



**Poder Judicial de la Nación**

**Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N°3**

**AUTOS: “CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL s/ ACCIÓN DE AMPARO”**

**CNAT EXPEDIENTE No. 19024/2025**

**SENTENCIA DEFINITIVA No. 27337**

Buenos Aires, 30 de junio de 2025.

**VISTOS:**

La Confederación General del Trabajo de la República Argentina, inicia la presente acción de amparo contra el Poder Ejecutivo Nacional con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 3 del decreto de necesidad y urgencia Nro. 340/2025 del 20 de mayo de 2025 (B.O.21/05/2025). Sostiene que dicha norma vulnera “en forma ostensible y manifiesta lo prescripto por el art. 99 inciso 3), de la Constitución Nacional, viola el principio básico de división de poderes y establece con modificaciones peyorativas y permanentes en los derechos de los trabajadores y sus organizaciones sindicales en materia de huelga y medidas legítimas de acción sindical, en abierta violación al derecho y principio de libertad sindical en tanto la huelga es su corolario indisociable con tutela en normas legales y garantizados por los tratados internacionales y la propia Constitución Nacional...”.

Señala que el objeto primordial de la presente acción involucra al derecho de huelga como manifestación primordial de la libertad sindical con garantía de tutela legal a la vez que sostiene que la tutela se encuentra



reconocida tanto en el art.14 bis de la Constitución Nacional como en el Convenio Internacional No.87, C.A.D.H. y P.I.S.D.E.C..

Solicita la declaración de invalidez con diferentes fundamentos: “...a) la fuente utilizada, un decreto de necesidad y urgencia en pleno funcionamiento del poder Legislativo de la Nación; b) la materia abordada, por violentar derechos y garantías constitucionales y convencionales. Sostiene la invalidez formal de la norma, cita jurisprudencia del Máximo Tribunal y dice que en la exposición de motivos del DNU 340/25 se llevó a cabo una dogmática y genérica enunciación del estado de crisis.

Agrega que el Poder Ejecutivo no ha fundamentado en forma acabada el daño que podría producir la dilación en transitar los carriles normales de sanción de las leyes, a la vez que señala que la cita de la ley 27.742 resulta abstracta puesto que éste es un nuevo decreto y no es de la categoría de decretos delegados.

Repara en que el art. 3 del DNU 340/25 sustituye sin disimulo el texto del art. 24 de la ley 25877 y en concreto modifica por completo el texto originario de la norma. Insiste en que el decreto cuya invalidez sostiene carece de todo fundamento y motivación por lo que esta ausencia convalida su arbitrariedad.

En síntesis, la actora sostiene que “...el DNU 340/2025: 1) No reúne ninguna de las exigencias del art.99 inc. 3), de la Constitución Nacional; 2) Implica una ilegítima asunción de potestades legislativas; 3) No se configura ningún supuesto objetivo de “necesidad y urgencia”, 4) No existe imposibilidad alguna de que se reúna el Congreso, y prueba cabal es que, como ya lo señaláramos, el Poder Legislativo está en pleno funcionamiento habiendo sesionado el mismo día en el que se publicó la norma cuestionada en el Boletín Oficial, y 5) No se ha emitido frase alguna destinada a fundar la gravísima medida, lesiva de garantías constitucionales....”.

En el acápite 6 de escrito inicial argumenta en relación con la invalidez sustantiva de la norma y la limitación a la libertad de ejercicio del derecho de huelga introducido en el decreto cuestionado. Explica que las cláusulas cuestionadas contienen una manifiesta antijuridicidad en distintos



aspectos: 1) La conceptualización como servicio esencial de la actividad vinculada a la Marina Mercante y las actividades conexas, 2) El exceso de los servicios considerados esenciales en el sentido estricto del término, 3) La lista de actividades consideradas de “importancia trascendental” y 4) La obligación de no interrumpir los servicios y garantizar servicios mínimos con prestaciones efectivas entre el 75% y el 50% de las habituales; cláusulas que se inscriben en el carácter regresivo de la Constitución Nacional art. 14 bis de la CN, del art. 3 del C.87 OIT, de la CADH y del Protocolo de San Salvador y del PISDEC.

Argumenta en relación con la incorporación de la marina mercante como servicio esencial y la falta de fundamentos que sustenten la decisión; sobre la sustitución total del art. 24 de la ley 25877 e incluso la modificación y ampliación de la letra del anterior DNU 70/23. Señala que de la lista de servicios esenciales consagrados en el art. 24 de la citada norma (servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control de tráfico aéreo) pasa a una lista de más de 60 actividades incluidas como esenciales y de importancia trascendental.

