

**PROMUEVE AMPARO. SOLICITA SE DECLAREN INAPLICABLES LAS FACULTADES DELEGADAS POR LA LEY 27.742 RESPECTO AL INTA. PETICIONA SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD LOS ARTÍCULOS 1, 2 y 3 DE LA LEY 27.742 Y LOS ARTÍCULOS 59 AL 69 DEL DECRETO 462/2025. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR DE NO INNOVAR. SOLICITA HABILITACIÓN DE FERIA JUDICIAL.**

La **Asociación del Personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - APINTA**, entidad sindical de primer grado con Personería Gremial N° 1191, con domicilio real y constituido a estos efectos en Malabia 2157 de la Ciudad de Buenos Aires, representada por su secretario general Mario Romero, y la **Asociación Trabajadores del Estado – ATE**, entidad sindical de primer grado con Personería Gremial N° 2, con domicilio real y constituido a estos efectos en Av. Belgrano 2527 de la Ciudad de Buenos Aires, representada por su secretario general Rodolfo A. Aguiar, con el patrocinio letrado de los Dres. Matías Cremonte, (T°71 F°742 CPACF) y Mariana Laura Amartino (T°88 F°148 CPACF) todos constituyendo domicilio electrónico en 27-27242269-4 y 20-23546304-1, ante Ud. decimos:

### **I. PERSONERIA**

Con las certificaciones de autoridades expedidas por la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales dependiente de la actual Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se acredita el carácter de secretarios generales y representantes legales de Mario Romero y Rodolfo Ariel Aguiar respectivamente de la Asociación del Personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – APINTA y de la Asociación Trabajadores del Estado – ATE.

### **II. OBJETO**

Venimos a interponer acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y del art. 47 de la ley 23.551, contra el **ESTADO NACIONAL – PODER EJECUTIVO NACIONAL**, con domicilio en la calle Balcarce 50 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de que:

1. Se declare la nulidad, inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los arts. 59 a 69 del Dto. 462/2025 por configurar una desviación de poder que oculta una disolución, desfederalización, y vaciamiento del INTA, expresamente vedado por el art. 2 de la ley 27.742, y por resultar asimismo violatorio de los fundamentos que dieron lugar a su creación por Dto. Ley 21680/56, afectando con ilegalidad y arbitrariedad manifiesta la garantía de estabilidad en el empleo publico expresamente prevista en el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

2. Se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 3 de la ley 27.742 por configurar una declaración de emergencia ilimitada para todas las materias, sin sustento fáctico, con concesión de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo Nacional de una base genérica, ambigua y carente de límites materiales, violatoria del principio republicano de división de poderes (arts. 1, 29, 76), el principio de legalidad (art. 19 CN), la garantía de estabilidad del empleo público (art. 14 bis CN) y los derechos sindicales consagrados por el Bloque Federal de Constitucionalidad (art. 75 inc. 22 CN).
3. Se reconozca que cualquier acto administrativo dirigido a disolver, transformar o intervenir el INTA carece de habilitación legal, y por lo tanto resulta manifiestamente ilegítimo y violatorio de los principios constitucionales de legalidad, división de poderes, reserva de ley, libertad sindical y estabilidad en el empleo público.
4. Se declare la inaplicabilidad de las facultades delegadas por la Ley “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” respecto al INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (en adelante INTA) por estar excluido de la posibilidad de ser disuelto (según esa misma ley) y por la irrazonabilidad de la 27.742. Asimismo, solicitamos se declare la inaplicabilidad del decreto delegado 462/2025 al INTA por irrazonable, por su motivación inexistente y falsa y por los mecanismos de desviación de poder que intenta imponer.
5. Se disponga como **medida cautelar** - en los términos de los artículos 195 y 230 del CPCCN – la suspensión provisoria de los efectos del dto. 462/25 arts. 59 a 69, ordenándole al Estado Nacional abstenerse de ejecutar cualquier acto administrativo que derive del dto. mencionado que implique reubicaciones, cesantías, pases a disponibilidad, traslados, despidos, rescisiones o no renovaciones contractuales tanto del personal así como de representantes gremiales (Art 48 ley 23.551), y/o cualquier otra medida de reestructuración y/o reorganización del personal que implique la reducción de la dotación del organismo, garantizando la ocupación efectiva y sus derechos laborales emergentes consagrados en el CCT 214/06 (art. 33) y el CCT 127/06, hasta tanto se dicte sentencia definitiva.
6. Asimismo, se ordene al ESTADO NACIONAL abstenerse de dictar cualquier acto administrativo que, con fundamento en la Ley N.º 27.742, tenga por objeto la disolución, desfederalización, reorganización o vaciamiento del INTA, y el remate de sus bienes.

### III.- HABILITACIÓN DE LA FERIA JUDICIAL.

Que, venimos a solicitar la habilitación de la feria judicial en tanto la gravedad de la situación y la inminencia del grave perjuicio así lo requieren.

En tal sentido, el art. 4º del Reglamento para la Justicia Nacional establece que *“En enero y en la feria de julio los tribunales nacionales de feria despacharán los asuntos que no admitan demora”*.

En el caso, desde el 10 de diciembre del 2023 el Presidente de la Nación, es decir, quien ejerce la máxima representación política del país y autoridad máxima de la Administración Pública Nacional afirma públicamente que *“...la reforma del Estado la tiene que hacer alguien que odie el Estado y yo odio tanto al Estado... Amo ser el topo dentro del Estado. Soy el que destruye el Estado desde adentro”*<sup>1</sup> sosteniendo que *“el Estado es una organización criminal y violenta...”*<sup>2</sup>, y aseverando que *“¡Sí, soy cruel! Soy cruel con los ‘kukas’ inmundos, con los gastadores, con los empleados públicos, ¡con los estatistas y con los que les rompen el c... a los argentinos de bien!”*<sup>3</sup>, por lo que es esperable que el Poder Ejecutivo Nacional, tal como lo anuncia públicamente y en los propios considerandos del decreto 462/25 donde señala el sobredimensionamiento del INTA, ejecute actos que afecten la continuidad laboral del personal del organismo, colectivo que representamos.

En efecto, y como parte del plan de reducción del personal, en la reciente modificación del art. 11 de la ley 25.164 (art. 52 Ley 27.742), introduce como supuesto para que ceda la estabilidad propia garantizada en el art. 14 bis CN, el criterio de exceso en la dotación optima habilitando a los organismos a pasar a disponibilidad al personal que revista en la planta permanente.

Esta maniobra regresiva contra la estabilidad y contra el empleo público se perfecciona con el premio en unidades retributivas otorgado por el PEN a las autoridades superiores en función del ahorro presupuestario que generen por la reducción de dotación de personal, tal como lo establece expresamente el art. 5 de la Decisión Administrativa Nro. 7/2025.

Entonces, de la lectura de lo antedicho, así como de los considerandos del Dto. 462/25 y de los informes técnicos que sustentan al mismo, el PEN hace especial hincapié en el supuesto sobredimensionamiento del INTA, lo que supone necesariamente - a tenor de sus propios dichos y políticas - despidos y desvinculaciones masivas en el organismo.

Esta artimaña arbitraria, ilegal e inconstitucional conlleva una consecuencia gravísima: la afectación del derecho al trabajo, a la estabilidad del empleado/a público/a y a la libertad sindical.

Como es de conocimiento de V.S., no escapa al Estado en su rol de empleador, el deber constitucional de garantizar la ocupación efectiva así como condiciones de trabajo dignas, y también la

---

<sup>1</sup> <https://www.infobae.com/politica/2024/06/06/javier-milei-soy-el-topo-que-destruye-el-estado-desde-adentro/>

<sup>2</sup> Javier Gerardo Milei, 12/6/2024. Foro Renacer de la libertad en Argentina. <https://www.lanacion.com.ar/politica/milei-hablo-en-el-foro-el-renacer-de-la-libertad-en-argentina-el-estado-es-una-organizacion-criminal-nid13062024/>

<sup>3</sup> <https://www.lacapital.com.ar/politica/milei-insulto-los-empleados-publicos-y-llamo-parasitos-mentales-los-opositores-n10203947.html>

estabilidad en el empleo, conforme lo exige el art. 14 bis de la Constitución Nacional y Convenio 158 OIT, por lo que ante este colapso generalizado, es el poder judicial – a tenor del sistema republicano y federal de gobierno – el encargado de garantizar la plena vigencia de la manda constitucional, de los derechos humanos laborales, y de los derechos de nuestros/as representados/as que se están viendo afectados, lo que motiva la habilitación de feria y el dictado de una medida cautelar.

En conclusión: a criterio de esta parte, el caso traído a consideración de V. S. configura un *asunto que no admite demora* conforme lo dispone el Reglamento para la Justicia Nacional, de manera tal que solicito que se habilite la feria judicial para su tratamiento.

Por todo lo expuesto, venimos a solicitar a V.S habilite la feria judicial.

#### **IV. COMPETENCIA**

La competencia de la presente acción corresponde al fuero del trabajo según lo establecen los arts. 20 y 21 de la L.O., ya que está en juego el derecho a la negociación colectiva previsto en el art. 14 bis CN y en la ley 14.250.

Asimismo, la presente se fundamenta en el art. 47 de la ley 23.551 que 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, conforme al procedimiento sumarísimo establecido en el artículo 498 del Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación o equivalente de los códigos procesales civiles provinciales, a fin de que éste disponga, si correspondiere, el cese inmediato del comportamiento antisindical”*.

En el caso, se acciona con fundamento en el art. 31 inc. a) de la ley 23.551, por encontrarse vulnerado el derecho de las asociaciones sindicales a negociar colectivamente (art. 31 inc. c), así como en el marco de los arts 3 y 5 de la citada norma, en tanto actuamos en defensa de las condiciones de vida y de trabajo de nuestros representados.

La ley 23.551 dispone que las acciones previstas en el art. 47 de la ley 23.551 son de competencia de la justicia laboral (art. 63 inc. c).

Asimismo, las normas que se invocan para que prospere la presente acción son normas laborales, como el art. 14 bis CN, los convenios de la OIT N°87, 151, 154 y 158, la ley 23.551, la ley 14.250 y los CCT 214/06 y 127/06 vigentes en el INTA.

El Poder Ejecutivo Nacional dispuso la disolución del INTA, lo que vulnera el derecho a la negociación colectiva libre y voluntaria, así como la tutela de derechos laborales colectivos y sindicales consagrados en normas de derecho del trabajo y normas constitucionales, tales como: el artículo 14 bis de la Constitución Nacional; la Ley de Asociaciones Sindicales (N. 23.551).

Siendo que los derechos de fondo que se alegan son puramente laborales protegidos por el art. 14 bis CN, 75 inc 22 CN y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, es que la jurisdicción que resuelva el asunto debe ser especializada en la materia de acuerdo a las prerrogativas del art. 18 CN y arts. 8 y 25 de la CADH, siguiendo los lineamientos de respetada jurisprudencia que establece que:

*“La aptitud jurisdiccional de esta Justicia Nacional del Trabajo para entender en la contienda resulta inobjetable, no sólo en base a las normas procesales antes mencionadas que definen su ámbito material de actuación, sino también por su especial versación en materia de derecho social. En tal sentido reiteradamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que el acceso a la justicia en materia laboral requiere un sistema que garantice en particular la irrenunciabilidad del derecho de los trabajadores y las trabajadoras a acudir a las autoridades judiciales competentes para someter conflictos laborales de toda índole, la previsión de un procedimiento especializado que atienda a las particularidades de los asuntos laborales y una jurisdicción especializada y con competencia exclusiva en materia laboral (CIDH, Opinión Consultiva OC 27/21 –Interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belém do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)”* ( SALA DE FERIA de la CNAT en “CTA c/ ESTADO NACIONAL PODER EJECUTIVO s/ACCIÓN DE AMPARO” N° Expte. 56687/2023).

En este orden de ideas, el art. 20 de la L. O. establece la competencia material de la Justicia Nacional del Trabajo en las causas contenciosas que tengan que ver con conflictos de derecho, cualesquiera fueren las partes, **incluso la Nación**, por demandas fundadas en los contratos de trabajo, **convenciones colectivas de trabajo**, laudos con eficacia de convenciones colectivas, o **disposiciones legales o reglamentarias del Derecho del Trabajo**, tal como ocurre en el caso en el que se van a discutir cuestiones que atañen a la negociación colectiva; sumado a las disposiciones del art. 21, inc. “a” en la que el legislador también le atribuyó competencia al fuero del trabajo a *“Las causas en las que tenga influencia decisiva la determinación de cuestiones directamente vinculadas con aspectos individuales o colectivos del derecho del trabajo”*.

