



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 DEFINITIVA N° 27.452

Buenos Aires, 6 de marzo de 2024.

VISTO:

El presente proceso de amparo, en el que la CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA 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 a los que se hizo referencia en la [resolución del día 5 de febrero de 2024](#).

Tal como se compendió en la resolución aludida y según resumió el Sr. Representante del Ministerio Público Fiscal, Dr. Juan Manuel Domínguez en su [dictamen](#) inicial, la confederación accionante fundamenta su posición en la existencia de ilegalidad manifiesta en el dictado del decreto, en tanto entiende reconocida por la propia administración pública la ausencia del requisito formal que exige la presencia de “...circunstancias excepcionales [que] hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes...” ([página 7](#)). Asevera que fue el propio Estado el que convocó, con posterioridad a la sanción del decreto, el trámite en sesiones extraordinarias desde el 26 de diciembre de 2023 hasta el 31 de enero de 2024, con prórroga hasta el día 15 de febrero del año en curso.

Plantea que el decreto lesiona derechos de “estatus constitucional”. Cuestiona la alegada “situación de inédita gravedad” a la que refiere la norma impugnada y justifica con profundas argumentaciones la colisión que se evidenciaría –según su criterio– con normas jurídicas de máxima jerarquía sobre la libertad sindical.

Realiza un detalle puntual de cada uno de los artículos impugnados y concluye con una crítica al aspecto formal que invalidaría la norma ejecutiva, según su posición. Transcribe extensos fragmentos de la jurisprudencia que considera aplicable y fundamentan su posición en derecho.

Por su parte, según el escrito incorporado el día 15 de febrero de 2024 y luego de producir la [declaración previa](#) a la que refiere el art. 4 de la ley 26.854, la administración presenta el [informe circunstanciado](#) previsto en el art. 8 de la ley 16.986.

Niega puntualmente cada uno de los hechos y argumentaciones deducidas por la entidad accionante, se expide respecto de la inexistencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y enfatiza que el Estado Nacional “...ha debido adoptar medidas para superar la situación de



emergencia creada por las excepcionales condiciones económicas y sociales que la Nación padece...” ([página 17](#)). Asegura que resulta imperativo adoptar medidas urgentes que otorguen mayor libertad a las fuerzas productivas del país y que el instrumento utilizado es excepcional y utilizado en un caso extremo, por resultar imposible seguir el procedimiento normal de formación y sanción de las leyes.

Explica que la Procuración del Tesoro de la Nación ha dictaminado que el análisis sobre la “...necesidad y urgencia sólo puede considerarse sometido al pertinente contralor del Poder Legislativo de la Nación, a quien corresponde pronunciarse acerca de los extremos –de valoración política- que habilitan el ejercicio de la facultad excepcional del Poder Ejecutivo, así como la oportunidad, mérito y conveniencia de su contenido...” ([página 18](#)).

Introduce extensas consideraciones jurídicas en sustento de la validez del decreto cuestionado y explica los motivos por los que resulta tanto “...imperioso como necesario eliminar las barreras y restricciones estatales que impiden el normal desarrollo de la economía, ordenar las cuentas públicas, promover un programa general de desregulación de la economía y, al mismo tiempo, una mayor inserción en el comercio mundial...” ([página 24](#)). Afirma que la excepcionalidad, necesidad y urgencia son cuestiones políticas o institucionales no justiciables. Distingue las características jurídicas de los decretos de necesidad y urgencia y de los que corresponden a la simple delegación legislativa.

Reafirma la imposibilidad de seguir el procedimiento para la sanción de las leyes e indica la importancia de los decretos de necesidad y urgencia como mecanismos para fortalecer el sistema de diálogo político. Sostiene que el Poder Ejecutivo de la Nación puede sancionar un decreto de necesidad y urgencia “...tanto para afrontar una situación grave como también para forzar el tratamiento por la Cámaras de una propuesta legislativa...” tesitura que, según dice, “...refuerza la iniciativa presidencial frente a supuestos de un Congreso remiso...” ([página 29](#)).