Reseña los criterios vertidos por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de OIT, así como la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 27/2021, todo ello en relación con la prestación de servicios esenciales.

Como corolario de todo lo expuesto y con sustento en que el DNU 340/25 insta principios contrarios e inversos al orden constitucional, así como el entramado de protección de la libertad sindical, solicita el progreso de la acción.

El Estado Nacional –Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano-, con fecha 22/06/2025 produjo el informe del art. 8 de la ley 16986.

En términos similares al informe presentado el 29/05/2025 el Estado Nacional, esgrime que la excepcionalidad, necesidad y urgencia que fundamentan el dictado del D.N.U. 340/25 son cuestiones políticas no justiciables y que corresponde que el D.N.U. sea sometido a revisión y control



del Congreso Nacional y que una intervención judicial en este momento implicaría una trasgresión prematura al principio de división de poderes.

Postula que la norma cuestionada no introduce nuevas modificaciones a las ya introducidas al art. 24 de la ley 25877 con el dictado del DNU 70/23 (art. 97) y refiere que la única modificación que ahora se introduce la citada norma consiste en la incorporación de la Marina Mercante dentro del listado de los servicios esenciales que fueron oportunamente enumerados e introducidos por el citado decreto del año 2023. Agrega y reitera que el decreto cuestionado sólo introduce a la Marina Mercante en un articulado ya sustituido y modificado por el DNU 70/2023 por lo que desconoce que sean 60 las actividades incluidas como servicios esenciales y reitera que la norma solo legisla en relación con la Marina Mercante Nacional. Concluye que incorporar los servicios de transporte marítimo y fluvial y los servicios portuarios como servicios esenciales, inevitablemente imponía la necesidad de disponer una sustitución total del art. 24 por una cuestión de estricta técnica legislativa.

Insiste en que el art. 24 de la ley 25.877 vigente a la fecha de la sanción del Decreto N. 340/2025 se corresponde con la redacción conforme texto del art. 97 del Decreto No. 70/2023. Argumenta sobre la necesaria incorporación de la marina mercante al listado enumerado en aquella norma.

Sostiene que la declaración de invalidez decidida por la Cámara de Apelaciones del Trabajo en la causa No.56862/2023 “Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Poder Ejecutivo Nacional”, no deroga lo dispuesto en el art. 97 del Decreto 70/23 dado que, encontrándose en trámite ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no existe cosa juzgada sobre este aspecto. Agrega que seguir la línea interpretativa de la parte actora implicaría asumir la derogación del Decreto 70/23. Insiste con la firmeza y validez constitucional del art. 97 del citado decreto que modificó oportunamente el art. 24 de la ley 25.877.

Esboza argumentos en relación con la ausencia de caso y cita jurisprudencia que entiende aplicable, a la vez que reitera la improcedencia de la vía de amparo



A continuación, vierte argumentos en relación con las razones de necesidad y urgencia en el dictado del DNU, y reitera que la excepcionalidad y la urgencia son cuestiones políticas no justiciables. Postula que el mecanismo de control por parte del órgano legislativo en los términos de la ley 26.122 es el único contralor que merece el decreto, puesto que la valoración política de la excepcionalidad, la necesidad y urgencia es del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional mas no del Poder Judicial. En esa inteligencia sostiene que es el Poder Legislativo el que se encuentra en mejores condiciones para examinar si resulta necesario sortear las vías ordinarias para la sanción de una ley.

Formula las negativas de rigor y argumenta sobre las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo. Se expresa en relación a la crisis e importancia del servicio de transporte marítimo y fluvial. Argumenta sobre la emergencia económica que atraviesa el país y profundiza acerca de la armonización del derecho de huelga con la crisis industrial actual. Fundamenta en doctrina y jurisprudencia acerca de la necesidad de reglamentar el derecho de huelga.

#### **Y CONSIDERANDO:**

I.-La presente acción cuenta con el antecedente de la medida cautelar dictada por la suscripta y confirmada por el superior el 09/06/2025, donde ha quedado zanjada tanto la cuestión relativa a la competencia, la vía elegida como la legitimación activa oportunamente cuestionadas por la aquí demandada, cuestionamiento que reitera en los acápites IV, V y VI del informe presentado. Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Representante del Ministerio Público Fiscal, estaré sobre estas cuestiones a lo ya resuelto en la medida cautelar.

Respecto de la inhibitoria destaco que la suscripta no ha recibido petición ni resolución alguna proveniente de la Sala IV CAF, tribunal ante el cual tramita el expediente No. 19225/25.