Cabe señalar que la competencia laboral implica que intervenga en el proceso judicial un magistrado comprometido con el derecho social; ello resulta una manifestación del principio protectorio que tutela a las personas que trabajan. Toda vez que el constituyente de 1957 previó expresamente en el art. 14 bis que *“el trabajo en sus diversas formas, gozará de la protección de las leyes”*, cuestión explicada en profundidad por la CSJN en los antecedentes *“Álvarez”*, *“Vizzoti”* y *“Madorrán”*, son los jueces laborales los que deben hacer efectiva esa protección.

En definitiva, no hay dudas que la Justicia Nacional del Trabajo resulta el fuero competente para el trámite del presente proceso en razón de la *materia* y la *persona*.

## V. PROCEDENCIA DEL AMPARO

La vía procesal por la que se promueve la presente acción encuentra fundamento específico en el artículo 43 de la Constitución Nacional, así como en el art. 47 de la Ley de Asociaciones Sindicales (23.551).

El amparo es una vía especial, directa y autónoma, destinada a la protección de los derechos colectivos, y las que están en cabeza de las asociaciones gremiales reconocidas, cuando estos resultan amenazados, obstaculizados o lesionados por actos u omisiones del Estado o de particulares.

En el caso que nos convoca, APINTA y ATE se presentan en su carácter de entidades sindicales de primer grado con personería gremial vigente, con ámbito de representación en el personal de empleados del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, frente a una irrazonable delegación legislativa del Congreso Nacional. Esta delegación violenta el ejercicio de los derechos de libertad sindical, la representación de los intereses (art. 31 inc. a Ley 23.551, los derechos de los trabajadores del INTA en este ámbito y, la propia existencia de APINTA como entidad, puesto que es el sindicato de los trabajadores del INTA, la entidad autárquica que hoy se disuelve por la aplicación del 462/2025.

El INTA queda disuelto como sujeto de derecho. Su lugar será ocupado por una nueva oficina homónima desconcentrada de la Administración Pública. La acción del Estado, entonces, afecta la estabilidad de los representantes sindicales de los trabajadores del fagocitado instituto, el convenio colectivo de trabajo sectorial, 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.

En tal sentido, esta 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.º 87, 98 y 151 de la OIT, todos con jerarquía constitucional o supralegal (art. 75 inc. 22 CN).

El procedimiento elegido (sumarísimo, conforme al artículo 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) es el previsto por la propia ley para resolver estas situaciones, dada la urgencia que impone la tutela de derechos colectivos fundamentales cuya afectación compromete la legalidad del sistema de relaciones laborales en el ámbito público.

Por todo lo cual, corresponde declarar la formal procedencia de la vía intentada, y disponer las medidas cautelares y definitivas necesarias para garantizar el cese inmediato de las conductas lesivas.

## VI. FUNDAMENTOS

Hay una violación ostensible los Artículos 29, 76 y 99 inciso 3 segundo párrafo, lo que hacen manifiestas a la ilegalidad y la arbitrariedad de los actos del PEN que nos lesionan. Una peregrina y arbitraria emergencia pretextada, no alcanza para ocultarlo. Por cuestiones de caso, interés legítimo y derechos subjetivos que son lesionados en perjuicio de nuestra parte, en el amparo impugnamos focalizadamente los artículos 1,2 y 3 de la ley 27.742, y del artículo 59 al 69, del decreto 462/2025, contra las cuales solicitamos la protección constitucional de la vía de amparo.

### 1.La garantía constitucional contra la arbitrariedad manifiesta.

Racional es la decisión que se toma sobre la base de la lógica, la experiencia y el conocimiento científico. Razonable es la decisión que, además de respetar esos parámetros de racionalidad, le incorpora los de la equidad, la proporcionalidad de los medios en función de los fines, la corrección moral y la conglobación de la normativa aplicable. En las antípodas, está la decisión manifiestamente arbitraria contra la cual procede la acción de amparo (artículo 43 CN).

Una decisión puede ser racional, pero no necesariamente será razonable<sup>4</sup>. Elevar los impuestos al consumo para aumentar los recursos del tesoro público, dado que la lógica y la experiencia demuestran que se recaudan fácil y rápido, puede ser una decisión racional. Pero seguro que no es razonable, ya que por equidad y moralidad es un impuesto regresivo que afecta más a los que menos tienen.

*Aunque el acierto o conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que quepa pronunciarse al Poder Judicial, **las leyes son susceptibles de reproche con base constitucional cuando resultan irrazonables**, o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran o cuando consagran una manifiesta iniquidad CSJN COIHUE S.R.L. c/ SANTA CRUZ (Fallos: 344:3476) (Resaltados nuestros)*

Es tarea del Poder Judicial realizar ese control de razonabilidad de la normativa, lo que **no implica en absoluto inmiscuirse en cuestiones de oportunidad mérito, los que propios del ámbito de discrecionalidad de otros poderes del Estado.** (Fallos: 344:2339). Por ello, sólo cuando la actuación de otro poder exorbita el rango de su propia discrecionalidad, es cuando el judiciary debe intervenir en defensa de la constitucionalidad atento a lo dispuesto por el 28 CN.

---

<sup>4</sup> PEDERNERA ALLENDE, MATÍAS, “Razonabilidad y racionalidad en la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina: dos ejemplos trascendentes” en Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés, 7 de Julio 2019, Universidad de San Andrés, ps 27-45-

## 1.2. La irracionalidad arbitraria de la ley 27.742.

Ley 27.742, ampulosamente titulada “*Ley Bases y Puntos de Partida para La Libertad de los Argentinos*”. Como si se tratara de un texto pre-constitucional, que va a fijar los principios que tendrá el futuro pacto constituyente de una Nación Argentina en nacimiento. Es que su espíritu justamente es ese. Fundacional y constituyente. La arbitrariedad está en que ya tenemos una Constitución vigente. Una Constitución cuya formulación y costó dos siglos, con nueve generaciones de argentinos que vertieron sangre en las luchas, dieron los debates y llegaron a los acuerdos y consensos de cómo organizar nuestra Nación. Lo que se institucionalizó en la Ley Fundamental. No se puede subvertir todo eso solo con una ley ómnibus.

La “*Ley Bases...*” es un ómnibus de 238 artículos, donde se legisla en simultáneo y en un solo aliento, **la declaración de emergencia administrativa, económica, financiera, energética; la delegación de facultades extraordinarias al Presidente;** la reorganización de la Administración pública; la privatización de empresas del Estado; el procedimiento administrativo; el empleo público; el régimen de contrataciones del Estado; la concesión de servicios públicos; las relaciones de empleo privado; la explotación de hidrocarburos; la (des) protección al consumidor y usuario de servicios; el régimen de jubileo cambiario, el sistema impositivo aduanero para los grandes inversores; y el sistema impositivo del tabaco.

¿Cómo se puede deliberar racionalmente en simultáneo, sobre distintos temas que no guardan relación los unos con los otros, para aprobarlos (o rechazarlos) todos juntos, en un paquete, por un sí o por un no? No es racional.

Tiberio y Cayo Graco, tribunos de la plebe, 130 años a.C, se oponían a las leyes ómnibus. Los cónsules Cecilio Nepote y Tito Didio, en el año 98 a. C, introdujeron la *Lex Caecilia Didia*, que prohibía las “*leges saturae*” (leyes saturadas), esto es, el presentar al Senado y a los Comicios romanos, leyes ómnibus. Marco Tulio Cicerón decía: “*¿Cuál es la regla de la ley Cecilia Didia sino esta, que el pueblo no debe estar obligado, en varios asuntos combinados, ni a aceptar lo que no quiere ni a rechazar lo que quiere? Si ha sucedido así, ¿significa que esto sigue siendo una ley?*”<sup>5 6</sup>

**Una ley ómnibus es una arbitrariedad. Una irracionalidad que permite perpetrar la irrazonabilidad.**

---

<sup>5</sup> Ciceron, Marco, *Lex Caecilia Didia*, Disponible en internet, sitio web [https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/Leges/Caecilia\\_Didia.htm](https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/Leges/Caecilia_Didia.htm), consultado el 13 de julio de 2025.

<sup>6</sup> “*Quae sententia Caeciliae legis et Didiae nisi haec, ne populo necesse sit in coniunctis rebus compluribus aut id quod nolit accipere aut id quod uelit repudiare? Quid? si per uim tulisti, tamenne lex est?*”

Como se dijo, racional es la ordenación simbólica que hace el intelecto humano de los medios para conseguir un fin determinado, de acuerdo con la lógica y con la experiencia. Cuando ese fin sea justo y esos medios se encuadren dentro de la ley, estaremos hablando de razonabilidad. La doctrina Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) no habilita al Poder Judicial a adentrarse en cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia, propias de la discrecionalidad política de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, **el Judicial debe controlar la razonabilidad y la ausencia de arbitrariedad de leyes y decretos (Fallos 346:1471)** cuando los otros poderes exorbitan sus ámbitos de discrecionalidad.

La primera acepción de la RAE de discrecional es aquello "*Que se hace libre y prudencialmente*". Lo prudente es lo realizado de modo razonable, moderado, sensato y juicioso. **No hay discrecionalidad posible en la irracionalidad.**

El debate de lo que es discrecional o no, suele confundirse con las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia. No es materia de órgano jurisdiccional adentrarse en cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia...en tanto y en cuanto estas se desenvuelven dentro de los límites de discrecionalidad del PEN. **Los que están marcados por la racionalidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la equidad y la ley.** Cuando se traspasan estos límites, es tarea del judiciary revisar el acto<sup>7</sup>. Mucho más en cuestiones técnicas, las que requieren una fundamentación lógica y empírica, como una reforma amplia de la Administración Pública y sus órganos.

**¿Esta reforma al INTA se puede hacer? Claro que sí. Pero por ley, con resguardo democrático deliberativo. No con apuro y prepotencia autocrática, excusándose en una emergencia plantada. E imponiendo a los sablazos las modificaciones, porque al PEN no le dan los números para hacerlo en el Parlamento.**

En 43 de los 50 estados que tiene Estados Unidos, están constitucionalmente prohibidas las leyes ómnibus para evitar lo que los anglosajones llaman "*ugly laws*" o leyes horribles. En el tratamiento de ese ómnibus que fue la "*Ley Bases...*", además **se redujeron las comisiones que por reglamento de la Honorable Cámara de Diputados debían analizar el proyecto.** Así, en Diputados, sólo tres comisiones (legislación general, presupuesto y asuntos constitucionales) fueron requeridas, **quedando afuera la de ciencia y técnica, la de agricultura y ganadería, la de industria y la de energía** entre otras<sup>8</sup>. Esas comisiones Y varias más) también que tenían pertinencia en los variopintos tópicos que trataba el proyecto.

---

<sup>7</sup> Ver CASSAGNE, JUAN, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2002 ps 231-244

<sup>8</sup> Ver HCDN, sitio web <https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticia/LEY-BASES-DICTAMEN-DE-MAYORIA-PARA-ACOMPANAR-LAS-MODIFICACIONES-ENVIADAS-POR-EL-SENADO/>, consultado el 13 de julio de 2025.

Lo mismo sucedió en la Honorable Cámara de Senadores. Allí solo sus respectivas comisiones de legislación general, presupuesto y asuntos constitucionales fueron las que estudiaron el proyecto, **siendo marginadas las respectivas de ciencia y técnica, de agricultura y ganadería**, de industria y de minería y energía<sup>9</sup>. Un claro trámite simplificado para un proyecto amplio y complejo, amputando las posibilidades de deliberación. Un proyecto de 238 artículos que pretendía legislar sobre 12 temáticas distintas. Un proyecto que debería haber cabido en 12 leyes distintas.

*Toda vez que en el debate legislativo se traduce de forma más genuina la participación de todas las voces sociales y se consolida la idea fundamental de participación y decisión democrática, afianzándose **de este modo el valor epistemológico de la democracia deliberativa, cabe entender que las manifestaciones de los miembros informantes de las comisiones de las Honorables Cámaras del Congreso** (Fallos: 33:228; 100:51; 114:298; 115:186; 328:4655) **y los debates parlamentarios** (Fallos: 114:298; 313:1333) constituyen una valiosa herramienta para desentrañar la interpretación auténtica de una ley. CSJN. Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional (Fallos:342:917) (Resaltados nuestros)*

La CSJN protegió en el caso Cavallo (Fallos 327:4376) y Sisti (Fallos 344:603) las posibilidades del amplio conocimiento y deliberación de las cuestiones tratadas en el Congreso, algo que en la gestión de “La Ley Bases...” fue obliterado adrede. Lo que se patentiza especialmente en el soslayo del artículo 122 del reglamento de la HCDN, de rango constitucional por el artículo 66 de la Carta Magna, que imponía el giro sin más trámite del proyecto ingresado por el PEN a la comisión respectiva. Dada la multiplicidad de cuestiones que modifica la “Ley Bases...” que implicaba a varias de las 46 comisiones existentes en diputados. ¿Por qué todo se redujo solo a tres?

