Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM. DE SAN MARTIN 2

28376/2025 - SINDICATO DE EMPLEADOS DE VIALIDAD NACIONAL CASA CENTRAL PROVINCIA DE BUENOS AIRES c/ ESTADO NACIONAL-PODER EJECUTIVO NACIONAL s/AMPARO COLECTIVO

San Martín, 17 de julio de 2025.

Y VISTOS, CONSIDERANDO:

I. Que se presente la Sra. Emiliana Mc Namara, en el carácter de Secretaria General del Sindicato de Empleados de Vialidad Nacional Casa Central - Provincia de Buenos Aires - (SEVINA), con el patrocinio de Fernando Martín Almejún, y promueve la presente acción de amparo contra ESTADO NACIONAL – PODER EJECUTIVO NACIONAL, a fin de que: 1) se declare la inaplicabilidad de las facultades delegadas por la Ley N.º 27.742 respecto de la DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD (DNV), por encontrarse dicha entidad excluida del ámbito de aplicación de los artículos 3° y 6° de la norma mencionada, por ser un ente incluido en el inciso c) del artículo 8 de la Ley N.º 24.156, no incluido en la delegación de facultades legislativas y 2) se reconozca que cualquier acto administrativo dirigido a suprimir, fusionar, transformar o intervenir la DNV carecería de habilitación legal, y por lo tanto resultaría manifiestamente ilegítimo y violatorio de los principios constitucionales de legalidad, división de poderes, reserva de ley y estabilidad del empleo público.

Refiere que SEVINA se presenta en el carácter de entidad sindical de primer grado con inscripción gremial vigente (N.º 2272) con zona de actuación en la Ciudad Autónoma de Buenos y en la Provincia de Buenos Aires con excepción de los Partidos del 19° Distrito de vialidad de Bahía Blanca.

Señala que existe una amenaza cierta, directa y persistente de intervenir, fusionar o disolver la Dirección Nacional de Vialidad sin ley formal que lo habilite y que la acción del Estado afecta la estabilidad de los representantes sindicales, la negociación colectiva regular, el derecho a presentar peticiones a las autoridades, la participación institucional en las decisiones que impactan a la comunidad laboral representada y la propia existencia de la DNV.

#40194933#463666558#20250717110427624

Al respecto, sostiene que la presente acción de amparo persigue el cese inmediato del accionar estatal de conformidad con lo que establece el artículo 43 de la Constitución Nacional, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los Convenios N.º87, 98 y 151 de la OIT, todos con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN).

Manifiesta que el 27 de junio de 2024, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N.º 27.742, conocida como "Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos". Agrega que la norma fue promulgada por el Poder Ejecutivo y publicada en el Boletín Oficial el 8 de julio de 2024, entrando en vigencia el 9 de julio de 2024, declarando la emergencia pública en diversas materias y delegando en el Poder Ejecutivo Nacional facultades legislativas extraordinarias por el plazo de un año, particularmente en el Título II, Capítulo I, referido a la "Reorganización administrativa del Estado".

Indica que en el marco de la ley N.º 27.742, el Congreso Nacional ha delegado facultades de reorganización institucional únicamente respecto de los organismos comprendidos en los incisos a), b) y d) del artículo 8 de la Ley N.º 24.156, norma que regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional. Añade que tales categorías comprenden, respectivamente: (a) la administración central (los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional); (b) los organismos descentralizados (entes creados por ley con competencia propia, pero sin personalidad jurídica ni patrimonio propio); y (d) las empresas y sociedades del Estado, tanto aquellas constituidas como sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, como las empresas públicas tradicionales.

Señala que la Dirección Nacional de Vialidad se encuentra comprendida dentro del inciso c) de ese mismo artículo, es decir, como ente público excluido "expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones".

Describe el encuadre jurídico aplicable al organismo y en subsidio, solicita la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 de la ley 27.742.

