



Poder Judicial de la Nación
CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO
SALA I

SENTENCIA INTERLOCUTORIA	CAUSA N°20423/2025/CA1
AUTOS: “SINDICATO TRABAJADORES VIALES Y AFINES DE LA REPUBLICA ARGENTINA c/ MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO SECRETARIA DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL s/MEDIDA CAUTELAR”	
JUZGADO N°80	SALA I

Buenos Aires, en la fecha que surge del Sistema Lex100.

VISTO:

El [recurso de apelación](#) interpuesto por la parte actora contra el [pronunciamiento interlocutorio](#) que desestimó la medida cautelar solicitada mediante el [libelo inicial](#);

Y CONSIDERANDO:

I. Que, a instancias de la pretensión canalizada mediante la presentación inaugural, el **Sindicato de Trabajadores Viales y Afines de la República Argentina** (en adelante: "**STVyARA**") requirió el dictado de una medida cautelar autosatisfactiva contra la **Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** (dependiente del, hoy, Ministerio de Capital Humano), con el objeto de que el órgano jurisdiccional interviniente ordene a dicha autoridad administrativa que lleve a cabo la convocatoria a negociar a las correspondientes representaciones sectoriales de la unidad de negociación del Convenio Colectivo de Trabajo n°827/06 "E", rector de las relaciones de trabajo enmarcadas bajo la órbita de la Dirección Nacional de Vialidad.

En aras de conferir sustento fáctico a tal requerimiento adujo, desde una prieta síntesis, que mediante presentación efectuada el 8° de noviembre de 2024 (cfr. NO-2024-123103407-APN-DNV#MEC) solicitó formalmente: 1) la determinación del grado de representatividad de las asociaciones sindicales que integran la unidad de negociación del CCT 827/06 "E" (vale decir, a los efectos de tornar operativo lo establecido en el artículo 5° de la ley 23.546 sobre conformación de mayorías); 2) el traslado del ámbito de negociación a la sede de la Dirección Nacional de Relaciones y Regulaciones del Trabajo, en razón de la alegada falta de imparcialidad en las tratativas desarrolladas en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad. Sostuvo, asimismo, que el trasfondo del reclamo radica en la existencia de un absoluto congelamiento del nivel salarial de las personas trabajadoras comprendidas en dicho convenio, quienes continúan percibiendo idénticos haberes desde el mes de noviembre del año 2024, paralización que -según lo expuesto- habría generado un severo deterioro del poder adquisitivo de sus remuneraciones, signado por un contexto de inflación sostenida.

Postuló que, pese al transcurso de un plazo razonable desde aquella solicitud y tras el holgado vencimiento del plazo legal de quince (15) días que prescribe el artículo 4°



de la ley 23.546, la Secretaría de Trabajo no emitió pronunciamiento alguno que diera satisfacción al requerimiento formulado ni procedió a convocar a las partes para la constitución de la Comisión Negociadora, configurándose así una omisión que -a su criterio- vulnera el derecho fundamental a la negociación colectiva consagrado en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Fundó su pretensión en el artículo 14 de la ley 26.854, sosteniendo que se encuentran configurados los requisitos allí previstos para las medidas cautelares positivas contra el Estado: (a) inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico específico, emanado del artículo 4º de la ley 23.546; (b) fuerte posibilidad de que su derecho a la negociación colectiva exista; (c) perjuicios graves de imposible reparación ulterior, derivados de la prolongada postergación salarial que afecta a miles de trabajadores; (d) ausencia de afectación al interés público, pues lo que se procura es precisamente garantizar el correcto funcionamiento del sistema de negociación colectiva; y (e) inexistencia de efectos irreversibles, toda vez que la convocatoria a negociar no predetermina el resultado de la negociación ni obliga a las partes a acordar en determinado sentido.