Cuando faltan los requisitos formales para sancionar una ley, el Poder Judicial puede revisar su validez (Caso Famy, Fallos 323:2256). Asimismo, en Coihue, la CSJN sostuvo que las leyes resultan irrazonables cuando son susceptibles de reproche constitucional (Fallos 344:3476).

En este proceso parlamentario se ha quebrado la racionalidad, **al tratar como cohesionado lo que es distinto, divergente y hasta contradictorio. La devastación de los principios de Identidad, No Contradicción, Tercero Excluido.** Y de la razonabilidad. Se ha violado el reglamento de la Cámara de Diputados. De igual manera que a la Constitución Nacional, en sus principios de división de poderes

---

<sup>9</sup> Ver Honorable Cámara de Senadores, sitio web <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/21724/noticias>, consultado el 13 de junio de 2025.

y publicidad de los actos de gobierno del artículo 1. Y todo, en un ámbito tan delicado como es la concesión de poderes extraordinarios al presidente, lo que está prohibido en principio por el artículo 29 CN.

### 1.2.1. El artículo 1 de la 27.742 desvía poder al abusar del instituto de la emergencia.

La palabra emergencia etimológicamente proviene del latín *emergens*, que significa **lo que irrumpe, lo que brota de manera inesperada. La emergencia configura algo extraordinario.** Y si este evento extraordinario afecta a la comunidad causando penuria, debe ser afrontado por el Estado también con un remedio extraordinario<sup>10</sup>.

**El Estado de emergencia es la consecuencia de un acontecimiento fáctico, sorpresivo, repentino, que requiere de ciertas herramientas jurídicas atípicas para lidiar con el mismo. El elemento fáctico es imprescindible para el instituto.**

Tiene dicho la CSJN en SAN LUIS, PROVINCIA DE c/ ESTADO NACIONAL:

*No son los hechos los que deben seguir al derecho sino que es el derecho el que debe seguir a los hechos. (Fallos: 326:417)*

Una declaración de emergencia por ley, es la base jurídica para que el Poder Ejecutivo ensanche momentáneamente sus potestades, y pueda constreñir los derechos individuales. **Es lo que se conoce como el ejercicio del poder de policía de la emergencia.**

En Estados Unidos, la doctrina del poder de la policía de la emergencia refiere a la autoridad extraordinaria otorgada a funcionarios ejecutivos para afrontar amenazas urgentes que no pueden tratarse mediante procedimientos legislativos o administrativos ordinarios<sup>11</sup>.

El ensanchamiento del Poder de Policía ante la emergencia, se justifica ante la necesidad de salvaguardar el Bienestar General (Preámbulo de la Constitución Nacional) de turbaciones momentáneas. Un “*sacrificio*” pasajero de derechos individuales, para salvar al colectivo. Lo que también alcanza a la división de poderes, ya que, con motivo de la premura de la emergencia, el Ejecutivo asumirá algunas potestades del Legislativo.

---

<sup>10</sup> YLARRI, JUAN, La Emergencia Económica, Buenos Aires, Ábaco, 2019

<sup>11</sup> Ver Cornell Law School, disponible en internet en [https://www.law.cornell.edu/wex/emergency\\_powers#:~:text=Los%20poderes%20de%20emergencia%20se,p rocedimientos%20legislativos%20o%20administrativos%20ordinarios](https://www.law.cornell.edu/wex/emergency_powers#:~:text=Los%20poderes%20de%20emergencia%20se,p rocedimientos%20legislativos%20o%20administrativos%20ordinarios) , consultado el 17 de julio de 2025

De lo que surge que, ante la ausencia de la conmoción inesperada y subrepticia, el declarar la emergencia redundaría en una desviación de poder. Es obtener cobertura, por invocación de un fin lícito, para ejecutar en realidad una acción antijurídica. Con lo que se invade potestades de una manera que agreden al orden republicano.

**¿Qué de urgente tiene el cambiar la gobernanza del INTA? ¿La urgencia es en realidad poder salir a rematarle sus campos y echar a sus empleados?**

La cuestión que traemos por ante VS para su conocimiento y decisión reviste una sorprendente simplicidad. Esto porque, no es necesario analizar conceptos de la abstracción de la razonabilidad. Acá, las normas cuya validez impugnamos por lesionar nuestros derechos constitucionales, no pueden sortear previamente, ni siquiera, la valla de la racionalidad: resultan ilógicas y contrarias a la experiencia y el conocimiento científico. Esto ya es suficiente para reputarlas arbitrarias.

La declaración de emergencia es un instituto excepcional. Implica una inflación del poder de policía del Estado de manera inversamente proporcional al enflaquecimiento de las garantías de los ciudadanos. Es el derecho de la excepcionalidad, convocado para un evento de excepcionalidad, súbito, inesperado, atípico, anormal, que amenaza al Estado. Para que el Estado tenga una herramienta extraordinaria frente a un evento extraordinario. García Pelayo sostiene que hay supuestos donde no se puede aplicar la regla general y que, por tanto, se requieren medidas excepcionales. La nueva situación debe tener un carácter anormal<sup>12</sup>. Lorenzetti apunta que la emergencia es una regla de excepción, y que es un hecho externo, temporalmente limitado, que afecta aspectos de la organización del Estado, **creando una situación de peligro colectivo que autoriza la adopción de medidas que afectan a las garantías constitucionales**<sup>13</sup>. ¿Cuál es el peligro colectivo que generaría la gobernanza actual del INTA?

Es frecuente que se invoque, para justificar la emergencia inventada en la “Ley Bases....” la emergencia del año 2002 la ley 25.561, dictada en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Pero si se lee la ley 25.561, se entiende que las bases de las facultades delegadas **era el reordenamiento del sistema cambiario, financiero y bancario**, después de la súbita implosión de la “convertibilidad”, como elemento transversal de cualquier política pública económica a emprender. Para ser claros, la ley 25.561 del 6 de enero de 2002, acaeció luego de haber tenido 5 presidentes en el lapso de 11 días, por aplicación de la ley de acefalía. De la pérdida súbita del 75% del valor de nuestra moneda nacional, desanclada por la fuerza de los hechos (ya que la ley 21.928 de convertibilidad continuaba vigente en las formas) del dólar estadounidense. Un evento intempestivo. Había aumentado la pobreza,

---

<sup>12</sup> GARCIA PELAYO, MANUEL, Derecho Constitucional Comparado, Alianza, Madrid, 1999, ps 162 - 163.

<sup>13</sup> LORENZETTI, RICARDO, “Estado de Derecho y estado de necesidad, LL, t 2001-C P 1382.

en un brote de días, un 20%. Llegando al 60% ese año<sup>14</sup>. El entramado de contratos internos y externos de la ciudadanía, y de la ciudadanía con el Estado, habían quedado con la ejecución suspendida. Los depósitos bancarios, confiscados. No se podían realizar operaciones de cambio, aun cuando las contraprestaciones pactadas estaban en dólares en innumerables contratos. No había precio. En el contexto de una corrida bancaria y cambiaria, la violencia de esos días dejó 38 muertos, cientos de heridos y más de 4.000 detenidos en todo el país. El país cesó sus pagos de la deuda externa. Estos sí que eran eventos fácticos extraordinarios, que ponían en peligro la existencia misma del Estado. Aun así, la 25.561 sólo constaba de 22 artículos.

La del 2002 no es una situación de hecho **ni remotamente equivalente a la de diciembre de 2023**. En el 2023 el país tenía problemas, sí. Pero con una transición del mando que no fue por acefalía, sino pacífica y en los canales y plazos ordinarios. Los contratos estaban en curso de ejecución. Se cumplía con los acreedores externos e internos. No había hechos de violencia colectiva. Tampoco corrida bancaria ni financiera. Sin brote de crecimiento rápido de pobreza. No obstante, para el mes de diciembre del 2023, se presentan dos instrumentos del derecho de la emergencia y la excepción: el DNU 70/2023 invocando el artículo 99 inciso 3 de la CN (se penetra así en la esfera legislativa); y la “ley bases...” 27.742 delegando facultades legislativas al presidente a través del artículo 76 de la CN.

**La declaración de emergencia es hermana de la declaración del Estado de sitio.** La primera atenúa las garantías constitucionales, el segundo las suspende. **Ambos institutos requieren de una conmoción extraordinaria**, variando en la materia y en el grado. Para Sagües, en la emergencia se demanda un derecho excepcional, que es una herramienta en caso de un estado de necesidad. Esa necesidad está definida, primero, por una circunstancia fáctica que exige una respuesta urgente del Estado ante el peligro. Segundo, por la exigencia de una acción extraordinaria para afrontar esa necesidad, so pena de que el Estado sufra un daño irreparable. Tercero, un sujeto necesitado de esa acción extraordinaria. Y ese sujeto, justamente, es el Estado. Y el cuarto, que la acción extraordinaria se canalice dentro de la legalidad prevista en la normativa<sup>15</sup>.

¿Cómo es posible, dentro de un razonamiento lógico, establecer la emergencia en un espectro tan amplio como lo administrativo, lo financiero, lo económico y lo energético? ¿Cuál es el eje disparador de esa emergencia? Acá no había una implosión de la convertibilidad con cesación de pagos internos y externos.

---

<sup>14</sup> Ver Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad de la Plata, sitio web [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1MR9elxAq-3yygif\\_0UYOxSqyCuAr6qDu\\_ft9Fg8j\\_t0/edit?gid=620671261#gid=620671261](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1MR9elxAq-3yygif_0UYOxSqyCuAr6qDu_ft9Fg8j_t0/edit?gid=620671261#gid=620671261), consultado en internet el 13 de julio de 2025

<sup>15</sup> SAGÜES, NESTOR, “Derecho Constitucional y Derecho a la emergencia” LL, t, 1990-D, p. 1036.

### 1.2.2. La convivencia se puso (por ley) en estado de excepción para cambiar el régimen.

La emergencia 2023 casi que incluye todos los aspectos de la vida comunitaria. La emergencia es entonces la regla, no la excepción. Lo ordinario, no lo extraordinario. Lo continuo, no lo subrepticio. Por lo demás, ¿Qué es eso de invocar la emergencia en nombre de las libertades, cuando justamente la emergencia es la base para establecer un derecho de excepción que las restringe? Y si la emergencia es el supuesto para establecer las medidas para resguardar al Estado, ¿Cómo se la invoca justamente para desguazarlo, horadarlo y desprepararlo?

**El DNU 70/2023 es un instrumento que modifica a 87 normas de habidas durante 108 años. La “Ley Bases...” 27.742 es una norma que modifica 38 normas habidas durante 86 años. Y con una declaración de emergencia polivalente, maleable, ambigua. Es poner (de forma abusiva) el derecho por delante del hecho, bastardeando la constitución, y erigir una herramienta desencadenante de la doctrina del shock de Naomi Klein<sup>16</sup>.**

Si se quiere imponer una refundación del régimen, la vía es la política institucional y democrática. Vótese con las dos terceras partes del Congreso la necesidad de reforma de la Constitución, y llámese a una Constituyente. Y que se sancione una Carta Magna anarco-capitalista. No hay problema con eso. **Pero no se desvíe el poder abusando de los institutos de la excepcionalidad y la emergencia para imponerlo por la fuerza.** Es por esto que pedimos a VS declare la inconstitucionalidad del artículo 1 de la ley 27.742 por ser ostensible y ampulosamente irrazonable.

Las razones vertidas nos impulsan a solicitar se declare la inconstitucionalidad del artículo 1, 2 y 3 de la ley 27.742. Con un tratamiento amañado, taimado e ilegal se concedieron facultades extraordinarias al presidente de la Nación violando una prohibición estructural impuesta por el principio republicano de gobierno. Lo que hace que la excepción del CN del 76 CN debiera haber tenido un tratamiento focalizado, limitado no solo en el tiempo sino en la materia. **Y con transparencia prístina. No el revoleo o la perdigonada de declarar la emergencia en materia económica, financiera, administrativa y energética sin mayor fundamento que la afirmación por la afirmación misma. Afirmación dogmática que se blindó contra el cuestionamiento, amputando el debate y el debido proceso parlamentario. Acá aparece la urdimbre de mecanismos para concentrar potestades en nombre de una emergencia sin base fáctica. Y usarla a otros efectos que nada tienen que ver con el advenimiento de una crisis subrepticia.**

### 1.2.3. Las bases vagas y las delegaciones legislativas indeterminadas.

---

<sup>16</sup> Klein Naomi, La doctrina del shock, Paidós, 2021.