#40194933#463666558#20250717110427624

Posteriormente, adecua el objeto de la demandada y denuncia el posterior dictado del Decreto 461/2025 del 8/7/25, del que dispone la disolución de la Dirección Nacional de Vialidad.

Al respecto, indica que el art.1 disuelve la Dirección Nacional de Vialidad y el art. 6, al sustituir el art. 2 del Decreto-Ley 505/58, elimina legalmente a la Dirección Nacional de Vialidad como ente con funciones técnicas propias y determina que las funciones serán transferidas a unidades dependientes del Ministerio de Economía y de la Agencia de Control de Concesiones y Servicios Públicos de Transporte. Agrega, por otra parte, que los art. 9 a 14 y 31 a 33, instrumenta la transferencia de bienes, personal, presupuesto y competencias de la DNV al Ministerio de Economía y otros entes.

Sostiene que los art. 32 y 33 del Decreto 461/2025 violan flagrantemente lo dispuesto en el art. 56 del Convenio Colectivo de Trabajo N° 874/07 "E" y art. 59 del Convenio Colectivo de Trabajo N° 827/06 "E", que rige el vínculo laboral del personal comprendido en la Dirección Nacional de Vialidad. Añade que la centralización política del poder decisorio sobre traslados y destinos del personal constituye un vaciamiento del sistema de garantías convenciones.

Entiende que la Constitución Nacional como los convenios de la OIT, de jerarquía constitucional (especialmente lo Convenios 87, 98 y 151) impiden que el Estado empleador, en su doble condición de parte y de regulador, modifique unilateralmente condiciones de trabajo protegidas por las normas colectivas vigentes.

Respecto a la medida cautelar, señala que la redacción del art. 32 del Decreto 461/2025 delimita expresamente con carácter provisorio y transitorio del mantenimiento del personal, subordinado a decisiones futuras cuya configuración, contenido y oportunidad quedan exclusivamente bajo control del Poder Ejecutivo.

Reitera que el precepto no garantiza el respecto a la estabilidad de los trabajadores convencionales, sino que anticipa una proceso de reorganización estructural que puede implicar traslados forzosos, desvinculaciones encubiertas o vaciamientos funcionales, especialmente tratándose de un ente técnico, cuya autarquía es clave para el ejercicio pleno de las funciones legales.

Destaca que se configura el "periculum in mora" habida cuenta que al haberse dictado el decreto, la ejecución solo depende de actos administrativos posteriores y que la situación del personal se encuentra bajo una condición de

#40194933#463666558#20250717110427624

inestabilidad jurídica de efectivizarse lo dispuesto en el decreto violentando la normativa convencional vigente.

Acompaña prueba y solicita que se tenga por reformulada la medida cautelar, y se disponga la suspensión inmediata de los efectos del Decreto 461/2025 para los trabajadores de la Dirección Nacional de Vialidad, ordenando al Estado Nacional a abstenerse de ejecutar cualquier acto administrativo, que derive del decreto mencionado, incluyendo reubicaciones, traslados, cesantías, suspensiones, pases a disponibilidad del personal o supresión de estructuras vinculadas a la Dirección Nacional de Vialidad.

II. Así expuestas las cuestión traída a examen, cabe recordar que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de los tribunales federales, la procedencia de las medidas de la índole de la requerida, queda subordina verificación de dos extremos insoslayables, a saber, la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable en la demora, ambos previstos en el art. 230 del Código Procesal, a los que debe unirse un tercero, establecido de modo genérico, para toda clase de medidas cautelares en el art. 199 del citado texto adjetivo (conf. CCAFed., Sala II, in re: “Cámara de Empresas de Control y Administración de Infracciones de Tránsito de la República Argentina”, sentencia del 25/04/2019, “Fundación Instituto de la Salud Medio Ambiente Economía y Sociedad”, sentencia del 14/05/2019, “Tonon Claudia Andrea”, sentencia del 13/08/2019, “Club Americano de Buenos Aires”, sentencia del 15/10/2019, “Ven a Ver Cooperativa de Trabajo Limitada”, sentencia del 17/10/2019;Sala III, in re: “JBS Argentina S.A.”, del 15/11/2012 entre muchas otras).