Por su parte, al contestar el [informe](#) que le fuera requerido en los términos del artículo 4 de la ley 26.854, la demandada centró su estrategia defensiva en cuestionar la propia existencia de "*causa*" o "*controversia*" justiciable, extremo cuya concurrencia resulta insoslayable para habilitar el ejercicio de la función jurisdiccional. Sostiene, en tal sentido, que la acción incoada por el **STVyARA** no logra trascender el plano meramente teórico, conjetural y especulativo sobre el cual asienta sus pretensiones, sin acreditar perjuicio efectivo alguno al derecho de libertad sindical ni a la negociación colectiva que invoca como lesionados. Adujo, a su vez, que el análisis de los instrumentos anejados puede desprenderse que, en el marco del [expediente administrativo](#) (EX-2024-123609697-APNDNV#MEC), la entidad sindical accionante solicitó la convocatoria a una mesa de negociación en el ámbito del CCT n°827/06 "E", con participación de la Unión del Personal Civil de la Nación y la Dirección Nacional de Vialidad, organismo que -mediante la nota NO-2024-123711001-APN-DNV#MEC- manifestó que ya se habían formulado propuestas y ofertas salariales conforme a las Decisiones Administrativas N.º 691/23 y N.º 28/24, las cuales establecen pautas uniformes para la negociación salarial dentro del Poder Ejecutivo Nacional. A la par de ello, dicho ente señaló que se convocó a las entidades gremiales y se presentó una propuesta de incremento salarial que consistía en un aumento del 2% para el mes de noviembre de 2024 (calculado sobre los haberes de octubre) y un 1% adicional para diciembre de 2024 (sobre los haberes de noviembre), e informó además que, a efectos de efectivizar el pago, los acuerdos debían estar formalizados y firmados antes del cierre de liquidación del 15 de noviembre de 2024. Tal urgencia obedecía -continuó narrando- a la necesidad de evitar demoras derivadas de discusiones sobre mayorías requeridas, dado que mientras la Unión del Personal Civil de la Nación aceptó la propuesta salarial, el sindicato accionante la rechazó.

Posteriormente, mediante el IF-2024-126986931-APN-DGDTEYSS#MCH del 20 de noviembre de 2024, el ente accionante manifestó que las negociaciones fracasaron





Poder Judicial de la Nación
CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO
SALA I

debido a que la Dirección Nacional de Vialidad intentó imponer los lineamientos de las Decisiones Administrativas mencionadas y que la oferta presentada fue inferior a la establecida para la negociación salarial generada en el sector público. Destacó además que, a tenor de las prescripciones de los artículos 6 y 7 de la ley 24.185, no puede inferirse violación alguna a la garantía constitucional de libertad sindical y al derecho a la negociación colectiva, añadiendo que aquella no reviste la condición de persona habilitada por la ley para discutir sobre el objeto sobre el cual versa el juicio, en tanto resulta ser la autoridad de aplicación instituida por la ley 24.185 (art. 10) y dado que, según surge de los artículos 6 y 7 de dicha norma, luce palmario que no se encuentra obligada a convocar a Comisión Negociadora si ello no surge de la voluntad colectiva conjunta de las partes suscribientes del mentado CCT.

En oportunidad de examinar el planteo formulado, la jueza de la instancia anterior desestimó la medida cautelar autosatisfactiva peticionada, con basamento -desde un prieto resumen- en que no lucía verificado que la repartición estatal traída al pleito hubiera incurrido en una inobservancia clara de un deber jurídico concreto y específico a su cargo y, asimismo, en que la parte actora no había dirigido su pretensión contra el organismo empleador (la Dirección Nacional de Vialidad), circunstancia que —a su entender— tornaba improcedente la tutela requerida. Disconforme con tal modo de resolver, la entidad sindical accionante dedujo el recurso de apelación que motoriza la intervención de la Alzada y, a juicio de este Tribunal, le asiste la razón en sus planteos.

