

CAUSA 43/2.024 - CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA
MARINA MERCANTE c/ESTADO NACIONAL s/ACCION DE AMPARO.

Sentencia interlocutoria definitiva.

Buenos Aires, fecha de suscripción digital que obra al pie del presente.

Y vistos.:

Centro de Capitanes de Ultramar y Oficiales de La Marina Mercante inicia la presente acción de amparo contra el *Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional* con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia Nro. 70/23, por considerar que su articulado vulnera de modo manifiesto la prohibición de legislar resultante del art 99, inc. 3ro. de la Constitución Nacional y, en particular, la inconstitucionalidad de los artículos plasmados en el Título IV del referido decreto por violentar garantías y derechos de raigambre constitucional, en el marco de los arts. 14, 14 bis, 17 y 75 incisos 19 y 22 de la Constitución Nacional. Plantea la invalidez constitucional del decreto en cuanto dispone la derogación de la ley 25.323 (art. 55), la supresión de las sanciones por la falta de registro del vínculo, por el registro defectuoso y por el registro parcial de las remuneraciones abonadas (art. 53), la ausencia de castigo por la falta de entrega o entrega defectuosa de los certificados de servicios (art. 70), la esterilización de las sanciones por empleo no registrado y la minimización de los requerimientos del registro laboral facilitando, mediante homologación administrativa, de la eficacia de los acuerdos extintivos de la relación laboral (arts. 59 a 64), la restricción de la aplicación de los principios interpretativos de la norma más favorable para el trabajador y de la irrenunciabilidad (arts. 66 y 67) y de la reducción del contenido económico de la indemnización por antigüedad (art. 81). Hace referencia a las limitaciones que considera que el decreto cuestionado prevé en torno a la actividad sindical en la empresa, a la creación de “ilícitos sindicales” (art. 88), a la limitación anticonstitucional del derecho de huelga (art. 97), a la privación de ingresos legítimos en favor de la entidad gremial (art.



73), al intento de suprimir la ultraactividad de los convenios colectivos de trabajo (art. 86), a la modificación convencional del orden público laboral (art. 79) y a la facilitación de falsas causales de despido (art. 80).

Funda y desarrolla los motivos por los cuales entiende que el Decreto de Necesidad y Urgencia Nro. 70/23 resulta inconstitucional, especialmente por cuanto entiende que contraviene la forma de gobierno republicana adoptada por la Constitución Nacional, por violar el principio básico de división de poderes y por establecer reformas gravemente perjudiciales, de carácter permanente, a los derechos laborales de la parte actora y de sus representados.

Añade que el Poder Ejecutivo Nacional, al someter todas las reformas a consideración del Poder Legislativo, admitió explícitamente que el Decreto no tiene validez por sí mismo, por lo cual necesita ser ratificado mediante una Ley del Congreso, remedio diferente al de su revisión en el marco de la Ley 26.211 (trámite que también promovió por separado) y que el Congreso ha sido convocado para que ambas Cámaras dicten una ley ratificando cada una de las reformas que el Decreto pretende -sin derecho- imponer. Concluye que, al someter todos los temas resueltos por el DNU al trámite ordinario de sanción de las leyes previsto en la Constitución, el Poder Ejecutivo Nacional admitió la inexistencia de impedimento alguno para que el Congreso ejerza por sí las facultades que le son propias, las cuales el PEN tiene prohibido imponerlas mediante un DNU.

Sostiene que el decreto pretende sustentarse en una grave situación económica e institucional que afectaría al país, pero entiende que esa crisis no es por sí sola una circunstancia extraordinaria que impida observar el procedimiento constitucional de sanción de una ley, ni justifica derogar normas de Derecho Laboral Privado y de Derecho Sindical, por Decreto, a lo que suma que ni siquiera se han invocado hechos encuadrables en la excepción del inc. 3ro. del art. 99 de la Constitución Nacional, por lo que las reformas introducidas por el Decreto que cuestiona serían nulas, al no concurrir ninguno de los requisitos de procedencia de la excepcional facultad legislativa que podría tener el PEN.



Estado Nacional - Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano de la Nación, al presentar el informe previsto por el art. 8vo. de ley 16.986, manifiesta que el PEN dictó el DNU N° 70/2023 en ejercicio de las atribuciones que le confiere expresamente la Constitución Nacional (art. 99, inc. 3ro. CN), en un marco de severa crisis económica. Considera que, en tal sentido, se cumplió con el procedimiento que establece la Carta Magna y la Ley N° 26.122 y añade que las razones de urgencia y necesidad constituyen cuestiones políticas no justiciables. Advierte que, en la actualidad, el DNU se encuentra bajo la revisión y control del Congreso de la Nación, por lo que entiende que la intervención de la Justicia en esta instancia sería al menos prematura, además de transgredirse el principio de división de poderes.