Puntualiza, sobre esto último, que el Congreso de la Nación sesionó sólo en dos oportunidades durante el año 2023, circunstancia que potencia, según su criterio, la justificación de la medida. Realiza un pormenorizado detalle de la eficacia de las medidas incluidas en la norma y extiende el informe circunstanciado ([punto X](#)) en el que reitera la constitucionalidad del decreto, la excepcionalidad del requerimiento efectuado por la entidad accionante y la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos de la administración pública.

Agrega diversos fundamentos jurídicos en sustento de su posición, ofrece pruebas y requiere el rechazo de la acción deducida, con costas.

Que, finalmente, se confirió nueva vista al Sr. Representante del Ministerio Público Fiscal sobre el estado de las actuaciones, quien se expidió a través del [dictamen N° 147/24](#), incorporado el día 26 de febrero de 2024.



Y CONSIDERANDO:

I. Que, en primer término, resulta necesario reiterar que en la presente causa la entidad sindical de tercer grado accionante pretende que se decrete la nulidad e inconstitucionalidad de los arts. 86, 87, 88 y 97 del D.N.U. 70/23, circunstancia que remite, ineludiblemente, al análisis y pertinente correlato con la [sentencia definitiva](#) de la Sala de FERIA de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo *in re* “Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Acción de Amparo” (Expte. N° 56.862/23), del día 30 de enero de 2024.

Ello así pues, más allá de las reservas que introdujo la parte actora el [día 29 de febrero de 2024](#) en cuanto a su situación federativa con la Central de Trabajadores de la Argentina y el [informe efectuado por el Sr. Actuario](#), lo cierto es que, según se indicó en los Considerandos 3° y 4° de la sentencia aludida, la solución se proyecta sobre la amplia base de legitimación allí reconocida, a punto tal que se ordenó a inscribir dicha acción en el Registro Público de Procesos Colectivos, de conformidad con las previsiones del punto X del reglamento aprobado mediante la [Acordada N° 12/16](#) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ahora bien, con esas pautas, es de destacar que el tribunal *ad quem* concluyó, luego de un minucioso análisis, que el decreto ostenta un defecto de origen que impone su descalificación constitucional y que torna abstracto el análisis de su contenido sustantivo (Considerando 8°).

Sobre esa premisa institucional y dado que el proceso aún no fue inscripto en el registro correspondiente –circunstancia que, de haber acontecido, hubiera implicado la inhibición del Tribunal para resolver en la presente causa– corresponde expedirse respecto de la acción planteada aunque, vale anticipar, el resultado no puede alejarse de las conclusiones a las que arribó la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en un marco que, según su propia lógica, extiende sus efectos con alcances superiores a la mera controversia del caso.

II. Pese al desenlace anticipado, es necesario destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica, procedencia y limitaciones de las normas ejecutivas de emergencia en los precedentes “Verrochi”, “Consumidores Argentinos” y “Pino, Seberino” (Fallos [322:1.726](#), [333:633](#) y [344.2.690](#), respectivamente). Desde entonces, el Supremo Tribunal Federal destacó la expresa interdicción contenida en el inciso 3 del art. 99 de la Constitución Nacional, que prohíbe “...bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”. Las menciones que se observan en el párrafo siguiente presentan atributos de excepcionalidad y, en consecuencia, suponen un escrutinio riguroso para su análisis y efectiva validez.

En el primero de los citados precedentes, la Corte delinea el origen normativo de la potestad otorgada al Poder Ejecutivo y la lógica que lo subyace al indicar “[q]ue 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 7º](#)). En el siguiente considerando el cintero tribunal se refirió a la hermenéutica restrictiva cuando indicó que “...[e]l ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989...” ([Considerando 8º](#)).

