



Poder Judicial de la Nación

Juzgado Nacional de 1ª Instancia del Trabajo N° 8

AUTOS: “CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (C.T.E.R.A.) c/ ESTADO NACIONAL – PODER EJECUTIVO NACIONAL s/ ACCIÓN DE AMPARO”

EXPTE. N° 390/2024

SENTENCIA INTERLOCUTORIA

Buenos Aires, 9 de febrero de 2024.

VISTO:

El presente proceso de amparo, en el que la CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (en adelante, C.T.E.R.A.) demanda al Poder Ejecutivo de la Nación Argentina y requiere que se decrete la nulidad e inconstitucionalidad de los arts. 86, 87, 88 y 97 del D.N.U. 70/23 dictado el día 21 de diciembre de 2023, según los argumentos que a los que se hizo referencia en la [resolución del día 5 de febrero de 2024](#).

Asimismo, peticiona el dictado de una medida cautelar en los términos del art. 230 CPCCN que suspenda temporalmente la aplicación de dichos artículos hasta tanto se dicte la sentencia de fondo en virtud de “la inminente afectación y eliminación de derechos laborales y sindicales de raigambre superior”.

Que, luego del [dictamen](#) inicial del Sr. Representante del Ministerio Público Fiscal, Dr. Juan Manuel Domínguez, se asumió la competencia, se admitió la vía procesal intentada y se ordenó la producción del informe previsto por el art. 4º de la ley 26.854, tal como se observa en la ya aludida [resolución inaugural](#). La reseña sobre el interés público comprometido al que hace alusión la Ley de Medidas Cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado Nacional fue [presentada el día 7 de febrero de 2024](#).

Sostiene la representante del Estado Nacional, en específico, de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano, que el conjunto de medidas implementadas por el decreto cuya aplicación se cuestiona se encuentran motivadas en la urgencia causada por la crisis económica que atraviesa el país y que, como tal, resulta incompatible con los plazos normales para la sanción de una ley, en atención a la diversidad de las materias a las que refiere ([página 10](#)). Argumenta que tales circunstancias materiales tornaron necesaria una inmediata respuesta normativa que –afirma– “...el Congreso Nacional difícilmente

implementadas por el gobierno anterior provocaron un severo riesgo de hiperinflación, que de ocurrir generaría un enorme perjuicio económico-social a toda la población del país (*ídem*).

Esgrime que la excepcionalidad, necesidad y urgencia son cuestiones políticas no justiciables, cuya valoración compete al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación, de modo que –arguye– se trata de “...una verdadera cuestión política (institucional) que debe ser considerada como no justiciable...”, tal como la imposibilidad de cumplir con el trámite ordinario para la sanción de las leyes que, según señala, supone un análisis de oportunidad, mérito y conveniencia, que también es de “valoración estrictamente política” ([página 12](#)).

Fundamenta en copiosa doctrina y jurisprudencia su posición y defiende el accionar del Poder Ejecutivo, que considera ajustado a las facultades constitucionales delegadas ([páginas 12 a 22](#)). Esboza una explicación sobre las circunstancias que califica de objetivas y comprobables y que justificarían, según su entender, el dictado del decreto bajo análisis ([páginas 22 a 25](#)). Añade un profundo comentario sobre la eficacia y proporcionalidad de las medidas adoptadas para paliar la crisis denunciada ([páginas 25 a 28](#)) y se expide sobre la improcedencia de la medida cautelar requerida por la entidad sindical accionante y sobre la ausencia de los requisitos adjetivos para su viabilidad ([páginas 29 a 53](#)).

Refiere a la conexidad que, según su parecer, existe con la causa caratulada “Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y otros c/ Estado Nacional - D.N.U. 70/23 s/ Amparo - Ley 16.986” (Expte. N° 48.013/23) y cuestiona la competencia de la justicia laboral en razón de la materia y la persona ([páginas 4 a 8](#)). Fundamenta su posición en derecho, requiere el rechazo de la medida cautelar, con costas.

Que, finalmente, de la medida precautoria requerida se confirió nueva vista al Sr. Representante del Ministerio Público Fiscal, quien se expidió a través del dictamen N° 56/24, que en este acto se agrega.