Pone de resalto que el Estado Nacional tuvo que adoptar medidas para superar la situación de emergencia creada por las excepcionales condiciones económicas y sociales que padece la Nación, con el fin de corregir la crisis terminal que enfrenta la economía argentina y conjurar el grave riesgo de un deterioro aún mayor y mucho más grave de la situación social y económica. Por ello se dictó el DNU cuestionado, el que solo persigue reconstruir la economía a través de la inmediata eliminación de barreras y restricciones estatales que impiden su normal desarrollo, promoviendo al mismo tiempo una mayor inserción en el comercio mundial.

Considera, a partir de lo expuesto, que el DNU atacado por la actora, no incursiona en materias expresamente prohibidas por el art. 99, inc. 3ro. de la Constitución Nacional para actos de esta naturaleza jurídica, debiéndose tener presente que el artículo precitado prevé el cumplimiento de determinados recaudos formales para este tipo de actos, a saber el dictado en Acuerdo General de Ministros y la comunicación al Honorable Congreso de la Nación, conforme régimen establecido por la ley 26.122.

Destaca que el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 cumple con los requisitos formales, constitucionales y legales para su dictado, ya que fue dictado en ejercicio de competencias reconocidas por el art. 99, inc. 3ro. de la Constitución Nacional, en acuerdo general de ministros, por cuanto existen circunstancias excepcionales, razones de necesidad y urgencia evidentes que motivaron su dictado, por cuanto no regula ninguna de las materias vedadas por la Constitución Nacional y por cuanto fue remitido por el Jefe



de Gabinete de Ministros de la Nación a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. Añade que, por Decreto N° 76/2023 (B.O. 26-12-2023) se convocó al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN a Sesiones Extraordinarias y se declararon asuntos comprendidos en la convocatoria, los detallados en el Anexo (IF-2023-152250184-APN-SSAL#SLYT) que forma parte integrante del presente Decreto. Advierte, asimismo, que se elevó al Honorable Congreso de la Nación por MENSAJE N° 7/2023 (v. NO-2023-153350781-APN-JGM de fecha 27-12-2023) el “Proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, proyecto en el cual se incluyó expresamente como punto a tratar la ratificación del DNU N° 70/2023.

Por ello y por los demás argumentos que expone, afirma que no existe en el caso motivo alguno que permita mínimamente considerar que el PEN ha incurrido en un obrar reprochable al dictar el DNU cuestionado, ni que dicho decreto afecte al amparista, razón por la cual solicita el rechazo de las inconstitucionalidades planteadas en el escrito de inicio.

Y considerando.:

La entidad actora dice ser una asociación con personería gremial con un ámbito de actuación nacional que nuclea al personal jerárquico de la Marina Mercante graduado como Capitán de Ultramar, Piloto de Ultramar de Primera, Piloto de Ultramar, Práctico y Perito Naval y, con carácter de simplemente inscripta, a quienes tengan los títulos de Capitán de Pesca, Piloto de Pesca de Primera y Piloto de Pesca.

Cuestiona - en representación de los derechos individuales y colectivos de sus representados, como también de sus derechos como asociación sindical - la constitucionalidad del decreto 70/23 por dos razones: 1. Por haber sido dictado en contravención con el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional; y 2. Por conculcar los artículos 14, 14 bis, 17, y 75 incisos 19 y 22 de la Ley Fundamental; todo ello, con sustento en las disposiciones contenidas en los artículos 43 CN, 47 de la ley 23.551 y 1 de la ley 16.986.

El artículo 43 de la nuestra Carta Magna refiere que; “... *Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio*



judicial más idóneo, contra todo acto y omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva ...”

El artículo 47 de la ley 23.551 dispone que: *“... Todo trabajador o asociación sindical que fuere impedido u obstaculizado en el ejercicio regular de los derechos de la libertad sindical garantizados por la presente ley, podrá recabar el amparo de estos derechos ante el tribunal judicial competente ... a fin de que éste disponga, si correspondiere, el cese inmediato del comportamiento antisindical ...”*

El artículo 1 de la ley 16.986 prescribe que: *“... La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el habeas corpus ...”*

En ese contexto normativo que sustenta acabadamente la pretensión de la entidad actora, analizaré el fondo de la controversia.

El artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional es claro al disponer que el Poder Judicial no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, dictar normas de carácter legislativo, excepto en circunstancias rigurosamente excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos (CSJN, SD del 19 de agosto de 1.999 en causa *Verrocchi Ezio Daniel c/Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/acción de amparo – dec. 770/96 y 771/96*, Fallos: 322: 1.726, citado por la Señora Representante del Ministerio Público en su dictamen; entre otros).