II.-En primer término, debo abocarme al planteo formulado por la demandada en relación con la ausencia de caso. En este punto postula que la demanda comprende una visión sumamente subjetiva en relación con las



cuestiones normadas en el DNU 340/25, que manifiesta una simple disconformidad y que no puede ser considerado un avasallamiento de derechos individuales o colectivos. Agrega que los agravios que le causaría la norma impugnada a sus representados son meramente especulativos y que ello evidencia la ausencia de "caso" dentro de la acción de amparo que plantea. Cita jurisprudencia, y dice que la necesidad de que exista caso o controversia es que el derecho debatido entre partes adversas pueda determinarse de manera efectiva fundándose en un interés específico, concreto y atribuible al litigante; lo cual no sucede en autos por la carencia de interés concreto de la parte actora.

Al expedirme en relación con la legitimación activa de la parte actora he sostenido que ésta se encuentra definida por lo normado por el art. 43 de la Constitución Nacional, así como por las normas pertinentes de la ley 23.551.

La presente acción tiene como objeto la declaración de invalidez constitucional de los arts. 2 y 3 del DNU 340/25 mediante el cual se agrega a la navegación marítima como servicio esencial y a la vez se sustituye el art. 24 de la ley 25.877 que regula los servicios esenciales en el marco de los conflictos colectivos.

Sobre este aspecto la Corte ha considerado desde sus primeros tiempos (cfr. Fallos: 2:254) que la discusión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes y, en general, de los actos de las otras dos ramas de gobierno no es por sí misma una cuestión sobre la que deban opinar los tribunales nacionales; solo deben hacerlo cuando es necesario examinar el tema para decidir una causa que verse sobre puntos regidos por la Constitución, los tratados y las leyes nacionales, a requerimiento de parte interesada. Como se ha explicado en decisiones más recientes, el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere inexorablemente de la existencia de un "caso" donde se debata la determinación de un derecho entre partes adversas, fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (Fallos: 324:2381). Este requisito debe ser observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública, sino para asegurar la preservación del



principio de división de poderes que excluye del poder judicial la atribución para expedirse en abstracto sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno (Fallos: 306:1125; 307:2384; 310 :2342; 317:335 y 330:3109).

Sobre la cuestión doctrina que comparto ha sostenido que el promotor de un amparo colectivo debe tener algún tipo de “afectación” inmediata o mediata (pero no etérea, conjetural, fantasiosa, lírica o declamativa) que, valga la redundancia, le dé condición de afectado. El mero interés en el cumplimiento de la ley, de la Constitución o de la observancia del orden jurídico importa una relación de causalidad ‘remota’, como la llama con acierto Balbín, insuficiente para configurar una ‘afectación’ en los términos del art. 43 de la Constitución. Tampoco satisfaría tal afectación el ‘generalizado interés de todos los ciudadanos en el ejercicio de los poderes de gobierno’, como lo puntualizó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ‘Prodelco’” (Néstor Sagües, Derecho Procesal Constitucional. Acción de Amparo. T. 3, 2009, pág. 357).

Por lo expuesto, el fundamento de la acción, el derecho involucrado, regula los servicios esenciales en el marco de los conflictos colectivos, la afectación invocada y, como sostuve, la legitimación activa para llevar a cabo esta acción, considero que en el presente se configura la presencia de caso.

III.-Sentado ello debo abocarme al examen de la objeción constitucional planteada por la parte actora quien sostiene tanto la invalidez formal como sustancial de los arts. 2 y 3 del DNU 340/25. El art. 2 de la citada norma en tanto declara la calidad de servicio esencial de la navegación por agua marítima y/o fluvial destinada al transporte de personas, de mercaderías, de carga, servicios conexos y operaciones costa afuera, a través de los distintos medios que se utilicen para tal fin; y el art. 3 sustituye el art. 24 de la ley 25877, ampliando la enumeración de la norma original de los servicios considerados esenciales y limitando en cada caso el derecho de huelga.

Los considerandos del Decreto de Necesidad y Urgencia No. 340/25 dan cuenta de que el Presidente de la Nación Argentina en Acuerdo



General de Ministros entiende que en el caso se encuentran reunidos los presupuestos formales y sustanciales exigidos por el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional para el dictado del mismo, requiriendo las disposiciones allí establecidas la inmediatez de aplicación, a la vez que señalan que se torna imposible seguir con los trámites ordinarios previstos en la misma para la sanción de las leyes.