II. Que, a modo de matriz conceptual de análisis para explorar la revisión pretendida, resulta indispensable tener en miras que la cautela intentada al inicio constituye una medida precautoria de estirpe innovativa, cuya esencia -al igual que la ostentada por providencias preventivas de otra especie- tiende a evitar los riesgos propios del ordinario *iter* procesal y de las demoras que implica su desenvolvimiento (Calamandrei, Piero, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, El Foro, Buenos Aires, 1997, pág. 42). No obstante, dicha tipología de disposiciones presenta su nota distintiva en no orientarse a resguardar sino precisamente a alterar -dígase también, trastocar- el mantenimiento de determinado estado fáctico o jurídico, en tanto esa persistencia constituye la fuente del peligro que se pretende aventar; valga decirlo mediante otra formulación, para lograr absoluta claridad: es la continuidad de tal *statu quo* el factor que amenaza la virtualidad o eficacia del derecho cuyo reconocimiento se pretende.

Como tuvo oportunidad de exponer el Máximo Tribunal en diversas ocasiones, tales singulares cualidades hacen de la cautela innovativa una decisión genuinamente excepcional, pues modifica -se reitera- el escenario existente a la época de su dictado y, asimismo, enfocan sus proyecciones sobre el propio fondo de la controversia, configurando un anticipo favorable de la garantía jurisdiccional respecto de las decisiones



inherentes al mérito final del pleito (CSJN, Fallos: 316:1833 y 319:1069, entre muchos otros), notas que exigen una mayor rigidez y también una especial prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión. A su vez, aun cuando el judicante no esté juzgando anticipadamente sino dictando una resolución provisoria (ergo, ajena a la definitividad a la cual aspira todo veredicto condenatorio), la superposición -parcial o total- entre la petición cautelar y la pretensión novatoria interina, como asimismo la asimilación de sus efectos, mueven a adoptar un prisma riguroso en la evaluación del planteo, a fin de habilitar una resolución que concilie los intereses -huelga decir, *prima facie* probados- del demandante y el derecho constitucional de defensa en juicio que asiste al encartado.

Sin desmedro de ello, igualmente cabe tener presente que, para elucidar la procedencia de una pretensión cautelar de cuño innovativo, no resulta menester la realización de un examen de certeza absoluta acerca del derecho invocado, sino tan sólo de una calificada *apariencia de verosimilitud* (art. 230 del Cód. Procesal); más aún, el juicio de verdad, únicamente asequible tras la consumación de un estadio de cognición pleno, resulta incompatible con esta singular materia, por hallarse en franca contradicción con la propia télesis del instituto precautorio, que -como es sabido- descansa sobre el marco de lo hipotético, hacia cuyo interior agota su virtualidad (CSJN, Fallos: 306:2060, entre muchos otros). En complemento a ello, su apreciación ha de efectuarse en aceptable armonía con la intensidad con que se exhiba presente el restante recaudo a cumplir, es decir el peligro en la demora, en la medida que tales requisitos no debieran concebirse cual compartimientos estancos sino -muy por el contrario- como genuinos “vasos comunicantes”, que basculan entre sí y operan en conjunción. De allí que, ante la verificación más nítida y acentuada de ese humo de buen derecho, mediarán fundamentos para atenuar la exigencia aplicada en pos de graduar el riesgo potencialmente derivado del tiempo que insume el proceso; o también, en otra combinación posible que, si la dilación del caso sugiere un daño inminente y de imposible o muy dificultosa reparación ulterior, la viabilidad de la medida peticionada podrá abrirse paso aún ante un lábil cumplimiento de la verosimilitud del derecho.