La evidencia del carácter antojadizo, caprichoso (y capcioso) de las emergencias declaradas, está en cómo se estructuraron luego las bases y las facultades delegadas.

*Artículo 1°- Declárase la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un (1) año.*

*Deléganse en el Poder Ejecutivo nacional las facultades dispuestas por la presente ley, vinculadas a materias determinadas de administración y de emergencia, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases aquí establecidas y por el plazo dispuesto en el párrafo precedente.(...)*

Como se señaló, todo está en emergencia. Bajo ese paraguas (carpa), cualquier decreto delegado es posible. Esta vaguedad fundante se potencia con la manera que se redactaron las bases de la delegación.

**La afirmación dogmática montada en causales genéricas y amplias, no abren la puerta para el uso de facultades delegadas.**

En la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, se reconoce la posibilidad de delegar facultades al Poder Ejecutivo. Pero con el requisito de que el Poder Ejecutivo se ciña a las guías y estructuras provistas por el Congreso, que establecen un ámbito exclusivo y excluyente solo dentro del cual puede ejercerse la discrecionalidad (*Mistretta v. United States, 1989*). En *Schechter Poultry Corp. v. United States (1935)* y En *Panamá Refining Co. v. Ryan (1935)*, la Corte de los Estados Unidos declaró inconstitucional la delegación de poderes que hizo el Congreso en el presidente, confiriéndole la potestad de implementar códigos de “competencia justa”, de aplicación a la industria estadounidense para que recobre su potencia. La inconstitucionalidad se basó en que el poder legislativo no proveyó estándares o líneas precisas al Ejecutivo para realizar tal cometido. Solo manifestaciones genéricas y amplias.

*Artículo 2°- Establécense, como bases de las delegaciones legislativas dispuestas en el presente capítulo las siguientes:*

a) *Mejorar el funcionamiento del Estado para lograr una gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad en la atención del bien común;*

Esto es un objetivo obvio, permanente, transversal, perenne, que requiere de ninguna situación de excepción para ejecutarse. Además, ¿Qué es una gestión pública “transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad en la atención del bien común”? Es una noción pluridimensional que depende de múltiples

miradas, cuya síntesis necesita del debate. Un tema que debe ser abordado bajo el conjunto de reglas que asegura la democracia deliberativa<sup>17</sup>. Tiene dicho la CSJN en Martínez de Sucre, Virgilio Juan c/ Martínez, José Carlos :

*Es función de la Corte fundamentar, propiciar y proteger consensos básicos para el funcionamiento de una sociedad en la que se pueda convivir con tolerancia de opiniones diferentes y uno de esos principios fundamentales es el de la libertad de expresión y el control de los funcionarios públicos, así como el debate sobre sus decisiones. **Los debates ardorosos y las críticas penetrantes no deben causar temor, ya que son el principal instrumento para fortalecer una democracia deliberativa, que es el principal reaseguro contra las decisiones arbitrarias y poco transparentes.** (Fallos:342:1777) (Resaltados nuestros)*

Tamaño objetivo no puede razonablemente ser encarado por la primariedad y llanura de la urgencia de una emergencia. Donde el objetivo es la supervivencia ante una coyuntura azarosa. No el trazado de las grandes líneas donde se organizará el Estado. El siguiente inciso de las bases de la delegación:

*b) Reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit, transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas;*

Fundamento dogmático, indeterminado, que no hace pie en una circunstancia subrepticamente emergida, como hecho evidente, comprobado. Y que se encuentra, además, reñido con la lógica. Porque los parámetros que da por sentado, están controvertidos y en debate. No son apodícticos. Y porque, suponiendo que estos parámetros fueran axiomas, se pretende resolverlos de una manera auto-contradictoria.

Se habla de un sobredimensionamiento de la estructura estatal. En la Argentina, el sector Estado representa el 31% del PBI. Un porcentaje racional, proporcionado, al medirlo con el de otros países. Los de mayores estándares de bienestar, como los escandinavos, lo superan con mucho. Así Finlandia está en un 58%, Dinamarca un 57%, Suecia un 50% y Noruega un 45%. Después aparecen otros como Canadá con un 40%, Australia con un 37% y Estados Unidos con un 36%. Argentina está por debajo de

---

<sup>17</sup> La democracia deliberativa “...designa un modelo normativo –un ideal regulativo– que busca coordinar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas” en VELASCO, JUAN CARLOS (2009). “Democracia y deliberación pública”. Confluencia XXI (6): 75.

todo eso. Pero si por encima de los países que tienen el gasto público más chico en el mundo, que son los del África Subsahariana, con menos del 25%. O de Haití, con apenas un 6,4%<sup>18</sup>.

En cuanto a la planta de empleados públicos sobre fuerza laboral total del país, la está Argentina en 17,8% (según OIT), por debajo de Australia 20% (según OCDE) o 28,9% (según OIT); Canadá 22,4% (según OCDE) o 21,2% (según OIT); Francia 28% (según OCDE) o 20% según (OIT); Italia 18,3% (según OCDE) o 16% (según OIT); al nivel de Estados Unidos 17,6% (según OIT) y por sobre Uruguay 15,7% (según OIT).

En lo que tiene que ver con el déficit, las remuneraciones de empleados de la administración gubernamental, excluyendo Poder Judicial y Legislativo, son un 0,5% por ciento del presupuesto, mientras que los pagos por deuda pública insumen el 10%. Páseselos por las armas a todos los empleados públicos, si se quiere, pero con esto no se equilibrarán las cuentas públicas.

De lo que surge que no se trata de una emergencia con fundamento fáctico en un imponderable que acaece de manera anormal. Se trata de la intentona de imposición de un modelo político, con fundamento apriorístico. Que puede hacerse, por que no. Pero dese el debate. Discútase en el parlamento, como manda la Constitución. No se lo salte con la garrocha de la emergencia. Sigue las bases de las facultades de “Las Bases...”

- b) *Asegurar el efectivo control interno de la administración pública nacional con el objeto de garantizar la transparencia en la administración de las finanzas públicas.*

¿Acaso “La Ley Bases...” está creando la SIGEN, que es la que se encarga de eso? La inconsistencia nos exime de detalles y de discusión. El siguiente artículo da el marco para que el PEN ejerza la arbitrariedad de manera absoluta con el rango que se le de la gana.

*Artículo 3°- Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a disponer, en relación con los órganos u organismos de la administración central o descentralizada contemplados en el inciso a) del artículo 8° de la ley 24.156 que hayan sido creados por ley o norma con rango equivalente:*

---

<sup>18</sup> Fuente. Infobae Profesional, disponible en Internet en <https://www.iprofesional.com/politica/424401-ranking-de-paises-que-destinan-mayor-porcentaje-de-su-pbi-gasto-publico> , e IDESA, disponible en Internet en <https://idesa.org/tamano-del-sector-publico-al-nivel-de-paises-desarrollados/>, consultados el 15 de julio de 2025.

a) *La modificación o eliminación de las competencias, funciones o responsabilidades dispuestas legalmente cuyo mantenimiento resulte innecesario; y*

¿Cómo se establece lo que es necesario y lo que es innecesario? ¿Para qué o para quién? Son lineamientos de una indeterminación absoluta, que busca (desviando poder) encubrir el desborde de los márgenes discrecionales del PEN, dados por la racionalidad y la razonabilidad (y la norma) en la que caerá la ejecución del inciso subsiguiente. Este artículo busca disfrazar lo que es la arbitrariedad misma.

b) *La reorganización, modificación o transformación de su estructura jurídica, centralización, fusión, escisión, disolución total o parcial, o transferencia a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo acuerdo que garantice la debida asignación de recursos.*

Esto es, el PEN puede hacer cualquier cosa. Es la típica enumeración que hace un asesor jurídico del Estado (o de un privado que hace el estatuto de su sociedad) cuando le dicen “*incluí todo para que después podamos hacer lo que queramos*”.

Para encarar una tarea como la que propone el inciso “b” se requeriría de un estudio, deliberación y debate cuyo *ethos* está en las antípodas del accionar de emergencia. La lógica establecida por la CSJN (Fallos: 326:417) ha quedado invertida.

**Aquí no hay un hecho extraordinario que necesita de herramientas jurídicas extraordinarias. Aquí hay una herramienta jurídica extraordinaria que provocará hechos extraordinarios.**

Ha establecido la CSJN en CPACF c/PEN, 2008

*El principio constitucional contrario al dictado de disposiciones legislativas por el Presidente tiene- en el plano de las controversias judiciales-, la consecuencia de que quien invoque tales disposiciones en su favor deberá al mismo tiempo justificar su validez, y demostrar que se hallan dentro de alguno de los supuestos excepcionales en que el Ejecutivo está constitucionalmente habilitado, y en materia de delegaciones legislativas, dicha carga se habrá cumplido si los decretos, además de llenar los diversos requisitos constitucionales referidos, son consistentes con las bases fijadas por el Congreso (conforme artículos 76 y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional), y, por consiguiente, **la defensa del decreto legislativo tendrá mayores probabilidades de éxito cuanto más claras sean las directrices de la ley delegatoria y menores,***

**cuando ellas consistan sólo en pautas indeterminadas.** (Fallos: 331:2406)  
(Resaltados nuestros)

En los artículos 1, 2 y 3 de **“La Ley Bases....”** todo es emergencia, todo es base, y todo se faculta. Lo que es una excepción, mutó en la regla. Lo que haga en su nombre, chocará con la nulidad del 29 CN.

Reforzando el punto de que lo que nazca a partir de tales indeterminaciones será inválido, la CSJN en Consumidores Argentinos c/PEN dijo:

*Dado 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** (Fallos: 333:633) (Resaltados nuestros)*

La maleabilidad de las bases y la delegación de las facultades, si no hay un control de razonabilidad, le abre las puertas a PEN a que prescinda del Congreso en el gobierno de la Nación. Esto no es una afirmación sin fundamento. Hoy nos rigen 64 decretos con presunción de inconstitucionalidad (como veremos más adelante) hijos de las facultades delegadas de **“La Ley Bases...”**<sup>19</sup>. En el mismo periodo de tiempo, el Congreso solo aprobó 44 leyes. Veinte menos. La cifra más baja para un primer año de gestión de las últimas 4 presidencias<sup>20</sup>.

La CSJN prohíbe, como regla general, el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo. En el caso “Colegio Público de Abogados”, la Corte desarrolló la doctrina del llamado "principio inteligible", tomado del modelo estadounidense que mencionáramos *supra*, conforme al cual toda delegación debe estar regida por pautas normativas muy precisas, de manera que pueda controlarse que el acto delegado constituye una concreción fiel de la política legislativa del Congreso.

---

<sup>19</sup> Ver informe de Fundación para el Desarrollo Humano Integral, disponible en internet en <https://files.fundaciondhi.com.ar/FDHI.07.25-LEY-BASES.pdf> , consultado el 18 de julio de 2025.

<sup>20</sup> CORTI DELFINA, Apertura de sesiones 2025: qué leyes se aprobaron durante el gobierno de Javier Milei, disponible en internet en <https://chequeado.com/el-explicador/apertura-de-sesiones-2025-que-leyes-se-aprobaron-durante-el-gobierno-de-javier-milei/>, consultado el 18 de julio de 2025

(...) 1º) la delegación sin bases está prohibida y 2º) cuando las bases estén formuladas en un lenguaje demasiado genérico e indeterminado, la actividad delegada será convalidada por los tribunales si el interesado supera la carga de demostrar que la disposición dictada por el Presidente es una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria de que se trate (...).

**Así, por ser amplia e imprecisa, la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente (...)**  
(Fallos 336:760) (Resaltados nuestros)

No es por lo político que se impugna tan amplio universo de reformas que luego intentó el PEN en sendos decretos, pretendidamente amparados en la delegación de facultades de la “Ley Bases...”. **Es por las formas jurídicas con las que se pretende llevarlas adelante.** Las que son irracionales, irrazonables, desproporcionadas y desapegadas al marco jurídico. El determinarlo así es tarea de la Justicia.