El artículo 99 inc. 3 de la Constitución Nacional dispone “...*El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...)3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.*

*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.*

*Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

*El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”.*

Previo al análisis del texto constitucional en el que el Poder Ejecutivo funda sus facultades, creo necesario recordar que el sistema de republicano y de representación democrática de gobierno establecido por los constituyentes (1953), pilar fundamental para la convivencia nacional, refleja la soberanía del pueblo, la elección libre de sus gobernantes, la periodicidad de éstos en las funciones, publicidad de los actos de gobierno y la división de poderes. Dicha división ha sido dispuesta con la finalidad de control del poder, a la vez que se ha entendido que dicha separación en la sociedad moderna



halla su finalidad en la especialización que requiere el cumplimiento de las diferentes funciones del Estado (María Angélica Gelli, Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, La Ley, Tomo I, página 33).

También es pertinente memorar que con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, y en relación con las facultades legislativas y la posibilidad del dictado de decretos de necesidad, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Fallo Peralta (sentencia del 27 de Diciembre de 1990) sostuvo que éstos debían dictarse en determinadas condiciones "...para la procedencia de aquellos decretos; a) una situación de grave riesgo social, que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado, b) razonabilidad de las medidas dispuestas, en términos de : relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de esta; examen de proporcionalidad de las medidas y tiempo de vigencia de ellas e inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados; c) la convalidación del Congreso expresa o tácita ...".

Acerca de los parámetros objetivos, aunque la Corte intensificó el control de la emergencia, diluyó los controles del Poder Legislativo al admitir la ratificación tácita del Congreso, bastándole con que este, pudiendo hacerlo, no dictara una disposición contraria. Así "Peralta" constituyó la convalidación jurisprudencial de los decretos de necesidad y urgencia -sin que la Constitución Nacional los regulara- y, al mismo tiempo, un caso de control judicial de la emergencia pues la Corte Suprema la examinó y entendió que la había, calificando la situación que daba lugar a la norma de grave riesgo social (María Angélica Gelli, Constitución Nacional, Comentada y concordada, La Ley, Tomo II, art. 99 pág. 494).

Así continuó la jurisprudencia del máximo tribunal marcando el camino de interpretación de la norma superior y la mayoría del Tribunal en el caso "Rodríguez" (1997) sostuvo que es al propio Congreso a quien le compete arbitrar los medios para emitir su decisión, de ratificación o rechazo, conforme a la Constitución Nacional y del modo que entienda adecuado a las circunstancias en que se expida al respecto. (María Angélica Gelli, Constitución Nacional Comentada, y concordada, La Ley, Tomo II, art. 99 pág.499).



Claro es que la Convención reformadora de 1994, con el cometido de atenuar el presidencialismo, en materia de facultades legislativas distinguió tres fuentes desde el punto de vista material: la delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial de las leyes (Tratado de derecho Constitucional, Horacio Rosatti, Tomo II pág. 406, Rubinzal Culzoni Editores).

En efecto, este relato temporal nos lleva al año 1999 en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en doctrina aún vigente 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 de 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. En este sentido, el art. 99 inc. 3, segundo párrafo, contiene la regla general que expresa el principio en términos categóricos “El poder ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo (Considerando 7º del precedente “Verrocchi” del 19/08/1999, Fallos 322:1.726) y más actuales como “Morales, Blanca Azucena c/ ANSeS s/ impugnación de acto administrativo. Fallos 346:634).

Así es que, el segundo párrafo del inciso 3) del art. 99 de la Constitución Nacional no deja margen de interpretación en cuanto a que en materia legislativa la regla constitucional es la imposibilidad del Poder Ejecutivo, bajo pena de nulidad, para emitir disposiciones de carácter legislativo. Luego, el tercer párrafo establece la excepción a la regla, elementos que pasaré a analizar seguidamente.

En tal sentido también se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación al establecer “...cualquier disposición de carácter



legislativo emitida por el Poder Ejecutivo debe reputarse prima facie inconstitucional, presunción ésta que sólo puede ser abatida por quien demuestre que se han reunido las condiciones para aplicar la única excepción admitida en la Constitución a la prohibición general antes sentada, a saber, la descrita en los dos párrafos siguientes del artículo 99.3:...” (del voto de la Dra. Carmen Argibay en caso “Massa”, 27 de diciembre de 2006. Fallos: 329:5913 y del Voto de la Dra. Carmen M. Argibay en “Consumidores Argentinos c/ EN-PEN-DTO 558/02-SS-Ley 20091 s/ amparo Ley 16986 C. 923. XLIII. REX 19/05/2010 Fallos: 333:633.).

Las excepciones contenidas en el tercer párrafo de la citada norma son: a) que las circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, b) que exista necesidad y urgencia.