Y CONSIDERANDO:

I. Que, en primer término y respecto de la competencia de la Justicia Nacional del Trabajo corresponde destacar, como bien sostuvo el Sr. Representante del Ministerio Público Fiscal, que se imprimió a la causa el trámite procesal previsto por la ley 16.986 que, en su artículo 16, expresamente dispone la improcedencia de la recusación sin causa y la inoponibilidad de las cuestiones de competencia, excepciones previas e incidentes.

También es necesario subrayar que fue la parte demandada quien afirmó haber

inadmisibilidad formal de la acción como proceso colectivo y se ordenó desvincular la totalidad de las actuaciones anexadas al referido proceso, para su remisión a las jurisdicciones correspondientes (ver la [resolución del 4 de enero de 2024](#) del Juzgado de FERIA Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal, confirmada mediante [sentencia del 17 de enero de 2024](#) por la Sala de FERIA de la Excm. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal), circunstancia que desactiva la referencia al “juez natural” efectuada por la demandada en el [punto V de su presentación](#). Repárese, en tal sentido, los cardinales argumentos aportados por los Magistrados de la Sala de FERIA del Tribunal Federal, al considerar que “...no se explica cuál es el gravamen que le causa al Estado Nacional que, en resguardo de los principios de jurisdicción, competencia y especialidad establecidos en las normas procesales, se preserve la intervención propia de los tribunales competentes para conocer en cada una de las vastas materias de las que se ocupa el D.N.U. 70/23. Ello así, más allá de que pudiere corresponder a las competencias de los respectivos fueros que eventualmente intervengan, la posibilidad de tramitar procesos colectivos donde se unifiquen acciones sobre un mismo tema o cuestión...” ([Considerando VI, página 14](#)).

Por lo expuesto y según lo normado en los arts. 20 y 21, inc. a), de la ley 18.345 a los que ya he hecho referencia en la [resolución del día 5 de febrero de 2024](#), se deben rechazar los planteos deducidos respecto de la competencia de la Justicia Nacional del Trabajo para entender en las presentes actuaciones.

II. Que, sentado lo previo, corresponde me expida acerca de la medida cautelar deducida y, al respecto, según ha reiterado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en casos excepcionales pueden admitirse medidas cautelares anticipatorias que coincidan total o parcialmente con lo que es motivo de debate sin que ello implique prejuzgamiento cuando la tutela de los derechos así lo requiere (Fallos [320:1.633](#)), en tanto y en cuanto se verifiquen en forma suficientemente clara los presupuestos de hecho que hacen a la verosimilitud del derecho y al peligro en la demora (cfr. arts. 195, 230 y 232 del C.P.C.C.N. y arts. 3, 13, 15 y concs. de la ley 26.854).

Aclaró, el Máximo Tribunal, que este tipo de medidas es una “...decisión excepcional porque altera el estado de derecho existente al tiempo de su dictado, habida cuenta que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final, lo que justifica una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión...” (Fallos [326:3.729](#), [328:3.638](#), [328:3.720](#), [329:3.464](#) y [342:645](#), entre muchos otros). Asimismo, indicó que “...en esos casos los

parte cuando concurren simultáneamente los siguientes requisitos: “a) Se acreditare sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; b) La verosimilitud del derecho invocado; c) La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto; d) La no afectación del interés público; e) Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles...”.

En ese marco, corresponde analizar –en primer término y en el escueto margen previsto para el dictado de una medida precautoria– si existe verosimilitud de ilegitimidad del acto cuestionado (inc. “c” del art. 13 previamente referido).

Recuérdese, en tal sentido, que el inciso 3 del art. 99 de la Constitución Nacional determina, como principio general, la prohibición expresa al Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, de modo que solo admite la sanción de decretos de necesidad y urgencia –como el cuestionado en la presente causa– en forma excepcional y cuando median, precisamente, “...circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por [la] Constitución para la sanción de las leyes...”.