Con tal norte, deviene imprescindible asentar que la procedencia del ejercicio de la facultad extraordinaria conferida al Poder Ejecutivo Nacional se verifica: 1) en caso de que sea imposible dictar la norma con sujeción al trámite ordinario previsto por la Constitución por razones de fuerza mayor o 2) que la situación material revista una urgencia tal que deba ser abordada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Todo ello, sin perjuicio de las limitaciones atinentes a las materias excluidas expresamente (cuestiones de naturaleza penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos).

Como enfatizó el Supremo Tribunal en los antecedentes citados y de manera opuesta a lo alegado por la parte demandada “...corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia (conf., con anterioridad a la vigencia de la reforma constitucional de 1994, Fallos: 318:1154, considerando 9º) y, en este sentido, se impone 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 por medio de un decreto...” ([Considerando 9](#)).

Esta noción, que ya se indicó en la [sentencia interlocutoria del día 9 de febrero de 2024](#) y que ahora se reitera con el carácter definitivo que adquiere la presente decisión protectoria conduce al resultado de que el análisis sobre la existencia de necesidad y urgencia no constituye una “cuestión política no justiciable” sino que debe ser celosamente inspeccionado por el órgano jurisdiccional competente. Por el contrario, sin perjuicio del procedimiento establecido por la ley 26.122 y según las directriz del art. 33 de la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación expresamente destacó en el ya citado precedente “Consumidores Argentinos” que “...[s]i 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)...” ([Considerando 11](#)).

Sobre este andamiaje normativo y con un cuidadoso análisis de los motivos indicados por el Poder Ejecutivo no se observa verificada las hipótesis de excepción que condiciona el dictado de un decreto en los términos del tercer apartado del inciso 3 del art. 99 de la Constitución Nacional.

En primer término pues, como destacó la Sala de FERIA de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en la causa “Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Acción de Amparo” ya citada, ningún impedimento existía para la reunión de las cámaras del Congreso de la Nación Argentina, en tanto el decreto fue publicado el 21 de diciembre de 2023 y comenzó a regir el día 29 del mismo mes, pese a que una semana antes, el 26 de diciembre de 2023, se convocó al Honorable Congreso de la Nación a la celebración de sesiones extraordinarias. Todavía sin su efectiva entrada en vigencia, el día 27 de diciembre de 2023 se elevó al Parlamento un “Proyecto de ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” lo que implica, en resumidas cuentas, que el trámite correspondiente no se encontraba obstruido o inhibido.

Por otra parte, tal como se destacó en el voto mayoritario de Sala de FERIA al momento del dictado de la [medida cautelar decretada el día 3 de enero de 2024](#) y se ratificó en la sentencia definitiva ya varias veces aludida ([Considerando 7º](#)), no se ofrecieron explicaciones satisfactorias que permitan derivar de forma lógica que las medidas planteadas con intención de erigirse con inmediatez y por fuera del trámite normal para la sanción de las leyes podrían efectivamente remediar la situación relativa al empleo en general y a la reactivación productiva que requiere la Nación Argentina.

No puede soslayarse el minucioso relevamiento efectuado por Pablo Luis Manilli en el artículo que publicó recientemente sobre el decreto en análisis, en el que se hizo referencia a los diversos casos en los que se pretendió alegar una situación de emergencia –a esta altura, ya perenne en la sociedad Argentina– con elocuciones tales como “inflación”, “déficit fiscal”, “déficit de la balanza comercial”, “estancamiento de la economía”, “desocupación”, “empleo informal”, “pobreza” o “indigencia” que, entre tantas otras, se exhiben manifiestamente insuficientes para justificar la inmediatez exigida (MANILI, Pablo Luis, “Nulidad absoluta e insanable del D.N.U. 70/23” en *Diario La Ley*, Segunda edición, año 2024, Punto IV, Pág. 191 y sigs.).



