

**SENTENCIA DEFINITIVA N° 120.119 SALA IV - "CONFEDERACIÓN
GENERAL DEL TRABAJO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA C/ PODER EJECUTIVO
NACIONAL S/ ACCIÓN DE AMPARO" EXPTE. NRO. 19024/2025/CA2 – JUZGADO N°
03.-**

En la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a los 14 días de julio de 2025, reunidos en la Sala de Acuerdos quienes integran el Tribunal en carácter de vocales, a fin de considerar el recurso interpuesto contra la sentencia apelada, se procede a oír sus opiniones en el orden de sorteo practicado al efecto, resultando así la siguiente exposición de fundamentos y votación:

La Dra. Silvia E. Pinto Varela dijo:

I-Vienen las presentes actuaciones a este Tribunal a fin de que se examine el recurso de apelación deducido por el Estado Nacional a través de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano contra la sentencia de primera instancia –de fecha 30 de junio de 2025- que hizo lugar a la acción de amparo y declaró la invalidez constitucional de los arts. 2 y 3 del DNU 340/2025, con réplica de la contraria (04/07/2025).

La Sra. Jueza "a-quo", en una fundada sentencia, luego de efectuar un análisis histórico del rol de los decretos de necesidad y urgencia antes y después de la reforma constitucional del año 1994, señaló cuáles eran los recaudos necesarios –conforme art. 99 inc. 3 de la CN- para que se dicten decretos como el aquí en debate y concluyó, previa citas jurisprudenciales emanadas del Alto Tribunal, que no se observaban cumplidas tales exigencias. También examinó las referencias efectuadas al DNU 70/2023 y destacó que, más allá de la inclusión como servicio esencial de la marina mercante, lo que se hace en ambos DNU (70/23 y 340/25) es sustituir en dos ocasiones el mismo artículo de la ley 25.877, arrogándose funciones legislativas. Finalmente sostuvo que, conforme la ley 26.122, la Comisión Bicameral permanente debió expedirse y no lo hizo, por lo que el silencio de las Cámaras no podía concluir en la vigencia del DNU.

Tal decisión origina la queja de la demandada a tenor del memorial recursivo incoado el 01/07/2025. En síntesis, en su apelación la recurrente cuestiona la sentencia porque sostiene: 1) que el decreto en debate cumple con todos los requisitos formales y constitucionales; 2) que si bien, en el fallo, se reconoce la excepción consagrada en el art. 99 inc. 3) de la Constitución Nacional, luego –en forma contradictoria- se lo objeta porque el Congreso estaba funcionando; 3) que se declara la invalidez de los arts. 2 y 3 del decreto anteponiendo intereses particulares de la actora en perjuicio de los trabajadores y de los intereses de la Nación; 4) que se soslaya "Normas y Tratados vigentes en la materia"; 5) que se extralimita al analizar la ley 26.122 y 6) que la sentencia causa "gravidad institucional" desatendiendo el interés público comprometido.

II-En primer lugar, en función de los términos del escrito de apelación, creo necesario recordar que nuestra Constitución Nacional desde 1853 ha mantenido el sistema de pesos y contrapesos de los tres poderes del Estado, de modo tal que establece cuál es la función y cuáles son las atribuciones que tienen tanto el Poder Ejecutivo Nacional como el Poder Legislativo Nacional y el Poder Judicial de la Nación, con las facultades de control



recíproco, a fin de que funcione adecuadamente el sistema republicano y de división de poderes consagrado en dicha Ley Fundamental.

Desde tal orden de saber, el agravio incoado por el Estado Nacional acerca de que los hechos debatidos en autos constituyen una “cuestión política no judicial”, carece de sustento. Hago esta afirmación pues justamente una de las funciones más relevantes del Poder Judicial es ejercer el control de constitucionalidad de las normas que se dictan en el país. En efecto, tal como lo ha sostenido el Alto Tribunal, es el Poder Judicial quien debe evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables; *“es el encargado de verificar la compatibilidad entre los decretos dictados por el Poder Ejecutivo y la Constitución Nacional...”* (“Consumidores Argentinos c/ En-PEN-dto 558/02-ss-ley 20091 s/ amparo ley 16.986”, Fallos 333.633), acorde con nuestro sistema político de división de poderes.

