las grandes ciudades de la provincia,

Otra complejidad que se sumó fue el artículo 9 que establece que *“La entrada en vigencia de la presente ley en cada Municipio y Comuna deberá decidirse por una ordenanza de adhesión la que podrá regular los alcances de su aplicación en función de las particularidades de cada localidad...”*

Particularmente importante es remarcar esto de que la ordenanza de adhesión que realice cada Municipio o comuna **“... podrá regular los alcances de su aplicación en función de las particularidades de cada localidad”** ya que le agregé a la discusión una nueva faceta en virtud de que, como veremos más adelante, la ordenanza sancionada por la Municipalidad de Rosario cambia sustancialmente algunos parámetros enunciados en la ley provincial.

Trasladada la discusión ahora a la Municipalidad de Rosario, el Concejo Municipal mantuvo en estudio el tema durante todo el año 2015. Se sucedieron reuniones con las cámaras de grandes y medianos supermercadistas, y con la Asociación de Empleados de Comercio. Producto de esas reuniones se llegó a un proyecto de ordenanza que se discutió en el recinto del Concejo Municipal el día 17 de Marzo de 2016 (ver versión taquigráfica en [http://www.concejorosario.gov.ar/resources/versionestaquigraficas/VersionTaquigrafica\\_000513v.pdf](http://www.concejorosario.gov.ar/resources/versionestaquigraficas/VersionTaquigrafica_000513v.pdf))

El proyecto fue aprobado por 21 votos por la afirmativa y 6 votos por la negativa, quedando así sancionada la **Ordenanza Nro. 9.516** <http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=112839>

Los Concejales que apoyaron el proyecto fueron Jorge Boasso, Sebastián Chale, Carlos Cossia, Enrique Estévez, Horacio Ghirardi, Fernanda Gigliani, Lorena Giménez Belegni, Diego Giuliano, Verónica Irizar, Daniela León, Celeste Lepratti, Norma López, Marina Magnani, Osvaldo Miatello, Juan Monteverde, Carola Nin, Aldo Pedro Poy, Pedro Salinas, María Eugenia Schmuck, Caren Tepp y Eduardo Toniolli. En cambio votaron por la negativa los Concejales Agustina Bouza, Carlos Cardozo, Gabriel Chumpitaz, Renata Ghilotti, Alejandro Rosselló y Martín Rosúa.

Anteriormente decíamos que la posibilidad que otorga la ley provincial a que cada municipio regule los alcances de su aplicación según las particularidades de cada localidad sumó nuevas controversias. Esto quedó demostrado al momento de votarse en particular, donde puede verse que el artículo 2 que dispone que *“Lo dispuesto (...) se aplicará a supermercados, hipermercados y megamercados conforme a los parámetros establecidos por la Ley no 12.069, de grandes superficies comerciales”* fue aprobado por 16 votos afirmativos y 11 negativos.

La diferencia sustancial radica en las dimensiones de los comercios que quedan eximidos de cerrar, ya que la ordenanza hace referencia a la Ley 12.069 de grandes superficies comerciales. Y si tenemos en cuenta que el inciso e) del artículo 2 de la misma establece que *“... serán considerados bajo este título, los emprendimientos que cumplan con al menos uno de los presentes requisitos: 1.- Todos los establecimientos de comercialización minorista o mayoristas que realicen ventas minoristas, que ocupen una superficie cubierta destinadas a la exposición y ventas de más de 400 metros cuadrados en Municipios con una población de hasta 25.000 habitantes; una superficie superior a los 700 metros cuadrados en Municipios entre 25.000 y 100.000 habitantes, una superficie superior a 1.000 metros cuadrados en*

*Municipios entre 100.000 y 300.000 habitantes y una superficie de más de 1.200 metros cuadrados cubiertos en Municipios de más de 300.000 habitantes...”, queda claro que la norma local recortó el beneficio del descanso dominical a los empleados de comercios que posean una superficie mayor a los 1.200 metros cuadrados. En cambio, la ley provincial sólo libera de la prohibición de abrir los domingos a comercios atendidos por sus dueños o menores a 120 metros cuadrados, farmacias y locales ubicados en estaciones terminales de ómnibus, entre otras pocas excepciones.*

### Hecha la ley, comenzaron los problemas

La ordenanza de la Municipalidad de Rosario establece que el cierre de los locales comerciales abarcados por la misma comienza a regir a partir del 1 de Julio de 2016.