Sobre esta concesión extraordinaria que se incorporó en la reforma constitucional del año 1994 y que no se encontraba en el texto original de la norma fundamental sobre la que se estructuró la Nación Argentina en los albores del Siglo XIX, el Máximo Tribunal Federal dejó aclarado que “...los constituyentes de 1994 no han eliminado el sistema de separación de las funciones del gobierno, que constituye uno de los contenidos esenciales de la forma republicana prevista en el art. 1° de la Constitución Nacional. En este sentido, los arts. 23, 76 y 99 revelan la preocupación del poder constituyente por mantener intangible como principio un esquema que, si bien completado con la doctrina de los controles recíprocos que los diversos órganos se ejercen, constituye uno de los pilares de la organización de la Nación, por cuanto previene los abusos gestados por la concentración del poder. Considérese que la reforma fue fruto de una voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista, el fortalecimiento del rol del Congreso y la mayor independencia del Poder Judicial...” (Considerando 7° del precedente “Verrocchi”, Fallos [322:1.726](#)).

Con esas pautas como norte, se impone verificar si las condiciones económico-sociales que motivaron el dictado del decreto cuestionado pueden ser apreciadas –en forma preliminar y sin que se pueda alcanzar un grado de certeza definitivo en el marco adjetivo de la

Suprema de Justicia de la Nación expresamente destacó en el precedente “Consumidores Argentinos” que “...Si esta Corte, en ejercicio de esa facultad de control ante el dictado por el Congreso de leyes de emergencia, ha verificado desde el precedente de Fallos: 136:161 (‘Ercolano’) la concurrencia de una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad, esto es, corroborar que la declaración del legislador encuentre ‘debido sustento en la realidad’ (Fallos: 172:21 ‘Avico’; 243:449 ‘Nadur’; 313:1638 ‘Videla Cuello’; 330:855 ‘Rinaldi’, entre muchos otros) con mayor razón debe ejercer idéntica evaluación respecto de las circunstancias de excepción cuando ellas son invocadas unilateralmente por el Presidente de la Nación para ejercer facultades legisferantes que por regla constitucional no le pertenecen (arts. 44 y 99, inciso 31, párrafo 21, de la Constitución Nacional ...)” (Fallos [333:633](#)).

En resumidas cuentas, el último intérprete de la Constitución indicó, en reiteradas ocasiones, que se impone como requisito para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia la configuración de una situación de grave perturbación económica, social o política, que represente el máximo peligro para el país (Fallos [318:1.154](#)). Por ello, la Corte señaló que “...para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (Fallos [322:1.726](#), [Considerando 9º](#)). Agregó, a continuación, que “...es atribución judicial evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia” y, al respecto, aseguró que “corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales pro medio de un decreto (*idem*, segundo párrafo).

En el presente caso, frente a la impugnación deducida por la organización sindical el Estado Nacional no ha conseguido brindar suficientes pautas para tener por verificadas las exigencias antes mencionadas, en tanto no aparece *prima facie* justificada la medida excepcional

Constitucional, en una materia excepcional que, por su naturaleza, impone un escrutinio juicioso (Fallos [327:5.559](#)).

En este aspecto, la Sala de FERIA de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo ha dicho que: "...no se explica cómo las reformas planteadas, de aplicarse en forma inmediata y por fuera del trámite normal de sanción de las leyes, podrían remediar la situación referida a la generación de empleo formal, máxime cuando el propio decreto reconoce que se encuentra estancada hace 12 años, lo que impide –en principio– considerar la irrupción de alguna circunstancia súbita, imprevisible o de extrema ‘excepcionalidad’ ...” ([Sentencia Interlocutoria N° 1](#), Expte. Nro. 56.862/2023/1, “Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Incidente”).

IV. Que, en lo referido al recaudo del peligro en la demora, parece razonable concluir, en el marco indiciario de la cautela, que la aplicación de las normas cuestionadas a la asociación demandante podría conculcar el ejercicio de los derechos derivados de la libertad sindical, que gozan de la más amplia garantía constitucional y supra legal. Esta conclusión provisoria es coincidente con el criterio sustentado por la Sala de FERIA de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en la causa caratulada “Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina (C.T.A.) c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo s/ Acción de Amparo” (Expte. N° 56.687/23, [sentencia del día 4 de enero de 2024](#)).