A su vez, la jurisprudencia y la doctrina han agregado que los requisitos antes citados se encuentran de tal modo relacionados con que a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro en la demora y -viceversa cuando existe el riesgo de un daño extremo irreparable el rigor del *fumus* se puede atenuar (conf. CCAFed., Sala II, in re: “Pesquera del Atlántico S.A. c/ B.C.R.A.”, sentencia del 14-10-1985, “Tonon Claudia Andrea”, sentencia del 13/08/2019; Sala III, in re: “Gibaut Hermanos”, sentencia del 8-9-1983; Sala IV, in re: “Santos Costa SA”, sentencia del 3/03/2020, “Ilari Oscar Alberto”, sentencia del17/09/2020; Sala V, in re: “Ribereña de Río Negro S.A. c/ D.G.I.”,sentencia del 8/11/1996, Sala I, in re: “Malis Sergio - Incidente nº 1”, sentencia del 27/02/2018, “Control Automotores Buenos Aires SA”, sentencia del 2/10/2018, entre muchos otros).

#40194933#463666558#20250717110427624

En lo atinente a la verosimilitud del derecho debe entenderse como la posibilidad de que éste exista, más allá del análisis jurídico tendiente a dilucidar la conformidad o disconformidad de los actos administrativos con el ordenamiento vigente. Ello así, porque no se requiere una prueba acabada de la verosimilitud del derecho debatido, extremo que sólo puede ser alcanzado al tiempo de la sentencia, ni es menester un examen exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, bastando que de un estudio prudente –apropiado al estado del trámite– sea dado percibir un “fumus bonis iuris” en el peticionario.

El peligro en la demora constituye la razón de ser de las medidas cautelares y -a los efectos de su procedencia- surge evidente que no basta el simple temor del solicitante sino que debe tratarse de hechos apreciables objetivamente, o sea, que surja evidente un perjuicio actual e inminente que pudiera transformar en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión. Ello así porque su objeto es evitar un daño irreparable que se originaría en la imposibilidad de que la sentencia sea dictada como corresponde o, más aún, que se tornara su ejecución en ineficaz o de cumplimiento imposible.

Sentado ello, debo señalar que dentro del limitado marco de conocimiento que admite el presente pronunciamiento cautelar, considero que se encuentran reunidos los presupuestos de admisibilidad previstos en las normas procesales para la procedencia de la medida de no innovar peticionada, relativa a que la demandada se abstenga de ejecutar cualquier acto administrativo, que derive del decreto 461/2025, incluyendo reubicaciones, traslados, cesantías, suspensiones, pases a disponibilidad de personal o supresión de estructuras vinculadas a la Dirección Nacional de Vialidad.

Al respecto, cabe señalar que la Dirección Nacional de Vialidad es una entidad autárquica de derecho público, con personalidad para actuar privada y públicamente conforme a las disposiciones del decreto ley 505/1958, y a lo que establezcan las leyes generales de la Nación y las especiales que afecten su funcionamiento; y que la relación laboral del personal se rige por la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. 1976), de aplicación supletoria al régimen de los trabajadores de la Dirección Nacional de Vialidad conforme lo dispuesto por la Ley 14.250, y el CCT N°827/2006 “E”.

En particular y en lo que aquí interesa, corresponde recordar que el artículo 7 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) dispone "*Las partes, en ningún*

#40194933#463666558#20250717110427624

caso, pueden pactar condiciones menos favorables para el trabajador que las dispuestas en las normas legales, convenciones colectivas de trabajo o laudo con fuerza de tales, o que resulten contrarias a las mismas. Tales actos llevan aparejada la sanción prevista en el artículo 44 de esta ley".