Desde el momento de su sanción y posterior promulgación por parte de la Intendencia Municipal, hasta hoy día, se produjeron una serie de hechos que complicaron el proceso.

Si bien es verdad que la Ley Provincial ya se aplica en varias ciudades santafesinas (Vera, Ceres, Avellaneda, Villa Gobernador Gálvez, Rafaela, Venado Tuerto, Esperanza, Santo Tomé, Ciudad de Gálvez, San Jerónimo Norte, San Cristóbal, Cañada de Gómez, Reconquista, San Carlos, San Justo, Sunchales, Pérez, San Jorge, Recreo y Rufino) los representantes legales de los grandes supermercados interpusieron varios recursos a la justicia para retrotraer la medida alegando que la legislación provincial y la ordenanza municipal son inconstitucionales ya que legisla en una materia que sólo le corresponde a la nación, y de esa manera impedir de esa manera que se comience a aplicar en la ciudad de Rosario. Al mismo tiempo que comenzaron a emitir telegramas de despido de personal aduciendo indirectamente que al verse obligados a cerrar los días domingos no podrían mantener la misma planta de personal.

Así, ésta última semana y a modo de presión para que el Concejo revea la norma, las empresas Coto, Carrefour, Jumbo y Libertad enviaron alrededor de 130 telegramas de despido, ante lo cual el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Santa Fe convocó a las partes y dictó la Conciliación Obligatoria, medida que no fue acatada por Coto en una clara provocación. Acusaciones cruzadas de “falsos empleados” o “gerentes vestidos de cajeros” por un lado, y legisladores que sancionaron una norma sin prever las consecuencias (y si lo

hicieron no se hacen cargo de ello) circularon en los medios de comunicación y en cuanta reunión se realizó.

A esto hay que sumarle el pedido de los Concejales que en su momento votaron en contra de la ordenanza para que la Intendente la vete, cosa que no podría hacer ya que la promulgó oportunamente.

En un esfuerzo por destrabar la situación, la Comisión de Gobierno del Concejo Municipal de Rosario recibió a directivos de la Asociación Supermercados Unidos (ASU) y a representantes de los supermercados Coto, Jumbo, Libertad y Carrefour. En esa reunión ASU pidió a los concejales que se disponga la suspensión de la puesta en vigencia de la ordenanza por 120 días, lo que aparentemente no contaría con el consenso necesario

### Conclusiones

No hay dudas de que el *Descanso Dominical* es un derecho de adquirido por los trabajadores a lo largo de la historia, derecho que sufrió ampliaciones y mutilaciones según la época política y económica del país.

Mucho se dijo, se hizo y quizás se intente hacer para reverlo, y aún hoy el tema suscita controversias doctrinarias y jurisprudenciales en torno a los alcances de la prohibición y de las consecuentes excepciones

Es importante destacar que este debate tiene dos planos, que no deberían cruzarse. Uno el legal, donde la justicia deberá decidir si la norma es constitucional o no. El otro es el político, donde es indiscutible que el avance fue significativo, aunque no definitivo, siendo imperioso avanzar en la universalización de este derecho y, en los casos de comercios que deban abrir sus puertas por una necesidad de funcionamiento del resto de las actividades, será necesario que los gremios y el Estado cumplan una eficaz tarea de fiscalización para resguardar los derechos de los trabajadores.

Nota: Para ver la infografía de este informe hacer [click aquí](#)