No luce ocioso recordar, también desde esta inteligencia, que la Corte Federal ha tenido oportunidad de sentar una doctrina de interpretación laxa, amplia, versátil, al ponderar cautelas derechamente entroncadas en derechos fundamentales de raigambre constitucional y convencional, valores resguardados por un amplio espectro de normas de la más alta jerarquía jurídica y situados en el máximo peldaño de la escala axiológica imperante en la consciencia jurídica general, sitio que los torna merecedores de prevalencia frente a otros bienes jurídicos de carácter meramente instrumental (CSJN, "Camacho Acosta, Maximino c/ Grafi Graf S.R.L. y otros", Fallos: 320:1633; v. también, en igual sentido: CNAT, Sala V, 30/10/14, S.I. 51.782, "Biet, Richard Albert c/ Berkley International ART S.A. s/ Acción de Amparo").

En el caso que nos ocupa, luce evidente que nos hallamos ante la alegada vulneración de un derecho de la máxima jerarquía constitucional y convencional, como lo es el derecho a la negociación colectiva, salvaguardado por el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional al prescribir que “*queda garantizado a los gremios: concertar*





Poder Judicial de la Nación
CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO
SALA I

convenios colectivos de trabajo”, como asimismo por el artículo 8.1.a del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que consagra “*el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses*”, y por diversos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por nuestro país (Convenios nº87, nº98 y nº154), todos los cuales gozan de jerarquía superior a las leyes conforme el artículo 75, inciso 22 de la Ley Fundamental. Se trata, valga plasmarlo con absoluta claridad, de un derecho esencial del sistema democrático de relaciones laborales, pues constituye el instrumento por excelencia mediante el cual las personas trabajadoras -organizados colectivamente a través de sus sindicatos- participan en la determinación de sus condiciones de trabajo, equilibrando así la asimetría de poder propia de las relaciones de empleo bajo dependencia ajena.

Examinado el requerimiento en estudio a la luz de tales pautas (arts. 195 y 230 del Cód. Procesal), como asimismo de las exigencias dimanantes del artículo 14 de la precitada ley 26.854 en cuanto disciplina -juntamente con el Digesto ritual- la admisibilidad de pretensiones cautelares como la procurada, esta Sala considera que lucen verificados -en forma sumaria- los elementos condicionantes del otorgamiento de dicha tutela anticipada. En tal sentido cabe memorar que, conforme dicta el último de los preceptos legales referenciados, las “*medidas cautelares cuyo objeto implique imponer la realización de una determinada conducta a la entidad pública demandada, sólo podrán ser dictadas siempre que se acredite la concurrencia conjunta de los siguientes requisitos: a) [i]nobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico, a cargo de la demandada; b) [f]uerte posibilidad de que el derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública, exista; c) [s]e acredite sumariamente que el incumplimiento del deber normativo a cargo de la demandada, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; d) [n]o afectación de un interés público*” (énfasis añadido).

a) Conforme puede observarse, los recaudos delineados mediante los incisos “a” y “b” de la antedicha prescripción normativa lucen congruentes con la noción genérica de la verosimilitud del derecho invocado, examinada precedentemente y de estirpe cuasi-universal para la inmensa mayoría de tipologías cautelares nominadas, parangón que también cabe efectuar respecto de la exigencia estatuida en el inciso “c”, análoga a la figura del peligro en la demora, razón de ser del acuñamiento de las tutelas anticipadas. Desde la perspectiva de este Tribunal, la totalidad de las exigencias emergen razonablemente configuradas en el caso bajo juzgamiento.

En efecto, el artículo 4º de la ley 23.546 -que regula el procedimiento para la negociación colectiva- prescribe con absoluta claridad que “*En el plazo de QUINCE (15)*



días a contar desde la recepción de la notificación del artículo 2º de esta Ley, se constituirá la comisión negociadora con representantes sindicales... y la representación de los empleadores". Ahora bien, en el presente caso surge de las constancias compulsadas que el sindicato actor presentó formalmente su solicitud mediante nota del 8 de noviembre de 2024 (NO-2024-123103407-APN-DNV#MEC), requiriendo -entre otros extremos- que la autoridad de aplicación determinara el grado de representatividad de los sindicatos signatarios del CCT 827/06 "E" y procediera a convocar a las partes para la constitución de la comisión negociadora, y el cotejo de la cronología del *sub judice* permite advertir que, desde tal hito y hasta la actualidad, ha transcurrido un lapso holgadamente superior a los quince quince (15) días hábiles administrativos que prescribe el artículo 4º de la ley 23.546 (cfr. art. 8º de dicha ley).