A su vez, el artículo 8 establece "*Las convenciones colectivas de trabajo o laudos con fuerza de tales, que contengan normas más favorables a los trabajadores, serán válidas y de aplicación. Las que reúnan los requisitos formales exigidos por la ley y que hubieran sido debidamente individualizadas, no estarán sujetas a prueba en juicio*".

Asimismo, el artículo 12 indica "*Será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en esta ley, los estatutos profesionales y las convenciones colectivas de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción. Cuando se celebren acuerdos relativos a modificaciones de elementos esenciales del contrato de trabajo o de desvinculación en los términos del artículo 241 de esta Ley, las partes podrán solicitar a la autoridad de aplicación su homologación en los términos del artículo 15 de la presente Ley*".(Artículo sustituido por art. 67 del Decreto N° 70/2023 B.O. 21/12/2023).

Por su parte, el artículo 56 del CCT 874/07 “E” consagra la estabilidad plena del agente estatal permanente y su inamovilidad, salvo que medien las causales expresamente previstas.

Sobre tales bases, no puedo dejar de señalar que, y tal como lo refiere la actora, toda disposición administrativa que altere o desnaturalice tal garantía convencional que rige esta actividad, constituye una afectación directa al principio de irrenunciabilidad de derechos consagrado en el artículo 12 de la LCT, siendo nula de nulidad absoluta conforme lo establece el artículo 7 del mismo cuerpo normativo. A ello, cabe agregar que la Constitución Nacional como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con jerarquía constitucional -en particular los Convenios N.º 87, 98 y 151- impiden al Estado, en su rol concurrente de empleador y regulador, alterar de manera unilateral condiciones de trabajo que han sido establecidas por norma colectiva con plena vigencia.

Es así que por el art. 32 del Decreto 461/2025 al disponer una condición para reconocer la estabilidad del personal con una fecha de vencimiento, es decir,

#40194933#463666558#20250717110427624

cuando se dice **"hasta tanto** se adecúen la conformación y estructura organizativa correspondiente",- se vulneran las normas y garantías laborales vigentes que fueron detalladas en los párrafos precedentes.

Asimismo, resulta indudable que el artículo 33 del Decreto citado, al establecer que 'todo movimiento de personal que se origine en la Comisión y en los organismos alcanzados por las disposiciones de los artículos 1°, 2° y 20 del presente decreto, ya sea con destino dentro de la jurisdicción o fuera de ella, independientemente de su figura de contratación o régimen de empleo, **deberá contar con la aprobación previa** de la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado', conlleva la subordinación de las decisiones relativas al personal de la Dirección Nacional de Vialidad a la exclusiva discrecionalidad de dicha Secretaría." (en resaltado no corresponde al original).

Dicha disposición vulnera de forma manifiesta el principio de estabilidad, así como los derechos laborales y sindicales reconocidos a los trabajadores estatales, al sustraerlos del ámbito de protección de las Convenciones Colectivas de Trabajo vigentes y al interferir arbitrariamente en cuestiones que, por su naturaleza, deben resolverse en el marco de la negociación colectiva y de los regímenes estatutarios respectivos.

Esta situación resulta violatoria de los Convenios N° 87, 98 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo, todos ellos con jerarquía supralegal conforme a lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, en tanto consagran la libertad sindical, la negociación colectiva y la protección del empleo público frente a injerencias indebidas por parte del Estado empleador.

En cuanto al peligro en la demora, cabe recordar que el mismo deriva de un temor a sufrir un daño inminente, derivado de un acontecimiento natural o humano, que amenazada gravemente con sacrificar un interés tutelado por el derecho. Esa es la nota común a todas las medidas cautelares (cfr. Seijas, Gabriela: “Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo y tributario de la Ciudad de Bs. As. a la luz de su interpretación judicial”, en Cassagne, Juan C. (Dir.), Tratado de derecho procesal administrativo, La Ley, Bs. As., 2007, p.295).