Téngase en cuenta que, en cuanto al peligro en la demora, se ha dicho que se trata de un requisito que se relaciona con la existencia de un temor grave y fundado en el sentido de que el derecho que se va a reclamar se pierda, se deteriore o sufra un menoscabo durante la sustanciación del proceso (FALCÓN, Enrique M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1983, Tomo II, Pág. 235).

V. Que, por lo tanto, toda vez que en la presente concurren simultáneamente los requisitos previstos por el art. 13 de la ley 26.854 y por los arts. 195, 230 y 232 del C.P.C.C.N., sin que ello implique adelantar criterio alguno acerca de la suerte final de la pretensión ni, menos aún, acerca de la discusión jurídica que subyace a la norma cuestionada y que será materia de análisis al dictarse sentencia sobre el fondo del asunto, corresponde admitir la medida cautelar requerida y suspender preventivamente los efectos del D.N.U. 70/23 en lo que hace a la operatividad de los artículos 86, 87, 88 y 97 y en relación con la CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA y los trabajadores representados por esa entidad, hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

87, 88 y 97 del Decreto de Necesidad y Urgencia cuestionado que fueron, declarados inconstitucionales en la causa mencionada.

VI. Que, con respecto a la contracautela, no considero que sea exigible, atento la índole de la medida cautelar de que se trata cuyo cumplimiento no afecta los recursos ni el patrimonio del Estado Nacional. Repárese que es función judicial determinar el tipo de contracautela requerida a lo que se suma lo estipulado por el art. 61 de la L.O.

VII. Que, en cuanto al plazo de duración de la suspensión cautelar de los efectos del decreto, aclárase que debe prevalecer hasta el dictado de la sentencia definitiva salvo que, en atención a la provisionalidad que caracteriza al instituto cautelar, se ordene su modificación o levantamiento.

En este sentido, considero que el art. 5 de la ley 26.854 en cuanto establece un plazo de vigencia de las medidas cautelares dictadas contra el Estado Nacional se contrapone con la esencia misma del proceso cautelar que es, precisamente, asegurar que la sentencia a dictarse no se torne ilusoria y, además, desconoce la finalidad del instituto.

Ello así porque una de las características principales de las medidas cautelares es la provisionalidad y, por ello, no causan estado pero, en caso de ser ordenadas, deben tener eficacia hasta la finalización del pleito y/o hasta que sean modificadas o levantadas por cesación de las circunstancias que le dieron origen.

Al respecto se ha dicho que: “El art. 5 de la ley 26.854 al fijar un plazo de vigencia de seis meses de la medida cautelar –prorrogable por otros seis meses cuando fuese indispensable y no hubiere, en principio, una actitud dilatoria de la parte favorecida– es incongruente con el carácter instrumental del instituto precautorio, el cual tiene por objeto asegurar –sobre la base de un derecho verosímil– el cumplimiento de una eventual sentencia favorable” (C.N.C.yC.F., Sala I *in re* “American Airlines Inc. c/ Administración Nacional de Aviación Civil s/ Nulidad de Acto Administrativo”, resolución del 6 de junio de 2014).

VIII. Que, corresponde diferir la imposición de costas y regulación de honorarios hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

Por todo lo expuesto, normas legales citadas y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Representante del Ministerio Público Fiscal, **RESUELVO: 1)** Hacer lugar a la medida cautelar peticionada y suspender provisoriamente los efectos del D.N.U. 70/23 en lo que hace a la operatividad de los artículos 86, 87, 88 y 97 y en relación con la CONFEDERACIÓN DE

NOTIFÍQUESE a las partes actora la resolución que antecede.

Laura Matilde d'Arruda
Jueza Nacional
(FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE)

Se deja constancia que se notificó en forma electrónica la resolución que antecede, de acuerdo con el registro del Sistema de Gestión Integral de Expedientes Judiciales Lex100.

Diego Rodríguez Fortunato
Prosecretario Administrativo