A la fecha del dictado y publicación del DNU 340/25 (20 y 21 de mayo del corriente), el Congreso de la Nación Argentina se encontraba en pleno funcionamiento, es así que la Cámara de Senadores en sesión ordinaria se reunió el 07/05/2025 y el miércoles 21/05/2025 se llevaron a cabo sucesivas reuniones de comisiones: Seguridad Interior y Narcotráfico y de Justicia y Asuntos Penales., Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Comisión de Banca de la Mujer, Comisión de Ciencia y Tecnología, Reunión de la Comisión de Educación y Cultura. A la vez, el 29/04/2025 se llevó a cabo una Sesión Especial Ordinaria en la Cámara de Diputados de la Nación y el 21/05/2025 (143° PERÍODO ORDINARIO MIÉRCOLES 21 DE MAYO 12 HS 8° REUNIÓN – 7° SESIÓN ESPECIAL) (consulta web de sitio oficial del Congreso de la Nación).

En efecto, el funcionamiento en pleno del Congreso Nacional en sesiones ordinarias (Decreto 140/25) resulta suficiente para descalificar e invalidar la norma dictada en uso de las facultades del art. 99 inc.3 CN puesto que no se cumple el primero de los supuestos de excepción mencionados. Señalo que en este mismo sentido he analizado la validez constitucional del DNU 699/2019 dictado el 09/10/2019 cuando el Congreso de la Nación se



encontraba en sesiones ordinarias. Lo expuesto conduce a analizar si se cumple el siguiente de los supuestos de excepción.

Antes de continuar con el análisis agrego a lo expuesto que el Poder Ejecutivo Nacional no ha expresado en los considerandos de la norma impugnada que existieran al momento de su dictado “*circunstancias excepcionales*” que impidan llevar la decisión legislativa al Congreso de la Nación, solo a modo de ejemplo basta recordar la emergencia global irrefutable dictada por la OMS, en época de la pandemia Covid-19, donde la excepcionalidad era obvia.

Ahora bien, respecto del siguiente recaudo, necesidad y urgencia, el Estado Nacional sostiene que la declaración de necesidad y urgencia constituye una cuestión política no justiciable. Sobre este puntual aspecto en el fallo precedentemente citado (“Consumidores Argentinos”) también quedó establecido por el Máximo Tribunal que el texto constitucional no habilita a concluir en que la necesidad y urgencia a la que hace referencia el inciso 3º del art. 99 de la Constitución Nacional sea la necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda- habitualmente de origen político circunstancial- sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia-.

Es clara la doctrina sentada en innumerables pronunciamientos relativa a que el art. 99, inc. 3 de la Constitución Nacional no deja lugar a dudas de que la admisión del 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. 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; 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 (“Verrocchi”, Fallos: 322:1726).

De la atenta lectura de la expresión de motivos de la norma en análisis no surge suficientemente explicitada una situación de emergencia que



conduzca al análisis particular de circunstancias diferentes a las ya acontecidas en el año 2023, puesto que desde los primeros párrafos formula una directa remisión al Decreto 70/23 y agrega "...Que la urgencia de la medida se ve acreditada, en tanto persisten regímenes que por excesivos o insuficientes obstruyen el tráfico marítimo comercial y derivan en un incremento de costos significativos en ese sector, escenario que, además, se da en el marco de una emergencia administrativa, económica, financiera y energética, de conformidad con lo establecido en el Decreto No. 70/23 y en la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, Ley 27742, contexto en el cual la Marina Mercante Nacional corre el riesgo cierto de desaparecer...".

Si bien la expresión pareciera justificar la crisis de un sector determinado, en el caso, la marina mercante, lo cierto es que la norma no sólo incorpora a la marina como servicio esencial, sino que sustituye un artículo de una ley (art. 24 ley 25877), sustitución a la que me abocaré seguidamente.

Lo hasta aquí expuesto me lleva a sostener que no se verifican circunstancias excepcionales ni situaciones de necesidad y urgencia que hayan impedido el trámite constitucional de sanción de las leyes. Nótese, como quedó expresado, que el Congreso de la Nación se encontraba en sesiones ordinarias y que no se han dado cabales argumentos que den cuenta de la existencia de urgencia para proceder a la modificación legislativa por la vía intentada.