## **2. La presunción de inconstitucionalidad del decreto delegado 462/2025.**

El decreto delegado 462/2025 es otro ómnibus. **Un ómnibus arriba del ómnibus 27.742.** Lidiamos acá entonces con un ómnibus de dos pisos. Como los londinenses. La idea es que sea difícil picarles el boleto a sus inverosímiles pasajeros ocultos. Y, dado que exuda potestades que son propias del legislativo, debe presumirse inconstitucional. A dicho al Dra. Argibay en Aceval Pollacchi c/ Compañía de Radiocomunicaciones:

*Cualquier disposición de carácter legislativo emitida por el Poder Ejecutivo debe reputarse prima facie inconstitucional...*(Fallos:334:799)

Además, aunque el 462/2025 ejerza potestades delegadas del Congreso, es un decreto del PEN. Debe seguir los lineamientos formales de los decretos. No deja de ser un acto administrativo, que tiene que guardar sus requisitos como competencia, voluntad, objeto cierto y jurídicamente posible, y motivo. No lo hace, por lo que también es nulo.

Con 85 considerandos y 80 artículos, el 462/2025 modifica 18 normas. Su perdigonada, esta vez, disuelve la Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal, el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, el Instituto Nacional de Semillas; y transforma el Instituto Nacional

de Tecnología Agropecuaria (en realidad por vías de hecho lo disuelve) el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Instituto Nacional de Propiedad Intelectual. Una vez más, la saturación para impedir el tratamiento racional y razonable.

¿Al ser el 462/2025 un decreto delegado, está sujeto al control judicial de razonabilidad? Si, y en condiciones más severas que una ley.

Ha dicho la CSJN en SAN LUIS, PROVINCIA DE c/ ESTADO NACIONAL:

*Como resulta axiomático en el diseño institucional de la República, el remedio que se sancione en uso de la atribución legislativa del Congreso, **estará sometido al ejercicio, a posteriori, del control jurisdiccional destinado a asegurar la fundamental razonabilidad** de esos actos y a impedir que, por medio de ellos se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable de la Corte (Fallos: 326:417) (Resaltados nuestros)*

Lo que, es más. Las condiciones de control de constitucionalidad en los decretos que ejercen facultades legislativas delegadas son más estrictas, dado que se parte de una excepción a la regla del 29, 76 primer párrafo y 99 inciso 3 segundo párrafo. Estamos en el terreno de la excepcionalidad, lo que requiere mayores esfuerzos de justificar a quien las invoque.

*El principio constitucional contrario al dictado de disposiciones legislativas por el Presidente tiene, en el plano de las controversias judiciales, una consecuencia insoslayable: **quien invoque tales disposiciones en su favor deberá al mismo tiempo justificar su validez, o sea, demostrar que se hallan dentro de alguno de los supuestos excepcionales en que el Ejecutivo está constitucionalmente habilitado**, y en materia de delegaciones legislativas, dicha carga se habrá cumplido si los decretos, además de llenar los diversos requisitos constitucionales, son consistentes con las bases fijadas por el Congreso (arts. 76 y 100, inc. 12 de la Constitución Nacional). CSJN Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional ( Fallos: 338:1389) (Resaltados nuestros).*

Por su parte, nuestro Máximo Tribunal ha dicho en YPF SE c/ ESSO SAPA Y OTROS s/PROCESO DE CONOCIMIENTO:

*....el instituto de la delegación es de interpretación restrictiva, tanto cuando ocurre entre órganos de la administración (artículo 3º de la ley 19.549), como cuando se trata*

*de delegación de facultades de un Poder del Estado a otros, en particular, cuando se delegan facultades legislativas en órganos del Poder Ejecutivo, **en tanto se está haciendo excepción a los principios constitucionales de legalidad y división de poderes.*** (Fallos: 335:1227) (Resaltados nuestros)

Sobre el marco de delegaciones erráticas, se monta lo dispuesto por el 462/2025. El resultado no puede ser sino errático. Solicitaremos acá, del Decreto 462/2025, la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad de los artículos 59 a 69 referidos al INTA

### **2.1. El 462/2025 no transforma al INTA. Lo disuelve.**

El INTA es un **ente autárquico** del Estado Nacional, creado por la Ley 21.680, para la investigación y la extensión agropecuaria. Extensión es la innovación en el territorio a través de la socialización participativa del conocimiento obtenido en la investigación. La creación del INTA, como un ente autárquico, responde al considerando 10 de la 21.680, donde se establece que el tipo de políticas a desarrollar por INTA requerían de una acción directa y ágil. Y para la política pública estratégica en innovación y desarrollo, no dependa de los vaivenes de cambios de gobierno coyunturales.

**El INTA es entonces un sujeto de derecho, una persona jurídica capaz de ser titular de derechos y de contraer obligaciones. Era. Porque el 462/2025 lo subsumió como un organismo desconcentrado (una oficina dependiente) de la Administración Central. La persona INTA no existe más. Quedó disuelta.**

Así el 682/2025, en este estado de desborde permanente, viola hasta la misma y desbordada “Ley Bases...”

El artículo 3 de la ley 27.742 en su cuarto párrafo establece que

*El Poder Ejecutivo nacional no podrá disponer la disolución (...) el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (...)*

El considerando 72 del decreto 462/2025 descerraja que hacer del INTA un órgano desconcentrado, es una medida necesaria, alineada con los principios de racionalidad organizativa y responsabilidad funcional, que garantizan la continuidad operativa del organismo.

Más allá de la afirmación dogmática y auto contradictoria, señalamos que no es la transformación. Es la disolución del INTA, violando el límite del artículo 3 de la ley 27.742.

Por el artículo 1 de la ley 21.680 original, el INTA se creó como una entidad autárquica. Esto es, una persona jurídica. Un sujeto con aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones por el artículo

141 del CCyCN, reconocido además por el artículo 146 del mismo digesto. Tiene potestad para contratar y tener su patrimonio. Al pasar a ser un organismo desconcentrado, desaparece su personería. Se subsume en la Administración Central<sup>21</sup>. Pierde su patrimonio. Sus bienes, vehículos, edificios y tierras pasarán a la Administración Central. Ya no podrá contratar ni obligarse a nombre propio.

## **2.2. La nulidad de los artículos 59 al 69 del 462/2025 por déficits de motivación.**

Cuando funcionaba como una entidad autárquica, el INTA, y dada la preexistencia de una institucionalidad público privada importante del sector en la Argentina, conformó su conducción política incorporándola. Tomándola como insumo. De manera democrática y participativa, en el INTA se integró a la academia y a la sociedad civil, sin que tengan preeminencia los miembros del gobierno, que también participan en su órgano máximo de conducción, el Consejo Directivo del INTA.

Así, el Consejo Directivo del INTA, de decisión vinculante y soberana hacia adentro del organismo, decide colegiadamente y por mayorías. Consta de 10 miembros. Pero solo tres son representantes del Estado (presidente, Vice Presidente y un vocal propuesto por la Secretaría de Agricultura de la Nación). De diez. El estado solo tiene tres votos.

Los otros integrantes del Consejo son dos vocales propuestos por las Universidades (uno en representación de las facultades de Agronomía y otro en representación de las facultades de veterinaria) y otros cinco vocales, propuestos por las organizaciones de productores agropecuarios. En cumplimiento con el decreto 287/1986, complementario de la ley de su creación, esta representación de la sociedad civil se integra en la actualidad, con un vocal cada uno, por la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), la Confederación Inter-cooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Sociedad Rural Argentina (SRA).

El considerando 8 de la ley 21.680 de creación del INTA, hoy vigente solo que (mal) modificada por el decreto 462/2025<sup>22</sup>, sostiene la necesidad de propender a un desarrollo más armónico de la economía agraria argentina. Por lo que se impulsa un sistema de organización regional dotado de vigor técnico administrativo. Asimismo, su considerando 9 instaura la constitución de centros regionales para descentralizar ejecutivamente al organismo. Lo que institucionaliza en profundidad el decreto complementario 282/1986. Mencionamos también que, el considerando 12, establece que las Universidades Nacionales deben intervenir en la organización de la economía agraria.

---

<sup>21</sup> Ver GORDILLO, AGUSTÍN, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2017, Parte General, Capítulo XIV.

<sup>22</sup> De los 29 artículos que integran la 21.680, se modificaron 8, a saber el 1, 3, 4, 6, 7, 9, 10 y 11.

**Los considerandos de la 21.680 no fueron abrogados.** Sin embargo y en nombre de la emergencia (no sabemos si la económica, la administrativa, la financiera o la energética declaradas al voleo), al INTA se le suprimió la autarquía por el artículo 59 del 462/2025. Con lo que el 462/2025 contradice el considerando 10 de la ley de creación.

Así el INTA es absorbido por la Administración Central, ya que se lo pone ahora como un mero organismo desconcentrado, sometido directa y jerárquicamente en lo político y administrativo a la Secretaría d Ganadería y Pesca, del Ministerio de Economía. Y a cuyos vaivenes coyunturales, a partir de hoy pasará, a estar expuesto. El sistema de organización regional y descentralizado, propulsado por los considerandos 8 y 9 quedan desbaratados (en nombre de la emergencia) por los artículos 61 y 69 del 462/2025 que lo niegan. De este modo se aniquila la institucionalización de los centros regionales e institutos de investigación, dejando ahora todo al librado al libre albedrío del presidente del INTA, solitario decisor por la liquidación del Consejo Directivo que hace el 462/2025, sin que éste tenga que ceñirse a la norma. Y por el artículo 64 del 462/2025 se abole la participación de las Universidades Nacionales, las que son eliminadas del Consejo Directivo sin explicaciones, contradiciendo el considerando 12 de la ley 21.680.

**Con lo que tenemos una norma cuyos considerandos dicen que hay que hacer A, pero el articulado hace B.**

Al carecer de la motivación exigida en artículo 7 inciso e, la sanción para estos artículos del 462/2025 es la nulidad, por aplicación del artículo 14 inciso "a" apartado (ii) e inciso "b" apartado (ii), todos de la ley 19.549.

El considerando 59 del decreto 462/2025, en el marco del vector de reducir el sobredimensionamiento del Estado, enuncia que INTA cuenta con una dotación de 6059 agentes. Entonces, este considerando reconoce que la dotación de personal de INTA es insuficiente. El mismo gobierno en la web oficial reconoce que la dotación de personal óptima es de 7148 agentes. **En INTA no sobra nadie. Faltan 1089 agentes para llegar a su dotación óptima.**

argentina.gob.ar/inta/transparencia/autoridades-y-personal

Google Lens

### Personal

La dotación óptima del Instituto es de 7148 agentes. En el Directorio del Estado podés buscar a los agentes activos en la Administración Pública Nacional por organismo, indicando la jurisdicción, o por persona, indicando nombre o CUIL.

Ingresar

Personal activo del Instituto - Febrero 2025

Información actualizada a junio 2025

El considerando 60 sostiene que la descentralización contribuyó al sobredimensionamiento de INTA. ¡Pero la descentralización es un criterio constitutivo del INTA! Está mencionado en los considerandos 8 y 9 de la vigente 21.680. Si se quiere hacer del INTA un organismo unitario y centralizado, pues bien, deróguese la ley 21.680 entera y sanciónese una nueva que así lo consagre. Pero para eso se requiere debate parlamentario y sanción de una nueva norma. No se puede hacer en nombre de la emergencia, y hachando unas partes, ponerle branquias a un mamífero como lo hace el 462/2025.

El INTA está integrado por 15 Centros Regionales, 52 Estaciones Experimentales Agropecuarias, 299 Unidades de Extensión y 6 Centros de Investigación con 22 Institutos en toda la extensión de la Nación. En cada uno de esos centros, estaciones, unidades de extensión y centros de investigación hay un consejo integrado por representantes propuestos por el Estado en su nivel provincial y municipal, **junto con integrantes de las asociaciones de productores que operan en cada uno de esos territorios.**

Pensar que desde la Ciudad de Buenos Aires se puede gestionar un Instituto que tiene que actuar territorialmente en la actividad rural en 23 estados provinciales, en un país que es el octavo en extensión del mundo, con presencia en un espacio equivalente al que hay entre Lisboa y Moscú, con 18 ecorregiones y 10 biomas, no está prohibido constitucionalmente. Nadie prohíbe hacer del INTA un organismo ultra unitario. **Lo que sí está vedado, es el vehículo taimado de pretender hacerlo en una reforma en nombre de la emergencia.**

La innovación es un proceso participativo, dinámico que se desarrolla principalmente en la cotidianeidad en el territorio<sup>23</sup>. Todos los consejos de regionales, centros, experimentales y agencias, **cuyos integrantes trabajan ad honorem**, fueron convocados y participaron en la elaboración del actual Plan Estratégico Institucional (PEI) INTA 2015-2030. Llevó varios años de debate para la generación de consensos sobre los grandes lineamientos tecnológicos en el ámbito agropecuario que deberá seguir INTA. Democracia deliberativa. ¿Qué le vamos a decir ahora? ¿Que todo ese trabajo que hicieron fue en balde? ¿Que el PEI se abandona y Ustedes quedan suprimidos por decisión de un par de iluminados de Buenos Aires? Podría hacerse esto, tal vez. **Pero no en nombre de una emergencia sin fundamentos fácticos.**

---

<sup>23</sup> Carrapizo, et al; Tecnología y Sociedad. Análisis de procesos de innovación y cambio tecnológico en diversos territorios rurales de Argentina, Buenos Aires, INTA Ediciones, 2018.