Resulta cierto que, conforme objeta la demandada en su memorial de contestación de agravios, el artículo 4º de la ley 23.546 contempla la constitución de la comisión negociadora a partir de la "*notificación del artículo 2º*", esto es, de la notificación cursada por la parte que promueve la negociación a la otra parte (empleador o sindicato, según el caso), con copia a la autoridad administrativa. Sin embargo, no puede soslayarse que, en el marco de las relaciones laborales del sector público -y particularmente tratándose de convenios colectivos de trabajo que rigen para la Administración Pública Nacional-, el rol de la autoridad de aplicación también comprende un papel activo en la convocatoria y constitución de las comisiones negociadoras, especialmente cuando existen conflictos entre los sindicatos signatarios acerca de las mayorías necesarias para la conformación de la voluntad sectorial conforme el artículo 5º de la ley 23.546. Ese despliegue no resulta inocuo ni intrascendente en el *sub judice*, atento a los términos de los diversos requerimientos formulados por el sindicato actor mediante la presentación efectuada el 8 de noviembre de 2024, y -como corolario de ello- hacia el propósito de determinar los alcances de los deberes jurídicos específicos que pesan a cargo de la Secretaría de Trabajo en lo concerniente a expedirse acerca del grado de representatividad de cada sindicato signatario del CCT 827/06 "E" conforme los parámetros que establece la legislación aplicable, y convocar a las partes para la constitución de la comisión negociadora (cfr. art. 4º de la ley 23.546). Así las cosas, las constancias de autos no permiten entrever que tales deberes hayan sido satisfechos a la fecha de trazar las presentes líneas.

Si bien la demandada sostuvo, al evacuar los agravios formulados, que la solicitud de convocatoria formulada por un solo ente sindical -sin el concurso con los demás actores colectivos involucrados- carecería de virtualidad suficiente a los fines procurados, tales alegaciones no guardan correspondencia con las previsiones delineadas por la ley 23.546 ante las hipótesis de concurrencia o pluralidad de asociaciones profesionales de trabajadores (cfr. art. 2º), ni tampoco con los mecanismos allí previstos para zanjar hipótesis de falta de unanimidad en el seno de representación de una de las partes colectivas (art. 5º). Consecuentemente, esa eventual desavenencia sindical no pareciera obstar a la prosecución de la negociación colectiva que, vale decirlo, ya hubo de tener capítulos iniciales, conforme surge de la exposición vertida por la propia accionada.





Poder Judicial de la Nación
CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES DEL TRABAJO
SALA I

Por lo demás, la demandada objeta que el sindicato actor no habría dirigido su pretensión contra el organismo empleador (Dirección Nacional de Vialidad), circunstancia que -a su entender- tornaría improcedente la tutela requerida. Sin embargo, tal objeción tampoco resulta atendible pues el objeto del presente no reposa en obtener un mandato jurisdiccional que imponga al empleador una negociación de buena fe, ni tampoco la aceptación de determinadas reivindicaciones del colectivo trabajador; por el contrario, simplemente reside en que la autoridad de aplicación (esto es, la Secretaría de Trabajo) cumpla con su deber jurídico específico de convocar a las partes para la constitución de la comisión negociadora y, en su caso, de dirimir las cuestiones vinculadas con la representatividad de los sindicatos signatarios, en su carácter de autoridad de aplicación de las leyes 14.250 y 23.546.

b) Desde disímil vertiente de análisis, y en lo concerniente a las exigencias inherentes al *periculum in mora* (inc. "c" del mencionado art. 14º de la ley 26.854 y art. 230 del Cód. Procesal), esta Sala considera que aquel también luce verificado con el grado de convicción sumaria propio de esta índole de análisis.