En relación con el Decreto 70/23 y los fundamentos que llevaron a su dictado, la Sala de FERIA de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, declaró la inconstitucionalidad de la norma y sostuvo que "La CSJN ha dicho en forma reiterada que es atribución del Poder Judicial evaluar, en el caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos ("Verrocchi" y "Asociación Argentina de Compañías de Seguros"). 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. En efecto, ningún impedimento existía para la reunión de las Cámaras del Congreso, e incluso el 27/12/2023, es decir, con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del DNU 70/2023, el órgano legislativo se encontraba convocado, en



funciones, y con facultades para examinar el contenido de las reformas propiciadas en dicho DNU. En referencia al recaudo de “urgencia” no se avizora que las que se alegan constituyan razones urgentes para eludir la debida intervención del Poder Legislativo en lo que hace a la legislación de fondo, máxime cuando varias de las normas que el Poder Ejecutivo Nacional pretende modificar sin darle intervención a los legisladores tienen naturaleza represiva o sancionatoria, al punto que se las ha incluido como integrativas del derecho penal laboral, calificadas como “leyes anti evasión” (Confederación General del Trabajo de la República Argentina vs. Poder Ejecutivo Nacional s. Acción de amparo; CNTrab. Sala de FERIA; 30/01/2024).

El Estado Nacional argumenta que la sentencia dictada por el Superior (Sala de FERIA) no hizo cosa juzgada en relación con la declaración de invalidez constitucional del Decreto 70/23 puesto que la Corte Suprema de Justicia aún no se ha expedido en relación con la procedencia del recurso extraordinario concedido. Sostiene la vigencia de dicha norma y enfatiza acerca de que la única modificación introducida es la incorporación de la marina mercante a lo dispuesto por aquella norma cuya vigencia sostiene.

Si bien es cierto que la sentencia dictada por la Sala de FERIA de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo no se encuentra firme en tanto la Corte Suprema no se ha expedido, entiendo que el resultado judicial de aquella contienda en nada modificaría el análisis, en forma independiente de aquella, dado que la decisión del Estado Nacional fue el de dictar un nuevo decreto de necesidad y urgencia (No. 340/2025).

El Estado Nacional arguye que la única forma de incorporar a la marina mercante como uno de los servicios esenciales era la de disponer una sustitución total del art. 24 de la ley 25.877 y que ello responde a una cuestión de estricta técnica legislativa.

Sobre este aspecto se ha sostenido que “La modificación de una ley también puede hacerse mediante el agregado de nuevos artículos, párrafos, incisos o apartados. En este caso debe asignarse a los nuevos textos una identificación por números, letras o de otro modo, que sea concordante con el método utilizado por la ley a modificar. Si se quiere modificar algún artículo de



un texto legal aprobado como anexo de una ley, debe indicarse con precisión el texto a modificar: no es lo mismo el artículo 3º de la ley 340, aprobatoria del Código Civil, que el artículo 3º del Código Civil. (Ver regla 47). **El agregado de nuevos artículos en una ley anterior debe ser establecido mediante la fórmula “Incorpórase a la ley ... el siguiente artículo ...”, y luego se transcribe el texto a insertar, comenzando por su identificación numérica, alfabética o la que corresponda. Esto vale también para el agregado de párrafos, incisos o apartados...** (“Reglas Prácticas de Técnica Legislativa” M Alejandra Svetaz, Beatriz M. Grosso, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 2000) (el resaltado me pertenece).

No descalifico la técnica utilizada por el Poder Ejecutivo Nacional en la redacción de la norma cuestionada en la presente demanda, sólo creo interesante resaltar que la sustitución no era la única forma de incluir a la marina mercante dentro de los incisos que constituyeron el decreto 70/23. Sin embargo, no puedo dejar de señalar que, en la técnica legislativa, la sustitución de una norma se refiere al acto de reemplazar una disposición normativa (una ley, un artículo, un inciso, etc.) por una nueva, de modo que la disposición anterior pierde total o parcialmente su vigencia y es reemplazada por la nueva, extremo que conduce a concluir que, en el caso, por el método de sustitución, y a través de dos DNU (70/23 y 340/25) la demandada sustituyó en dos ocasiones el mismo artículo de la ley 25.877. Repárese que la demandada en todo momento en el informe circunstanciado habla de técnica legislativa, arrogándose así la función legisladora.

En el caso, nos encontramos ante el dictado de un nuevo decreto de necesidad y urgencia que, como tal, tiene idéntica jerarquía al anterior (DNU 70/23) e incluso lo incorpora como fundamento sumado a la ley 27.742. Esto explica a mi modo de ver, que no se trata como sostiene la demandada, de una simple modificación de una norma ya vigente, por un lado, porque se trata en ambos casos de un decreto de necesidad y urgencia con todas las restricciones para su dictado ya analizadas, y por otro porque el DNU 340/25 no agrega a la marina mercante al art. 97 del DNU 70/23 sino que legisla por primera vez sobre la cuestión y a la vez sustituye el art. 24 de la ley 25877.