El principio que organiza el funcionamiento del Estado es la separación de poderes - Ejecutivo, Legislativo y Judicial - y el control recíproco. El Poder Ejecutivo no puede sustituir la actividad del Poder Legislativo ni entender que no se halla sujeto al control del Poder Judicial (CSJN, SD del 19 de mayo de 2.010 en causa *Consumidores*



*Argentinos c/EN - PEN - dto. 558/02 - ss - ley 20091 s/amparo ley 16.986, Fallos: 333: 633). Es atribución del Poder Judicial justipreciar, en el caso concreto, si las circunstancias alegadas por el Estado Nacional son excepcionales, o si aparecen como irrazonables, en cuyo caso la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima (CNAT, Sala de FERIA, SD del 30 de enero de 2.024 en causa 56.862/2.023 - *Confederación General del Trabajo de la Republica Argentina c/Poder Ejecutivo Nacional s/Acción de Amparo*).*

Nuestro más Alto Tribunal sostuvo que, para que el Poder Ejecutivo Nacional pueda ejercer las facultades que le confiere el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional que - en principio - le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1. La imposibilidad de dictar la ley a través del trámite previsto para su sanción por razones de fuerza mayor; ó 2. La situación requiera una solución normativa inmediata en un plazo incompatible con el trámite legislativo usual (CSJN, SD del 27 de octubre de 2.015 en causa *Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional s/nulidad de acto administrativo*; en otros).

En relación con la primera de las circunstancias apuntadas en el párrafo anterior, destaco que no existía impedimento alguno para reunir al órgano legislativo pues previo a la entrada en vigencia del DNU 70/2023 (B.O. 21/12/2.023), se hallaba convocado desde el 27 de diciembre de 2.023, en funciones y en condiciones de debatir los contenidos reformadores de la norma. El artículo 99 inciso 9 de la Constitución Nacional establece con claridad que el Presidente de la Nación Argentina cuenta con la facultad de prorrogar las sesiones ordinarias o convocar a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera.

En lo concerniente a la segunda de las circunstancias, no observo la *necesidad* y la *urgencia* para la adopción de tales medidas innovadoras en el ámbito del derecho del trabajo, ya sea su su faz individual, ya sea en su faz colectiva, que justifiquen soslayar la intervención del Honorable Congreso de la Nación.

Señalo, en este sentido, que la reforma laboral que la norma cuestionada prevé no permite colegir que sea un paliativo para la crisis socio - económica por la que



atraviesa la República Argentina al suprimir barreras y restricciones estatales, promover una mayor inserción del país en los negocios internacionales y, por ende, generar trabajo productivo, inclusivo y digno. Es más, las modificaciones que pretende introducir el Poder Ejecutivo en la legislación no constituyen - a mi modo de ver - una decisión eventual para solucionar una situación excepcional de emergencia; por el contrario, reforman y derogan leyes del Honorable Congreso de la Nación en un modo permanente, circunstancia que excede las previsiones contenidas en el artículo 99 inciso 3 de Nuestra Ley Fundamental (ver CSJN, SD del 19 de mayo de 2.010 en causa *Consumidores Argentinos c/EN - PEN - dto. 558/02 - ss - ley 20091 s/amparo ley 16.986*, Fallos: 333: 633, ya citado).

No puedo soslayar, a esta altura del análisis, que las consideraciones genéricas expuestas en los considerandos de los decretos de necesidad y urgencia no son idóneas para justificar una situación de excepción que impidiera al Honorable Congreso de la Nación legislar sobre temas de su competencia (CSJN, D. 483 XXXI, *Della Blanca, Luis Enrique y Luna, Jorge Omar c/Ind. Met. Pescarmona S.A. s/ordinario*, SD del 24 de noviembre de 1.998).

Por último, corresponde resaltar que, el 14 de marzo de 2.024, el DNU 70/2023 no obtuvo la aprobación del Senado de la Nación y pasó a la Cámara de Diputados para su tratamiento.

Las consideraciones vertidas llevan a declarar la invalidez constitucional del Título IV del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 en abstracto, sin que ello implique adentrarse en su contenido sustantivo y, sin perjuicio de la sanción de la ley 27.742 (B.O. 8/7/2.024) que legisló en relación con ciertos puntos de la norma en análisis.

En atención a las particularidades que el caso reviste, he de imponer las costas por su orden.

Por eso y de conformidad con lo dictaminado por la Sra. Representante del Ministerio Público, , *Decido.*: 1. Hacer lugar a la acción de amparo promovida por *Centro de Capitanes de Ultramar y Oficiales de La Marina Mercante* inicia la presente acción de amparo contra el *Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional* y, en consecuencia, declarar la invalidez constitucional del Título IV del DNU 70/2024 por ser contrario al artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional; 2. Imponer las costas por su



orden; 3. Regular los honorarios de los patrocinios, asistencias y representaciones letradas de las partes actora y demandada en la suma de *PESOS DOS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS VEINTE* (\$ **2.989.620,00.-**) equivalente a 45 (cuarenta y cinco) y en la de *PESOS DOS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA* (\$ **2.657.440,00.-**) equivalente a 40 (cuarenta) UMAS, respectivamente (arts. 16 y 48 de la ley 27.423 y Res. SGA 2910/24); y

4. Regístrese, notifíquese y cúmplase.