El considerando 65 arroja el *dictum* dogmático de lo necesario que es una modernización de desarrollo basado en la innovación productiva y la articulación territorial. Respecto a la innovación productiva. ¿No leyeron el vigente PEI 2015-2030? ¿No vieron los 100 últimos logros del INTA<sup>25</sup>? No conocen la institución que, con la excusa de la emergencia, hoy quieren desguazar.

Dice el considerando 66 que es fundamental direccionar las políticas de desarrollo tecnológico agropecuario e industrial hacia un enfoque de cadena de valor en el que se aborden los problemas vinculados a la gestión de la tecnología, desde una perspectiva sistémica.

**Si la perspectiva es sistémica, el enfoque no es entonces de cadena de valor.** La cadena de valor **es uno de los tantos vectores**, solo uno, de ese sistema complejo que es el territorio. Territorio que involucra las variables geográficas, tecnológicas, productivas, poblacionales, sociales y culturales. Si los redactores del ómnibus 462/2025 se hubieran tomado el trabajo de leer el PEI 2015-2025, no caerían en estos dislates motivacionales.

El considerando 67 pueden ser desarrolladas en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada, corresponde transformar al INTA en un organismo desconcentrado, y que esto sostendría la capacidad de articular políticas a lo largo de todo el territorio.

La destrucción de la gobernanza inclusiva e incluyente del INTA por este 462/2025, justamente oblitera las capacidades de articular en el territorio. La centralidad impuesta convierte en un ente raquíptico, macrocefálico, burocrático, con pocas o exangües terminales nerviosas, que no alcanzan a llegar eficazmente a la complejidad productiva de los territorios.

El considerando 69 menciona que el consejo técnico estará integrado por representantes del sector agropecuario, a fin de garantizar una adecuada vinculación.

Los representantes del sector agropecuario ya estaban antes del 462/2025 . Y no en un diluido consejo técnico, con mero alcance de asesoramiento, sino en un Consejo Directivo, con alcance decisoria y vinculante. Además, este decreto los disminuye en número. Elimina a las universidades en la conducción. Justamente en una institución que se propone promover el conocimiento. Si este adelgazamiento es el enfoque del decisor político, que se lo haga por ley. Pero no usando el señuelo de la emergencia.

El considerando 71 supone que se dotará de mayor flexibilidad a la estructura operativa del organismo con el nuevo presidente, empoderado y plenipotenciario, habiendo sido degradados el resto de los integrantes del Consejo Directivo a meros aconsejadores. Este presidente autócrata ahora es el

---

<sup>25</sup> Ver 100 logros del INTA, disponible en Internet, en [http://www.vet.unlpam.edu.ar/media/uploads/files/2025-06-13\\_110738.783506-bINTA\\_Folleto\\_100\\_Logros\\_DIGITAL\\_v1.pdf](http://www.vet.unlpam.edu.ar/media/uploads/files/2025-06-13_110738.783506-bINTA_Folleto_100_Logros_DIGITAL_v1.pdf) , consultado el 16 de julio de 2025.

que tiene arbitrio, per se, en determinar la existencia o no de los Centros de Investigación, Centros Regionales, Estaciones Experimentales, Institutos de Investigación y Laboratorios de INTA.

Ergo, propone que la consolidación institucional del INTA y la diversidad de los mecanismos de vinculación vuelven innecesaria la existencia obligatoria de Consejos, dejando todo esto al capricho de una sola persona. **O sea, para consolidar institucionalmente, hay que desinstitucionalizar.**

Es claro que el prejuicio de los redactores del decreto 662/2025 y su falta de estudio de la cuestión, los llevó a pensar que los consejos regionales y locales del territorio son funcionarios rentados. **No. Son miembros de la sociedad civil, con conocimientos en lo productivo, que se integran a funcionarios de los niveles de gobierno municipal y provincial, trabajando todos ad honorem en lo que respecta al INTA.** ¿Cómo eliminando estos organismos participativos se va a profundizar la articulación? Si así lo piensan, propónganlo y debatan la reforma de la ley y del decreto complementario. Pero no lo impongan a punta de decreto delegado

### **2.3. El fundamento falso del sobredimensionamiento del INTA.**

Al ser autárquico, el INTA tiene su propia fuente de recursos. Por el inciso a) del artículo 16 del decreto-ley 21.680, modificado por la ley 25.641 y luego la 26.546, el 0,45% del valor total del CIF<sup>26</sup> de las importaciones, va directo al INTA. La Dirección General de Aduanas lo deposita directamente a la orden del INTA en el Banco de la Nación Argentina. El INTA percibe, como fuente propia de recursos autárquicos, el 31,3 % de la recaudación de la Tasa de Estadística, creada por la Ley N.º 23.664/89.

En la verdad de los hechos, **al INTA se le detrae casi la mitad de los recursos que por jurisdicción le corresponden.** Al INTA no se le hacen las transferencias automáticas que manda la ley de su creación. Los recursos se los queda (birla) el Tesoro de la Nación. Además, el presupuesto de la Nación le fija al INTA una menor cantidad de recursos que los que sus fuentes (porcentaje del CIF y de la tasa estadística) recauda. Lo que explica que el INTA actualmente tenga al 2024, 450.000 millones de pesos retenidos (el doble de lo que le insume su funcionamiento anual) sin liberarlos. Se proyecta que esa suma alcanzará los 650.000 millones de pesos en 2025.

### **Recursos en Millones de Pesos**

---

<sup>26</sup> La sigla CIF (acrónimo del término en inglés *Cost, Insurance and Freight*, “Coste, seguro y flete, puerto de destino convenido”) es un término de comercio internacional que se utiliza para denominar el precio de la mercancía, transportada en barco según el total que paga el comprador del producto en el puerto en origen. Los riesgos de la mercancía los asume el comprador en el país del mismo cuando la mercancía llega en buen estado

Año	Derechos de Importación (CIF)	Tasa Estadística	Lo que corresponde por ley al INTA	Lo que le dieron al INTA	Porcentaje que le quitaron al INTA
2024	227340	183427	410768	229000	45%
2025	227340	183427	410768	227340	45,6%

Fuente: Anexo I y RS-2025-29932821 (Presupuesto INTA 2025) y Martiarena María, 2025

**La conclusión es que el INTA es un organismo que ya está ultra ajustado. Vive con la mitad de lo que le corresponde, y con un millar de agentes menos de los que necesita. ¿Por qué se insiste en su achicamiento?**

#### **2.4. La desviación de poder para apropiarse de los recursos del INTA**

Abrogada la autarquía del INTA, sus recursos serán apropiados por la Administración Central. El INTA pierde su CUIT. La fuente de sus recursos autárquicos, el de CIF de las importaciones y de la tasa estadística, pasan a la Administración Central. Perderá su CUIT. Porque el INTA sujeto de derecho ha dejado de existir. Se ha disuelto.

Lo que existirá en adelante será otra cosa. Una oficina gubernamental interna de la Administración Central, que para disimular le pondrán el mismo nombre.

Junto con la venta de sus tierras, estimamos que es éste el verdadero móvil de las reformas que a título de emergencia se lo quieren hacer al Instituto.

En el Suplemento "Propiedades" del diario La Nación, se hizo pública la política del PEN de obtener divisas para los compromisos externos, a través de la venta de terrenos del Estado, lo que sería operado por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Así lo manifestó el ministro Lic. Luis Caputo, en IAE Summit 2025 organizado por la IAE Business School, la escuela de negocios de Universidad Austral<sup>27</sup> Bajo los mecanismos de desviación de poder y con afirmaciones antojadizas de que las propiedades del INTA están subutilizadas, se lleva adelante el plan de sacarlas a remate<sup>28</sup>. Al

<sup>27</sup> Ver diario la Nación, disponible en internet en <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/inmuebles-comerciales/caputo-dijo-que-los-terrenos-que-subasta-el-estado-son-una-fuente-de-dolares-donde-están-y-cuanto-nid02072025/>, consultado el 16 de julio de 2025.

<sup>28</sup> Ver diario La Nación, "Qué dijo Caputo sobre los terrenos que son del Estado y se venderán, 3 de julio de 2025, disponible en internet, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-evalua-desprenderse-de-mas-de-40-mil-hectareas-del-inta-nid13072025/>, consultado el 16 de junio de 2025-

presente, acompañamos el plan de venta de tierras del INTA labrado en las oficinas de la AABE de manera inconsulta respecto del Consejo.

**Nótese que en el artículo 70 del 462/2025 enuncia:**

*Los titulares de los organismos transformados por el presente Título **deberán remitir a la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE) (...)***

***b. la información actualizada de bienes inmuebles asignados a dichos organismos a que refiere el REGISTRO NACIONAL DE BIENES INMUEBLES DEL ESTADO (RENABE)***

*(...) (Resaltados nuestros)*

En tanto que el 71 dice:

*Dispónese que los bienes inmuebles y vehículos identificados como sin uso o innecesarios, conforme al relevamiento previsto en el artículo anterior, **serán transferidos a la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO (AABE)**, organismo descentralizado actuante en la órbita de la VICEJEFATURA DE GABINETE EJECUTIVA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, para su reasignación a otras jurisdicciones o entidades **o bien para su disposición y/o enajenación**. La disposición y enajenación de los bienes inmuebles deberá contar con la autorización previa del PODER EJECUTIVO NACIONAL. (Resaltados nuestros)*

#### **2.4.1. El precedente Cerviño 3101**

El primer antecedente de la liquidación sistemática del patrimonio inmobiliario del INTA fue el remate el 23 de diciembre de 2024, de una de sus propiedades más valiosas: el edificio de Cerviño 3101, en CABA, donde funcionó el primer instituto de suelos de Argentina. Hasta el 2024, tenían su lugar de trabajo 140 agentes del INTA, que laboraban en la Fundación ArgenINTA, en Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias (INTeA), en la Dirección Nacional de Vinculación Tecnológica, en la Dirección de Relaciones Institucionales y Cooperación Internacional y en el Centro de Investigación de Economía y Prospectiva (CIEP).

A pesar de que se trataba de una propiedad comprada en los años 60 por el INTA, que integraba su patrimonio y que escrituralmente figuraba a nombre de INTA, la decisión y gestión de la venta no la tomó el Consejo Directivo del INTA. Provino del Ministerio de Economía, y luego todo el proceso lo llevó

adelante la AABE, quien le iba dando vistas a un INTA marginado de la administración y disposición de su patrimonio.

El proceso de venta de Cerviño 3101 fue plétórico de irregularidades. Nunca se determinó la previa subutilización del edificio. A la fecha, no se transfirieron al INTA los recursos habidos en el remate. Y se vendió un bien público, con el cargo de que en el lugar se construya una torre privada de alta gama de 10 pisos. *Brevitatis causae*, transcribimos las conclusiones del informe labrado por la Procuración de Investigaciones Administrativas. Dicho cuerpo se produjo a raíz de múltiples denuncias que recibió el Fiscal a cargo, por la irregularidad ampulosa del proceso. Acá enunciamos las conclusiones del informe

*“1. La primera actuación -desafectación del inmueble- fue iniciada por un organismo incompetente.*

*2. No se encuentran informes que den sustento a la tantas veces repetida innecesariedad del inmueble.*

*3. El único informe que sustenta la desocupación del inmueble se presentó dos veces por el mismo funcionario, que con los mismos elementos llegó a conclusiones distintas*

*4. No se detalló qué gastos implica la manutención del inmueble en cuestión, ni de cuánto es el ahorro propuesto con su venta.*

*5. Ciertos integrantes del consejo directivo expresaron sus reservas para la continuación del trámite de desafectación del bien, entendiendo que la conformidad requerida a ese órgano resultaba un requisito formal en el marco de una decisión adoptada por terceros que carecían de competencia para ello.*

*6. El Pliego de Condiciones Particulares para participar de la subasta incluye un cargo de construcción que luce irrazonable en relación con el objetivo buscado de simplemente reducir costos.*

*7. Dicho cargo, además, se constituye en una fuerte restricción a la competencia, lo cual atenta contra los principios que deben regir en todas las contrataciones públicas.*

*8. Hay un intento de la Administración Nacional de avanzar con competencias que son exclusivas -urbanismo- del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.*

*9. De ambos expedientes se advierte llamativa premura de parte de la administración en concretar el fin propuesto, es decir subastar la propiedad. Pero esa urgencia no debería arremeter con los procedimientos, principios y pautas que rigen la actividad estatal, ya que podría generar responsabilidades patrimoniales para el*

*Estado Nacional y funcionarios intervinientes en caso de verse frustrado por vicios in procedendo.*

*10. Si se avanza con la subasta en el estado actual, sin haberse expedido el Consejo Directivo del INTA sobre lo adecuado o no de los nuevos inmuebles propuestos por la AABE, se estaría violentando la condición establecida para no objetar el procedimiento de desafectación del inmueble.”<sup>29</sup> (Resaltados nuestros)*

**A pesar de lo demoledor el informe, la subasta no se detuvo. Traemos a colación esto porque lo consideramos prueba indiciaria de que lo que opera el decreto 462/2025 es con el fin de liquidar el patrimonio del INTA.** Lo de la modernización alegada es el cobertor para desviar poder.