Lo cierto es que con el título “Apruébese el Régimen de Excepción de la Marina Mercante Nacional”, el Poder Ejecutivo, llevando a cabo una clara función legislativa incluyó a la marina dentro de los servicios esenciales a la vez que volvió a sustituir el artículo 24 de la ley 25.877, con la misma técnica con la que lo intentó con el DNU 70/23.

No dejo de advertir que la emergencia nacional se encuentra invocada en ambos casos, sin embargo, dada la excepcionalidad de estos decretos, repárese que no nos encontramos ante uno de carácter delegado sino uno nuevo de “necesidad y urgencia”, resulta indispensable llevar a cabo el análisis integral de la norma, sin reparar en la vigencia de normas anteriores de idéntica técnica y jerarquía como sustento de la nueva.

Ahora bien, el último párrafo del inc.3 del art. 99 de la Constitución Nacional dispone “...*El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso...*”.

La demandada sostiene que corresponde que el D.N.U. sea sometido a revisión y control del Congreso Nacional y que una intervención judicial en este momento implicaría una trasgresión prematura al principio de división de poderes.

Años después de la reforma constitucional de 1994 se sancionó la ley 26.122 (B.O.27/07/2006) Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia que en su art. 19 dispone “...*La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la Comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los Capítulos I, II, III del presente Título.*”.



El artículo 22 a su vez establece que *“Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.”*.

El análisis del control y revisión de los decretos de necesidad y urgencia a través del mecanismo establecido por la ley 26.122, a esta altura del análisis merece un especial tratamiento puesto que no sólo es un requisito que hace a la validez de la norma sino porque tal como lo sostiene el Poder Ejecutivo, de no pasar dicho control estaríamos ante una clara intromisión de un poder del estado en otro. Reparo que, a mi entender la intromisión del Poder Judicial en el caso no es prematura ni trasgrede el principio de división de poderes, sino que, por el contrario, lo garantiza.

Sobre este punto la Corte se expide obiter dicta en diferentes momentos. La mayoría del Tribunal en el Fallo “Rodríguez Jorge -jefe de gabinete de ministros de la nación-”1997 (privatización de aeropuertos), sostuvo que es al propio Congreso a quien le compete arbitrar los medios para emitir su decisión, de ratificación o rechazo, conforme a la Constitución Nacional y del modo que entienda adecuado a las circunstancias en que se expida al respecto. Agregó que *“...la cláusula constitucional citada prevé un específico ámbito de contralor en sede parlamentaria para los decretos de necesidad y urgencia. Dicho contralor, por otra parte, no se encuentra subordinado en su operatividad a la sanción de la ley especial...”*; *“lo cierto es que el órgano de contralor -a quien corresponde ratificar o desaprobado los decretos- es el Congreso de la Nación a quien le compete arbitrar los medios para emitir su decisión conforme la Constitución Nacional...”* (Considerando 13) (María Angélica Gelli, Constitución Nacional Comentada, art. 99 pág. 499).

El art. 10 de la citada norma dispone que la “Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...”.



El procedimiento del examen que debe ejercer el Congreso ha llevado a diferentes doctrinarios hacia una línea de interpretación que traduce este debido control establecido por la ley 26.122 en un control aparente no real. Ello por cuanto el artículo 24 dispone *“El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2 del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”*.

Coincido con la posición doctrinaria que expresa que, esta norma, a pesar de la exigencia de que las Cámaras se pronuncien expresamente por el rechazo o por la aprobación de los decretos establece que la derogación de los mismos procede por el rechazo de ambas Cámaras. En consecuencia, basta con que una de las Cámaras del Congreso -por ejemplo, la dominada numéricamente por el oficialismo- no se pronuncie para que el decreto permanezca vigente y produzca plenos efectos. Además de ello, la ley no fijó plazo para que se expidan las Cámaras del Congreso en función del examen de validez y control de los decretos mencionados (art 24). Dicho de otro modo, los decretos delegados, los decretos de promulgación parcial de leyes y los decretos de necesidad y urgencia mantendrán su validez y producirán efectos sobre los derechos de las personas, hasta que ambas Cámaras lo rechacen expresamente (María Angélica Gelli, Constitución Nacional Comentada, art. 99 pág. 512).

Sentado ello y de acuerdo a la información que se puede obtener de la Comisión Bicameral del Senado, el P.E.N. ingresó el mensaje “Número: MEN-2025-49-APN-JGM Mensaje Referencia: Mensaje comunica DNU N° 340/25 A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA NACIÓN: 3 3 CIUDAD DE BUENOS AIRES Lunes 26 de Mayo de 2025” con el siguiente texto “...A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA NACIÓN: 3 3 CIUDAD DE BUENOS AIRES Lunes 26 de Mayo de 2025 Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional y por la Ley N° 26.122, a fin de comunicarle el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 340 del 20 de mayo de 2025, que se acompaña...” Por otra parte, en la Comisión Bicameral de Diputados se ingresó la



comunicación del dictado del DNU 340/25 con fecha 02/06/2025 del que no surge número de mensaje ni plazos de tratamiento en la bicameral.