En este sentido, no es la mera invocación de la urgencia por parte de quien peticiona la cautela, sino que debe existir un temor grave fundado de sufrir un

#40194933#463666558#20250717110427624

daño grave e irreparable, que, como en el caso aparece cuando lo que se pretende es alterar una norma de orden público de protección y que, por ende, denota mayor verosimilitud (v. arg. Fenochietto, Carlos Eduardo - Arazi, Roland, “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”, Tomo 1, Pág. 833, ed. Astrea, Buenos Aires 1993).

Cebe señalar que la urgencia y temor de daño son las condiciones de procedencia del peligro en la demora. La falta de una protección jurisdiccional inmediata ante el riesgo cierto de un daño inminente e irreparable puede derivar en un perjuicio efectivo, frustrando el objeto del proceso y tornándolo ilusorio.

Adviértase que, conforme lo dispuesto en el artículo 2, inciso 2, de la Ley 26.854, los trabajadores constituyen un sector socialmente vulnerable, lo que impone al órgano jurisdiccional una especial consideración en materia cautelar, en virtud del principio de hiposuficiencia, toda vez que -en el caso- la accionante invoca la posible vulneración de derechos de naturaleza alimentaria, derivados de eventuales despidos masivos o modificaciones unilaterales en las condiciones laborales.

En este orden, teniendo en cuenta que en esta etapa preliminar del proceso, donde se verifican circunstancias graves y objetivas, permiten justificar el dictado de una medida cautelar de no innovar, a fin de evitar perjuicios irreparables y preservar el *statu quo* hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo.

Finalmente, y cuanto a lo demás solicitado en orden a la nulidad e inconstitucionalidad del Decreto 461/2025, cabe señalar que la misma remite al análisis de cuestiones de índole fáctico-jurídico que imponen un estudio mucho más complejo y profundo, con amplio debate y prueba, que en modo alguno podrían resolverse con los elementos hasta ahora incorporados.

III. En atención a lo dispuesto por el art. 5° de la Ley 26.854, que regula la vigencia temporal de las medidas cautelares frente al Estado, considero razonable fijar en el *sub lite* un límite de seis (6) meses.

IV. Sin costas por no haber mediado sustanciación.

Por las razones expuestas,

RESUELVO:

1) Hacer lugar parcialmente a la medida cautelar de no innovar solicitada y, en consecuencia, ordénase a la parte demandada -Estado Nacinal P.E.N abstenerse de ejecutar cualquier acto administrativo, que derive del decreto mencionado,

#40194933#463666558#20250717110427624

incluyendo reubicaciones, traslados, cesantías, suspensiones, pases a disponibilidad de personal o supresión de estructuras vinculadas a la Dirección Nacional de Vialidad.

2) Téngase por suficiente la caución juratoria prestada por el actor en la demanda.

3) Establecer la vigencia de esta medida por el término de seis (6) meses a partir de la notificación de la presente (conf. art. 5 Ley 26.854).

4) Sin costas por no haber mediado sustanciación

Regístrese y notifíquese al actor por cédula electrónica por Secretaria y notifíquese a la demandada librándose oficio.

A tal fin, hágase saber que se faculta al profesional interviniente a suscribir el oficio ordenado precedentemente en los términos del art. 400 del CPCCN, como así también el de librar oficio DEOX siempre que se dirijan a una entidad incluida en el Sistema Lex100, debiendo el peticionante enviarlo (Conf. Ac.15/2020 CSJN) (acompañando al mismo copia de la resolución extraída del sistema lex 100, del escrito de demanda y documental), debiendo acreditar en el primer caso su diligenciamiento mediante formato digital.

MARTINA ISABEL FORNS

JUEZA FEDERAL

Signature Not Verified
Digitally signed by MARTINA ISABEL FORNS
Date: 2025.07.17 11:06:24 ART