En función de la distribución de las funciones del Estado, el órgano por excelencia facultado para dictar las leyes es el Poder Legislativo.

En este contexto, tal como lo ha sostenido esta Sala al pronunciarse acerca de la medida cautelar incoada, cabe recordar que el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional - mencionado en los considerandos del decreto- ante todo, y en forma expresa, dispone con absoluta claridad que *“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”*. Como sostiene María Angélica Gelli (Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, 2da. Edición, La Ley, p. 695) la prohibición de emitir disposiciones legislativas va en la misma dirección del principio de legalidad consagrado en el art. 19 de la Ley Suprema.

Ahora bien, frente al uso -por parte del Poder Ejecutivo de la Nación- de los llamados “decretos de necesidad y urgencia” y los problemas constitucionales que ello acarreaba, en la última reforma constitucional de 1994 se decidió legislar sobre dicha herramienta, limitando su utilización conforme las pautas que habían surgido, incluso, de la jurisprudencia. En este sentido, se dispuso en el inc. 3 tercer párrafo del art. 99 de la Constitución Nacional que *“Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes (...) podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia...”*

Al respecto, es reiterada y concordante la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación acerca de la interpretación restrictiva de esta facultad de rigurosa excepcionalidad (ver, entre tantos otros, “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo Nacional- Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo-dec 770/96”, 19/08/1999, Fallos 322:1726, “Zofracor SA c/ Estado Nacional s/ amparo”, Fallos: 325:2394; id, 27/10/2015, “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional s/ nulidad de acto administrativo”, Fallos 338:1048, etc.).

Tal como lo ha sostenido la Sala de FERIA en la causa “Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo” con fecha 30/01/2024 (Expte. Nro. 56862/2023) *“el Constituyente de 1994 explicitó en el mencionado art. 99, inc. 3 del texto constitucional, estándares judicialmente verificables respecto de las situaciones que deben concurrir para habilitar el dictado de disposiciones legislativas por parte del Presidente de la Nación. El Poder Judicial deberá, entonces,*



Poder Judicial de la Nación

evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables, en cuyo caso la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima (CSJN, “Consumidores Argentinos” y “Asociación Argentina de Compañía de Seguros”, precedentemente citadas). Y, a estos efectos, cabe descartar de plano los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional 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 (cfr. CSJN, causas “Verrocchi”, “Zofracor” y “Asociación Argentina de Compañías de Seguros” antes mencionadas; id. 1/9/2003, “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada c/ Estado Nacional-Poder Ejecutivo de la Nación-dt. 1002/99 s/ amparo ley 16.986, Fallos 326:3180; id. 22/06/2023, “Morales, Blanca Azucena c/ ANSESS s/ impugnación de acto administrativo)...”

En tal sentido, como lo ha destacado esta Sala al resolver la medida cautelar, tanto en “Verrochi” como en “Consumidores Argentinos” el Alto Tribunal ha dicho que “para que el Presidente de la Nación pueda ejercer legítimamente las excepcionales 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 la 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...” .

Así las cosas, veamos en autos si se ha cumplido con tales recaudos: desde ya se advierte que el primer requisito referido a la imposibilidad de que se reúna el Congreso de la Nación, no se ha dado en la especie. En efecto, sabido es que, a la fecha en que se dictó el presente decreto, esto es el 20 de mayo de 2025 (B.O. 21/05/2025) el Congreso de la Nación estaba en pleno funcionamiento. Recordemos que las sesiones ordinarias se inician el 1ro de marzo de cada año hasta el 30 de noviembre; ello, más allá de que puedan fijarse también sesiones extraordinarias si así se requiriese. Tanto es así, que arriba sin cuestionar lo expresado por la Magistrada anterior acerca de que, el día de la publicación en el Boletín Oficial del decreto en crisis, se reunieron varias de las comisiones que integran la Cámara de Senadores.