Advierto así, que tal como ocurrió en el caso del DNU 70/23 y en tantos otros ninguno de los plazos y condiciones establecidas por la norma se han cumplido. A lo que cabe agregar que, siguiendo el razonamiento de la doctrina citada, el silencio de las Cámaras no puede concluir en la vigencia del DNU.

En el informe circunstanciado que produjo el Poder Ejecutivo sostuvo que esperar los tiempos del Congreso Nacional implicaría la eliminación, en el caso, de la Marina Mercante a la vez que sostiene que la emergencia no admite demora. Este razonamiento conduciría a que luego de la declaración de una emergencia económica, tal como sucesivamente se ha decretado en nuestro país en distintos gobiernos y en distintas épocas, el Poder Ejecutivo Nacional podría gobernar por decretos de necesidad y urgencia, como consecuencia de que el trámite legislativo es lento, desestimando así el sistema de control y contrapesos de división de poderes diseñado por nuestra Constitución Nacional.

También en tal sentido se ha pronunciado el Máximo Tribunal al fallar "...luego de dictado el decreto 214 se omitió completamente el procedimiento legislativo previsto en el tercer párrafo y que, por lo tanto, no hubo pronunciamiento oportuno por parte de las Cámaras del Congreso. En consecuencia, no habiéndose cumplido el procedimiento propio de la excepción, el decreto 214 debe reputarse dictado en trasgresión al principio general establecido en el artículo 99.3, segundo párrafo, de la Constitución Nacional. (Caso "Massa", 27 de diciembre de 2006. Fallos: 329:5913).

Entonces, la ausencia de pronunciamiento tanto de la Comisión Bicameral como de las Cámaras del Congreso Nacional, no pueden conducir sino a aferrarse al principio general que emerge del art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional: la prohibición de emitir disposiciones legislativas por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Las consideraciones hasta aquí vertidas llevan a concluir en la invalidez formal del DNU 340/23, elementos que a mi juicio resultan suficientes



y me eximen de analizar el aspecto sustantivo de los arts. 2 y 3 de la norma puesto que, como quedara expuesto, no se encuentra justificado el método legislativo utilizado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Sin perjuicio de ello, he de postular que la libertad sindical reconocida por nuestra Constitución Nacional encontró a su vez en la ley 25.877 una regulación específica en relación con los conflictos colectivos de trabajo en los servicios esenciales (art. 24), norma que además cuenta con una reglamentación específica a través del Decreto 272/2006. A esta legislación se suman las opiniones de la Comisión de Expertos de la OIT en tanto han postulado que sería poco conveniente e incluso imposible pretender la elaboración de una lista completa y definitiva de los servicios que puede considerarse como esenciales (OIT La libertad sindical y negociación colectiva).

Por todo lo expuesto, disposiciones legales citadas, y demás consideraciones vertidas, **FALLO:** I.-Hacer lugar a la demanda de amparo iniciada por la CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA contra el ESTADO NACIONAL -Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano-, en los términos de los considerandos precedentes y en consecuencia por resultar contrarios a lo dispuesto por el art. 99 inc. 3° de la Constitución Nacional, declarar la invalidez constitucional de los artículos 2 y 3 del DNU 340/2025; II.- Imponer las costas a cargo del Estado Nacional (art. 14 Ley 16.986); III.- Regular los honorarios de las representaciones letradas de las partes actora y demandada respectivamente en las sumas de \$ 3.251.925.- (45 UMA) y la de \$ 2.529.275.- (35 UMA). El valor de la UMA (\$72265), creada por el art. 13 de la ley de aranceles profesionales, surge de la Res. 1236/2025 dictada por la CSJN; IV.- Se le hace saber a los obligados al pago de honorarios que en caso de corresponder, deberán adicionar a las sumas fijadas en conceptos de honorarios de los profesionales actuantes en autos el IVA, ello conforme pronunciamiento de la CSJN en la causa “Cia. Gral. De Combustibles S.A. s/ Recurso de Apelación” (C181 XXIV del 18/06/1993).



Regístrese, notifíquese a las partes y al Sr. Fiscal.  
Oportunamente, previa citación fiscal, archívese

**Moira Fullana**  
**Jueza Nacional**



#40061655#461895108#20250630092145720