En efecto, resulta válido inferir que la prolongada dilación de la negociación colectiva genera consecuencias perjudiciales de significativa entidad para las personas trabajadoras representadas por el sindicato actor, al postergar la posibilidad de concertar mejoras en las condiciones de labor allí imperantes, perjuicios que difícilmente podrían verse reparados mediante el dictado de una sentencia de mérito que constituya el corolario del tránsito de un trámite de conocimiento.

III. Que, de conformidad con las consideraciones expuestas, se impone revocar el decisorio apelado en cuanto declinó la solicitud cautelar efectuada por el sindicato accionante, admitir el requerimientos formulado y, en su mérito, ordenar a la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Ministerio de Capital Humano) que, en el plazo de diez (10) días hábiles contados desde la notificación de la presente, proceda a efectuar la convocatoria a negociar a las representaciones sectoriales correspondientes a la unidad de negociación del Convenio Colectivo de Trabajo 827/06 "E", bajo apercibimiento de *astreintes*.

Huelga destacar que tal modo de resolver en modo alguno implica sentar juicio definitivo acerca de la hipotética controversia medular que nutre el presente, ni tampoco obsta la adopción de soluciones disímiles en el hipotético supuesto de recabarse nuevos medios probatorios o articularse argumentaciones novedosas, en una temática que —por su esencia provisional— no causa estado ni inmutabilidad (arts. 202 y ss. del Cód. Procesal). Como es sabido, dicha calidad habilita a la judicatura a ponderar en cualquier marco temporal, y ante otrora desconocidos requerimientos, todas aquellas facetas y dimensiones susceptibles de conmover, en forma trascendente, el cuadro fáctico o ~~jurídico~~ ~~tenido en consideración en~~ ~~pretéritas~~ ~~oportunidades~~ (v. Dictamen nº61.814 del



31/10/14, brindado por el otrora Fiscal General del Trabajo en autos "Ayala, Walter Omar c/ Línea 22 S.A. s/ Despido", compartido por esta Sala en S.I. 66.247 del 13/11/14).

IV. Que, como lo ha decidido esta Sala en casos análogos, no corresponde por el momento expedirse sobre los gastos causídicos, sin perjuicio de lo que en su momento se resuelva al dictarse el respectivo decisorio de mérito (esta Sala, S.I. del 4/10/22, "Italbus S.A. c/ Sebastián, Marcelo Daniel s/ Exclusión de Tutela", entre muchos otros; v. también, CNAT, Sala V, S.I. 70.202, 8/11/07, "Robotti, Sandra Laura c/ Schori S.R.L. y otros s/ Despido"; Sala IV, 17/5/11, S.I. 47.917, "González Herrera Mario Orlando c/ Ferrocarril General Belgrano SA s/ juicio sumarísimo").

Por ello, y de conformidad con lo [dictaminado](#) por el Sr. Fiscal General del Trabajo, el **TRIBUNAL RESUELVE:** **1)** Revocar el pronunciamiento interlocutorio apelado en cuanto desestimó la medida cautelar requerida y, en consecuencia, ordenar a la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Ministerio de Capital Humano) que, en el plazo de diez (10) días hábiles contados desde la notificación de la presente, proceda a efectuar la convocatoria a negociar a las representaciones sectoriales correspondientes a la unidad de negociación del Convenio Colectivo de Trabajo 827/06 "E", bajo apercibimiento de *astreintes*. **2)** Diferir la imposición de costas hasta la finalización del presente trámite.

Regístrese, notifíquese, oportunamente comuníquese (art.4º, Acordada CSJN N º 15/13) y devuélvase.