Desde tal orden de saber, es muy claro que no se dan los extremos excepcionales a los que se refiere reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para justificar el dictado de un Decreto de Necesidad y Urgencia, esto es, la imposibilidad de que se reúna el Congreso de la Nación.

Tampoco advierto que se encuentre cumplido el segundo recaudo: la existencia de una *situación de urgencia* tal que no pueda ser solucionada en el plazo que demanda el trámite normal de las leyes. Hago esta afirmación porque, tal como también lo destaca la Sra. Jueza anterior, no se explican las razones por las cuales se intentó evitar el



tratamiento de la cuestión en el Congreso de la Nación cuando lo que se pretende es modificar un texto legal –el art. 24 de la ley 25.877- incorporando nuevas actividades que considera “esenciales” y estableciendo expresamente otras que considera “trascendentales”, aspectos que sin duda deben debatirse en el seno del Poder Legislativo de la Nación que es el facultado para dictar normas de fondo (art. 75 inc. 12 CN).

En el caso, el decreto 340/2025, si bien se titula “*Apruébase el Régimen de excepción de la Marina Mercante Nacional*”, y de hecho en sus considerandos se expone acerca de las razones por las cuales considera necesario un régimen de excepción -y se refiere a la emergencia que atravesaría el sector armador nacional- (aspectos que exceden el objeto del presente proceso) lo cierto es que, en su artículo 3 “*sustituye*” el texto del art. 24 de una ley del Congreso (la ley 25.877) que reglamenta la huelga en los servicios esenciales respecto de una serie de actividades que ninguna vinculación tienen con la marina mercante.

Es decir, en un decreto de necesidad y urgencia referido a la Marina Mercante -y con la inclusión en el art. 2, acerca de que dicha actividad debe ser considerada servicio esencial- en el art. 3 directamente sustituye un artículo de una ley emanada del Congreso de la Nación, cuyo contenido excede ampliamente la actividad que dice reglamentar. Ello torna sin sustento el agravio en el que se hace hincapié en la situación excepcional del sector de transporte marítimo y fluvial.

Como es sabido, el mencionado art. 24 de la ley 25.877 -y el decreto 272/2006- reglamenta el derecho constitucional de Huelga consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y garantizado también por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (cuya jerarquía constitucional emana de lo dispuesto en el art. 75 inc. 22 de la CN), imponiendo a determinadas actividades consideradas “servicios esenciales” la prestación de “servicios mínimos”; regula también las facultades de la Comisión de Garantías creada por la norma, respecto de aquellas situaciones en las que puede extenderse la obligación de servicios mínimos a otras actividades, de darse los presupuestos normativos allí contemplados. Y si bien en el cuarto agravio la demandada dice que “*se soslayó las Normas y Tratados vigentes en la materia*”, en ningún momento identifica a qué normas se está refiriendo. Por otro lado, efectúa afirmaciones acerca de pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT que nunca individualiza; incluye transcripciones sin identificar la fuente, todo lo cual me lleva a propiciar la desestimación de dicho agravio.

Máxime teniendo en consideración que en el presente proceso no está en debate qué servicios pueden ser o no ser considerados esenciales, sino el instrumento jurídico que se ha utilizado para modificar una ley de la Nación.

Nótese que, ya con anterioridad, el Poder Ejecutivo Nacional había intentado cambiar el mencionado art. 24 de la ley 25.877 mediante el DNU 70/2023 (el contenido de ambos decretos sobre el tema en cuestión presenta similitudes, pero no es idéntico). Al respecto, cabe recordar que esta Cámara de Apelaciones del Trabajo en primer término suspendió cautelarmente dicho decreto (sentencia interlocutoria del 03/01/2024 de la Sala de Feria) y luego lo declaró inconstitucional; cuyo resultado final se encuentra para ser tratado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en autos “Confederación General del Trabajo



OSU

Afirma el apelante -en su primer agravio- que “*debido a la crisis social y económica que atraviesa la República Argentina, es harto evidente, la imposibilidad de cumplir con el trámite ordinario para la sanción de las leyes...*”. En verdad, es preocupante que se intente justificar la falta de tránsito por los canales institucionales que prevé nuestra Constitución invocando, en forma harto genérica, una situación de crisis social y económica. De seguir ese razonamiento, el Congreso de la Nación perdería su rol fundamental y para el que fue creado: sancionar las leyes de nuestro país.