Concretamente, en el precedente “Della Blanca” la Corte Suprema de Justicia de la Nación expresamente indicó que “...la sola referencia a ‘la acuciante situación alimentaria’ que los considerandos del decreto predicen para justificar su contenido, es inhábil para justificar una situación excepcional que imposibilitara al Congreso legislar sobre el punto en su zona de reserva de actuación, máxime si se considera que éste había sido convocado a sesiones extraordinarias...” (Fallos [321:3123](#)).

Además, no puede dejar de advertirse que las modificaciones –o, incluso, abrogaciones– que se impulsan por la vía de emergencia cuestionada presentan una vocación de permanencia pese a que el Supremo Tribunal destacó, en el ya citado precedente “Consumidores Argentinos”, que la autorización de emergencia demanda una propuesta coyuntural destinada a paliar situaciones de irregularidad específicas ([Considerando 14](#)).

Como fue reiterado en los pronunciamientos de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, el análisis que impone la Carta Magna no hace más que profundizarse cuando se tiene en consideración que la materia bajo análisis se vincula con uno de los principios más importantes del Derecho del Trabajo, como es la libertad sindical, tutelado en la norma central que surge de su art. 14^{bis}, del enorme registro normativo internacional con jerarquía supralegal y del propio Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo que, como es sabido, se encuentra consagrado dentro de los [convenios fundamentales para el referido órgano](#) y, simultáneamente, ha sido sustentado como integrante del bloque de constitucionalismo federal por el Cíbero Tribunal en diversos precedentes (entre ellos, tal vez el más preeminente, “A.T.E.”, Fallos [331:2.499](#)).

En definitiva, según las razones expuestas y tal como lo hizo con la relevancia y el alcance trascendental que merece la sentencia de la Sala de FERIA de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, corresponde declarar la inconstitucionalidad de los artículos 86, 87, 88 y 97 del D.N.U. 70/23 en relación con la CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Lo expuesto, en cuanto a la invalidez formal del decreto de necesidad y urgencia, torna innecesario el análisis de las invocaciones referentes a los aspectos sustanciales introducidas en la norma.

III. En virtud del principio objetivo de la derrota según el cual quien resulte vencido debe cargar con los gastos causídicos en que incurrió la contraria para el reconocimiento de su derecho, corresponde imponer las costas a cargo del Estado Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 14 de la ley 16.986.

A su vez, de conformidad con los parámetros fijados en el art. 16 de la ley 27.423, teniendo en cuenta el mérito, importancia, naturaleza, alcance, tiempo, calidad y la extensión de la labor realizada, resultado obtenido así como las pautas establecidas en el art. 48 de la ley 27.423 y el art. 1.255, C.C.yC., corresponde regular al patrocinio y representación letrada de la parte actora y de la demandada, por su actuación en la presente causa, en las respectivas sumas



de \$892.562 (equivalente a 22 U.M.A.) y \$ 811.420 (equivalente a 20 U.M.A.), conforme arts. 16, 20, 21, 24, 43, 48, 51 y 58 ccdes. de la ley 27.343.

Las regulaciones de honorarios deberán ser incrementadas con la alícuota correspondiente al Impuesto al Valor Agregado en caso que los profesionales intervinientes acrediten hallarse registrados como responsables inscriptos con relación a dicho tributo (C.S.J.N. *in re* “Cía. General de Combustibles S.A. s/ Recurso de apelación”, sentencia del 16 de junio de 1993, Fallos [316:1.533](#)).

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 acción de amparo interpuesta por la CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA contra ESTADO NACIONAL y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del D.N.U. 70/23 en lo que hace a la operatividad de los artículos 86, 87, 88 y 97 en relación con la CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA; **2)** Imponer las costas a cargo del Estado Nacional y **3)** Regular al patrocinio y representación letrada de la parte actora y de la demandada, por su actuación en la presente causa, en las respectivas sumas de \$892.562 (equivalente a 22 U.M.A.) y \$ 811.420 (equivalente a 20 U.M.A.).

Cópiese, regístrese, **NOTIFÍQUESE** y oportunamente, previa citación fiscal, archívese.

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