## **2.5. Los artículos 59 al 69 de la ley 462/2025 a la luz de la LPA**

Los artículos 59 al 69 que integran el Capítulo IV del decreto en crisis, disponen la disolución del INTA cómo un sujeto de derecho, persona jurídica pública autárquica, y crea una oficina homónima desconcentrada dentro de la administración pública centralizada (artículos 59 y 69).

Por el artículo 61 **se ubica como discrecional de la voluntad de una sola persona, el presidente del INTA, el mantenimiento o abrogación de centros regionales**, centros de investigación y estaciones experimentales, cuando la descentralización es constitutiva del INTA. Por el 62 y 63 se pone en esa sola persona designada por el gobierno de turno, **la suma de las potestades de conducción del Instituto**, haciendo del mismo una oficina gubernamental más. Dejando así, la iniciativa y articulación privada en un lugar decorativo. Por el 64 y 65 **se diluye a meros asesores** a los participantes de las asociaciones privadas en la conducción del INTA (cuando antes los consejeros tenían poder vinculante), reduciendo incluso el número de asociaciones participantes. **Y anulándose directamente la de las universidades**, a pesar de ser fundacional del INTA la integración con la academia. Por el 66 se licua la capacidad de iniciativa de los centros de investigación. Por el 67 se verticaliza y de manera radial, con centro en el presidente, los trabajos tecnológicos de las estaciones experimentales e institutos. Perdiéndose la imbricación territorial en la conducción. En el artículo 68 se hace de los consejos locales en el territorio una cuestión optativa del presidente. En el 69, se deroga toda norma que se oponga a la liquidación del INTA.

---

<sup>29</sup> Expediente PIA N° 1292/24, comunicación efectuada por el Procurador de Investigaciones Sergio Rodríguez a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) y al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

El 462/2025 es inconstitucional, por lo irracional e irrazonable de hacer estos cambios a través de un decreto delegado que invoca una emergencia inexistente, y no por una ley del Poder Legislativo.

El INTA es un Instituto de I+D que subsiste con la mitad de sus recursos, los que se los lleva sistemáticamente la Tesorería de la Administración Central. Y con menos personal que su dotación óptima. En síntesis, no sabemos cuál sería el vínculo de una situación de emergencia (si acaso fuera cierto que existiera) con la estructura del INTA. Pero al margen esto, y sin considerar as cuestiones de inconstitucionalidad, este decreto, desde su artículo 59 al 69, es nulo.

El decreto es nulo por carecer de los requisitos esenciales del artículo 7, ley 19549. No se sustenta en hechos que le sirvan de causa (inciso b) y contiene serios déficits de motivación (inciso e). Esto así porque, como analizáramos *supra*, los trazos de un solo aliento de los considerandos del decreto 462/2025, además de dogmáticos, resultan ser falsos. Por lo demás, **el decreto persigue encubiertamente otros fines que los declamados: la venta de las tierras del INTA, la apropiación de las fuentes de sus recursos autárquicos y el despido de sus agentes. Lo que configura una clara desviación de poder.**

Así, el decreto 462/2025 que cae en los vicios nulificantes de la ley 19549. Como el del artículo 14, inciso "a", apartado (ii), ya que se tienen por existentes hechos que no lo son, o que son directamente falseados. Carece de causa (inciso "b", apartado -ii-) por ser falsos los hechos y el derecho invocado.

El INTA vive con la mitad de lo que le corresponde, con menos personal del que necesita, y su gobernanza no puede ser cambiada por un decreto delegado en causa de una emergencia inexistente. Y, además, es el 462/2025 es emitido incurriendo en una notoria desviación de poder, la del inciso "b" apartado (v): en nombre del rótulo de una modernización vacía, se busca vender las tierras y apropiarse de los recursos autárquicos de INTA. de entelequia

Ha dicho la PTN :

*La desviación de poder presupone la actuación de un funcionario con una finalidad distinta de la perseguida por la Ley aplicable. (Dictámenes 323.547)*

De la letra del decreto sale rampante que sus autores intelectuales ni siquiera conocen al INTA. Menos al ámbito agropecuario agroindustrial y agroalimentario. Pero con clichés y lugares comunes insustanciales, promueven una modernización que no se entiende adonde apunta. A mayor abundamiento la PTN señala:

*El acto administrativo debe cumplir siempre los fines establecidos por la Ley; y es por eso que el artículo 7.º, inciso f), de la LNPA prohíbe que el administrador*

*persiga otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. De lo contrario, se impone declarar la nulidad absoluta e insanable de un acto portador de un vicio de tal índole. (Dictámenes: 323:547)*

El mapa que adjuntamos al presente elaborado por la AABE, antes de consultarle siquiera al Consejo Directivo, con las tierras del INTA catastradas y deslindadas, esperando su loteo, nos eximen de comentarios.

## **2.6. El Deber de ocupación efectiva (CCT 214/06). Violación Art. 33 inc. b) del CCT 214/06 por parte del Poder Ejecutivo.**

Que por la ley 24.185, desde el año 1992, se estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la Administración Pública Nacional y sus empleados, y en consonancia con lo establecido por la mentada ley, en febrero de 2006 se homologó el Convenio Colectivo General de Trabajo para la Administración Pública Nacional por Dto. N°214/06.

Este CCT fue negociado por el Estado Nacional, en su rol de empleador, y las representaciones sindicales con ámbito de actuación (cfr. representación plural vigente en el Sector Público) con basamento en los Convenios OIT N°151 y 154.

Como bien ha sostenido desde otrora la doctrina más prestigiosa en la materia, el Convenio Colectivo es *“una fuente de obligaciones para los firmantes (sindicato con personería gremial y empleador, grupo de empleadores o cámara respectiva) y para los trabajadores y empleadores comprendidos en su ámbito de aplicación...”*<sup>30</sup>

Es por ello que el Convenio de Trabajo N°214/06 constituye una fuente de obligaciones para las partes, tanto para el Estado en su carácter de empleador, como para los sindicatos signatarios y los trabajadores representados.

En este sentido, el mentado CCT establece en su art. 16 que *“Las condiciones de trabajo determinadas en el presente convenio responden a los siguientes principios ordenadores de la función pública, los que deberán ser respetados en los convenios sectoriales: a) Sometimiento pleno a la Constitución Nacional y a la ley...; c) Estabilidad en la relación de empleo, siempre que se revistara como personal permanente de acuerdo con el régimen provisto en la Ley N° 25.164. Queda exceptuado de este principio, el personal que rige sus relaciones de trabajo por la Ley de Contrato de Trabajo...”* agregando en su art. 33 que *“... Son obligaciones del empleador: ... b)*

---

<sup>30</sup> Juan Carlos Fernández Madrid – Amanda Beatriz Caubet *“Leyes Fundamentales del Trabajo”*, Joaquín Fernández Madrid Editor, Bs.As. 1995 pag. 292.

*Garantizar al trabajador ocupación efectiva, de acuerdo con su calificación laboral, salvo por razones fundadas que impidan cumplir esta obligación...”.*

Como surge del Dto. 462/25, cuestionado en el presente, “... que las medidas que aquí se disponen tienen por objetivo primordial reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal, mejorar su funcionamiento y reducir el gasto público. Que, es importante notar que, en contextos de restricción fiscal, la reducción del gasto estatal se torna una necesidad ineludible para preservar la sostenibilidad del sistema... y dentro de este proceso, la supresión de estructura administrativa innecesaria se erige como una herramienta válida y prioritaria...”.

De ello se colige con claridad meridiana la incertidumbre jurídica y laboral del personal del INTA. En ninguna parte de la norma surge que pasará con el personal, dónde será reubicado, ni qué tareas les serán asignadas, máxime si se considera que – tal como lo establece el Dto. Ley 21680/56- la producción agropecuaria es básica para satisfacer las necesidades primarias de la población, constituyendo actualmente además la mayor fuente de recursos para la economía del país.

El deber de ocupación efectiva resulta ser una ineludible obligación del Estado, en su faz empleadora, tanto en el derecho laboral del sector privado como en el público.

Asimismo, agrega en el art. 40 que “*El Personal Permanente será destinado a las tareas acordes con la categoría o nivel que hayan alcanzado y al desarrollo de tareas complementarias o instrumentales, para la consecución de los objetivos del trabajo. Puede ser destinado por decisión fundada de sus superiores a desarrollar transitoriamente tareas específicas del nivel superior percibiendo la diferencia de haberes correspondiente*”.

Las tareas efectivas que realizan quienes trabajan en el INTA, vinculadas a las actividades agropecuarias y agroindustriales, es de imposible cumplimiento con menos cantidad de trabajadores y trabajadoras dado que cubren una superficie de 2 780 400 km<sup>2</sup> que tiene nuestro país solo a nivel continental.

En este sentido, huelga destacar que de los 6.059 trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en el organismo, llevan más de 10 años realizando tareas de prestigio a lo largo y lo ancho del país, reclamando que el organismo no cumple con la dotación óptima para llevar adelante la tarea.

En tanto no existe manifestación del Poder Ejecutivo respecto del destino laboral del colectivo afectado – siendo que se encuentra obligado por el CCT que él mismo suscribió - careciendo de un acto administrativo debidamente fundado que pueda eximirla de tal responsabilidad, es que corresponde dejar sin efecto el Dto. precitado hasta tanto se garantice la ocupación efectiva de los trabajadores afectados.

## **VII. LESIÓN A DERECHOS GARANTIZADOS POR EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**

Los artículos 1,2 y 3 de “*La Ley Bases...*”, como también el decreto delegado 462/2025 afectan también derechos laborales consolidados de los trabajadores y trabajadoras representados/as por nuestras mandantes.

Nuestros representados se encuentran amparados en el Convenio Colectivo de Trabajo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado Dto 214/06, y por el Convenio Sectorial Decreto 127/2006, que establece condiciones laborales, escalafones, régimen de promoción y estabilidad que constituyen verdaderos derechos adquiridos. Estos derechos, incorporados al patrimonio jurídico de los trabajadores, se encuentran protegidos por los artículos 14 bis y 17 de la Constitución Nacional, y no pueden ser suprimidos, alterados ni ignorados por vía reglamentaria. El intento de disolver (o transformar tomando literal al PEN) sin ley que así lo disponga, afectaría de forma grave e irreparable la estabilidad consagrada convencional y constitucionalmente y todas las garantías que rodean la relación laboral en el ámbito estatal.

Además, advertimos que dicha medida también constituiría una violación del principio de progresividad de los derechos sociales, de raigambre constitucional y convencional (Art. 75 inc. 19 CN y art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, PIDESC), el cual impide al Estado adoptar medidas regresivas que impliquen un deterioro del nivel de protección alcanzado en materia de derechos laborales, económicos y sociales. La disolución de un ente como INTA, con funciones estratégicas en el agro nacional, planificación territorial e infraestructura federal, y sin garantía de continuidad funcional, representa un retroceso institucional que no resiste el más mínimo juicio de razonabilidad.