La apelante señala que la Sra. Magistrada anterior se ha extralimitado en su resolución. Sin embargo, de la lectura de su sentencia, así como de la conclusión a la que arriba, no se observa que haya fallado *extra-petita* pues, en todo caso, efectuó consideraciones acerca del alcance de la ley 26.122 vinculadas al dictado de DNU y, conforme el objeto del proceso, declaró la invalidez constitucional del art. 2 y 3 del DNU 340/2025.

Finalmente, en su sexto agravio aduce que la sentencia causa “gravedad institucional” -cita el art. 257 bis del CPCCN-; señala que es un acto procesal “nulo de nulidad absoluta por la arbitrariedad con la que fue emitido”. Y en el séptimo agravio afirma que no se ha tenido en cuenta el interés público comprometido.

Ahora bien, la apelante cita el art. 257 bis del CPCCN que hace referencia a la procedencia del recurso extraordinario ante la Corte Suprema “prescindiendo del recaudo del tribunal superior, en aquellas causas de competencia federal en la que se acredite que



entrañan cuestiones de notoria gravedad institucional...”; sin embargo el recurrente no explica las razones por las cuales dicha norma resulta aplicable al caso, teniendo en consideración que no ha cuestionado la intervención de este Tribunal. Ello sella la suerte adversa del planteo.

En definitiva, por las razones antes expuestas, no encuentro mérito para apartarme de la decisión adoptada en primera instancia, por lo que he de propiciar que se confirme la invalidez constitucional de los arts. 2 y 3 del DNU 340/2025.

III-Apela el Estado Nacional los honorarios regulados a favor de la representación letrada por considerarlos elevados. En mi criterio, en función de las tareas desarrolladas y las pautas arancelarias vigentes (ley de honorarios), los emolumentos fijados en grado no son altos, por lo que sugiero su confirmación.

Las costas de Alzada, conforme lo dispuesto por los arts. 68 del CPCCN y 14 de la ley 16.986, corresponde que se impongan a cargo de la demandada vencida. Asimismo, he de regular los honorarios de los profesionales actuantes en esta etapa, en el 30% de lo que en definitiva les corresponda por su actuación en la instancia anterior.

En síntesis, de compartirse mi voto, corresponderá: 1) Confirmar la sentencia en todo lo que ha sido materia de recurso y agravios, 2) Costas y honorarios conforme lo dispuesto en el considerando III.

El Dr. Héctor C. Guisado dijo:

Comparto íntegramente los fundamentos del voto que antecede, que coinciden sustancialmente con la opinión vertida por el suscripto como integrante de la Sala de Feria en la sentencia dictada en la causa N° 56862/2023, en la que – como lo recuerda la Sra. Vocal preopinante se declaró la invalidez constitucional de un conjunto de normas, entre las que se encontraba una –el art. 24 del DNU 70/2023- con marcada similitud con el art. 3° del reciente DNU 340/2025, que es ahora motivo de impugnación.

Por todo ello, adhiero al voto de la Dra. Pinto Varela.

Por ello, el **Tribunal Resuelve:** 1) Confirmar la sentencia en todo lo que ha sido materia de recurso y agravios, 2) Costas y honorarios conforme lo dispuesto en el considerando III. Se deja constancia que el Dr. Manuel P. Diez Selva no vota por encontrarse en un uso de licencia (Resolución de Presidencia Nro. 357 del 10/07/2025).

Cópiese, regístrese, notifíquese y oportunamente devuélvase.

Silvia E. Pinto Varela
Jueza de Cámara

Héctor C Guisado
Juez de Cámara

Ante mí:

Graciela González
Secretaria