La supresión o reestructuración de INTA (con la consecuente disolución de sus estructuras técnicas, la eliminación de funciones y la potencial desvinculación de personal) conllevaría una afectación directa a derechos constitucionales de los trabajadores, entre ellos la estabilidad en el empleo público, la tutela sindical reforzada, la vigencia de los convenios colectivos de trabajo y la protección de derechos adquiridos. El personal del INTA se encuentra regido por el Convenio Colectivo de Trabajo 127/06, cuya vigencia y contenido no pueden ser ignorados o modificados unilateralmente por el Ejecutivo sin afectar el derecho de representación colectiva (Convenios N°87, 98 y 151 de la OIT).

El personal de INTA se encuentra en gran parte comprendido dentro de regímenes escalafonarios específicos, amparados por convenios colectivos de trabajo con plena vigencia legal y constitucional. Muchos de sus trabajadores revisten carácter de planta permanente, con estabilidad en el cargo conforme al artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que establece como principio la garantía contra despidos arbitrarios y la protección del empleo público. La implementación de una reestructuración institucional como la que se proyecta (realizada por vía meramente administrativa, sin sustento legislativo y sin participación de los trabajadores o sus organizaciones gremiales) afectaría en

forma directa la estabilidad laboral de estos agentes, posibilitando cesantías, reubicaciones forzosas, disolución de funciones específicas y pérdida de derechos adquiridos. Tal afectación configura una amenaza concreta al derecho al trabajo en condiciones de seguridad jurídica y previsibilidad.

Como signatarios del Convenio Colectivo Sectorial INTA hemos definido la estabilidad como el derecho de nuestro agente permanente a conservar el empleo, la jerarquía y nivel alcanzados. Esto implica mantener la ubicación en el agrupamiento escalafonario respectivo y todos los atributos inherentes a dichos niveles. También hemos incluido el derecho a la inamovilidad en la residencia, siempre que las necesidades del servicio lo permitan.

En virtud de todo lo expuesto, y para el caso en que VS entienda que el INTA pueda ser alcanzado los artículos 1, 2 y 3 de la “Ley Bases...”, venimos a solicitarse los declare inconstitucionales, por violación de los artículos 1, 14 bis, 17, 18, 19, 28, 76, de la Constitución Nacional, el principio de legalidad, la reserva de ley, la tutela judicial efectiva y el principio de progresividad en materia de derechos sociales y laborales, así como los Convenios 87, 98, 151, 154, y 158 de la OIT, incorporados con jerarquía constitucional conforme al artículo 75 inc. 22 de nuestra Carta Magna.

### **VIII. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR DE NO INNOVAR**

El art. 230 del CPCCN establece el alcance del poder atribuido a VS para otorgar la medida cautelar de prohibición de innovar, que como medida de seguridad resulta la más apropiada para asegurar provisionalmente la eficacia de la sentencia que pudiere recaer en autos, en caso de darse acogida favorable al planteo de los actores.

Como instituto del derecho, la medida cautelar de no innovar, tiene como finalidad asegurar la eficacia práctica de la sentencia en caso de obtenerse un pronunciamiento favorable y exige la previa acreditación del peligro de no poder hacerse efectiva la misma luego de su dictado.

Con el objeto de que de que no se torne abstracto la acción formulada, solicitamos el dictado de una medida cautelar que disponga la suspensión provisoria de los efectos del dto. 462/25 arts. 59 a 69, y que ordene al Estado Nacional abstenerse de ejecutar cualquier acto administrativo que derive del decreto mencionado y/o de las facultades delegadas de la ley 27.742 que implique reubicaciones, cesantías, pases a disponibilidad, traslados, despidos, rescisiones o no renovaciones contractuales tanto del personal así como de representantes gremiales (Art 48 ley 23.551), y/o cualquier otra medida de reestructuración y/o reorganización del personal que implique la reducción de la dotación del organismo, garantizando la ocupación efectiva y sus derechos laborales emergentes consagrados en el CCT 214/06 (art. 33) y el CCT 127/06. Asimismo, ordene se abstenga de dictar cualquier acto administrativo que, con fundamento en la Ley N.º 27.742, tenga por objeto la disolución,

desfederalización, reorganización o vaciamiento del INTA, y el remate de sus bienes. Todo ello hasta tanto se dicte sentencia definitiva en las presentes actuaciones.

Lo expuesto encuentra fundamento en razón de la existencia de una amenaza concreta, cierta, inminente y arbitraria de afectación a los derechos fundamentales de los trabajadores representados por APINTA y ATE, así como al principio de legalidad, la división de poderes, y la estabilidad institucional de un ente técnico esencial del Estado Nacional, cuya disolución o reestructuración por vía de decreto carece de sustento legal válido y amenaza con generar un perjuicio irreparable.

**La solicitud cautelar aquí formulada no genera perjuicio alguno al interés público, en tanto lo único que se persigue es el mantenimiento del *statu quo* institucional de INTA, evitando la ejecución de medidas de disolución, transformación o vaciamiento o fusión fundadas en una norma de dudosa constitucionalidad, hasta tanto se resuelva el fondo del presente proceso.**

Por el contrario, permitir el avance de actos administrativos que alteren o supriman el INTA (organismo autárquico con funciones técnicas indelegables en tecnología agropecuaria) implicaría una regresión institucional y jurídica de extrema gravedad, afectando no solo derechos laborales convencionales, sino también compromisos constitucionales e internacionales del Estado argentino.

Cualquier intento de suprimir o desarticular el INTA sin ley formal, comprometería la responsabilidad penal de los funcionarios intervinientes, por posible abuso de autoridad y violación de deberes de funcionario público (art. 248 del Código Penal), malversación de caudales públicos (art. 260), violación de tratados internacionales ratificados por la República Argentina, y perjuicio al interés público general, al comprometer la continuidad de un servicio estratégico y federal como lo es el mantenimiento, control y desarrollo de la red vial nacional.

La procedencia de la medida cautelar solicitada se funda en la concurrencia de los requisitos legales: la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora.

### **1. Verosimilitud en el Derecho (arts. 230 inc. 1° CPCCN y 15 inc. 1° b y c Ley 26.854)**

La exigencia de verosimilitud en el derecho requiere demostrar, de forma objetiva y lo más seria posible, la probabilidad (no la certeza) de que las pretensiones de fondo planteadas serán favorablemente recibidas, basándose en los hechos probados y el derecho invocado. Este nivel de probabilidad se cumple aquí dados los hechos y fundamentos sólidamente expuestos, los cuales se apoyan de manera convincente en la legislación pertinente. Esta legislación impone al Estado la obligación de respetar principios fundamentales tales como la seguridad jurídica y la estabilidad del empleo público.

La verosimilitud en el derecho exigida para la procedencia de la medida cautelar solicitada se encuentra acreditada en el presente caso. Este requisito, entendido como la probabilidad razonable de

que la pretensión principal sea jurídicamente fundada, se verifica aquí de forma objetiva y directa a partir de un dato normativo inequívoco y autosuficiente: el INTA no puede ser disuelto por el alcance de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo por la Ley N.º 27.742: Pero el artículo 462/2025 59 del decreto en crisis lo extingue como sujeto de derecho.

Esta exclusión categórica torna manifiestamente improcedente cualquier acto del Poder Ejecutivo que pretenda afectar la continuidad institucional de la INTA con fundamento en la Ley Bases, sin ley formal específica que así lo autorice. Tal circunstancia, por sí sola, satisface con creces el estándar de verosimilitud en el derecho, ya que no se requiere debate fáctico ni interpretación controvertida alguna para demostrar que el organismo demandado se encuentra fuera del alcance material y subjetivo de la norma delegante.

La verosimilitud en el derecho también se ve reforzada con Expediente PIA N° 1292/24, que se adjunta, donde el Procurador de Investigaciones Administrativas da cuenta la destemplanza y apresuramiento de la AABE para sacar a remate bienes del INTA, pasando por alto la naturaleza jurídica de sujeto de derecho del INTA.

Se suma el antecedente judicial relacionado y muy similar en los autos 28.376/2025 - SINDICATO DE EMPLEADOS DE VIALIDAD NACIONAL c/ ESTADO NACIONAL-PODER EJECUTIVO NACIONAL s/AMPARO COLECTIVO, 17 de julio de 2025, donde el juzgado Federal en lo Civil y Comercial y Contencioso Administrativo, San Martín 2, hace lugar a la medida cautelar de no innovar solicitada por el Sindicato de Vialidad ante la pretensión del PEN de disolver el organismo amparado en facultades delegadas obtenidas supuestamente de la "Ley Bases..."

En los mencionados autos, la sentenciante mencionó en que en relación con los requisitos de verosimilitud del derecho y peligro en la demora que

*“ 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 del 17/09/2020; 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” (...)*

Refiere también la Jueza que concedió la cautelar al Sindicato de Vialidad que

*“ 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.”*

En otro orden, el acápite VI el Convenio Colectivo General de Trabajo, para la Administración Pública en su art. 33 inc. b), en idéntico sentido que el art. 78 de la LCT<sup>31</sup>, y en consonancia con el principio protectorio, obligan al empleador a otorgar tareas – siendo estas acordes a la capacitación del trabajador- al personal que se desempeña para él.

Esta perspectiva es inmanente a la concepción humanista del trabajo como actividad creadora del hombre, transformadora del mundo y vehículo de su realización plena como persona, que prevalece en nuestro ordenamiento jurídico interno (e internacional con plena aplicación en nuestro país).

El concepto de trabajo, en el pensamiento filosófico contemporáneo, ha sido concebido como un ámbito privilegiado de integración a la vida social y de realización de la persona, debido a que por medio de éste los trabajadores reproducen su existencia tanto en el plano material como existencial.<sup>32</sup>

Como no escapara al elevado criterio de V.S., y de todo aquel juslaboralista, el trabajo es fuente de motivación hacia proyectos, otorga valoración, permite a los sujetos participar en un espacio de construcción de relaciones sociales y crea una experiencia de identidad y afiliación social.

---

<sup>31</sup> ART. 78 LCT. “El empleador deberá garantizar al trabajador ocupación efectiva, de acuerdo a su calificación o categoría profesional, salvo que el incumplimiento responda a motivos fundados que impidan la satisfacción de tal deber. Si el trabajador fuese destinado a tareas superiores, distintas de aquéllas para las que fue contratado tendrá derecho a percibir la remuneración correspondiente por el tiempo de su desempeño, si la asignación fuese de carácter transitorio. Se reputarán las nuevas tareas o funciones como definitivas si desaparecieran las causas que dieron lugar a la suplencia, y el trabajador continuase en su desempeño o transcurrieran los plazos que se fijen al efecto en los estatutos profesionales o las convenciones colectivas de trabajo.”

<sup>32</sup> J.Y. Calvez. 1997. *Necesidad de trabajo ¿desaparición o redefinición de un valor?* Editorial Losada. Buenos Aires.

La OIT ha introducido el concepto de “**trabajo decente**”<sup>33</sup>, en tanto el empleo no se reduce a la mera ocupación de un puesto de trabajo en el sistema económico y productivo, sino que estar empleado o tener un trabajo implica el desarrollo de una actividad que proporcione una remuneración adecuada, una relativa seguridad y estabilidad, así como un aceptable grado de satisfacción personal y reconocimiento social.

Como surge del Dto. 462/25, cuya suspensión provisoria se solicita por la presente, del mismo no surge qué pasará con los trabajadores y trabajadoras que prestan tareas para el INTA, o dónde serán reubicados, ni qué tareas les serán asignadas, y que la motivación del dictado del decreto es el supuesto sobredimensionamiento del organismo, siendo que las tareas que allí se desarrollan realizan son específicas y calificadas.

Se encuentra probado en estas actuaciones las tareas allí realizadas son de gran trascendencia e importancia, también se ha probado el estado de incertidumbre en que se encuentran los trabajadores/as del INTA que desde antaño se realizan profesionalmente en dicha dependencia, ni que se les vaya a garantizar ocupación efectiva y trabajo acorde con su categoría profesional.

Pareciera que a esta altura de la evolución del derecho social del trabajo resulta innecesario recordar algunas premisas inherentes a la relación entre el derecho fundamental y constitucional a trabajar y las obligaciones del empleador, sea este una persona de existencia ideal privada o sea el Estado.

Como surge de la normativa aplicable al caso, así como de los principios fundantes del Derecho del Trabajo, el empleador debe dar al trabajador trabajo efectivo, en la categoría profesional para la que fue contratado y acorde a las funciones que el trabajador ha realizado.

Cualquier accionar que vaya contra esta obligación resulta contrario a la buena fe, y es incompatible con la esencia del contrato de trabajo, cuyo principal objeto es “la actividad productiva y creadora del hombre en sí” (cfr. art. 4 LCT), máxime cuando el contrato impone al trabajador el deber de no concurrencia, esto es, de no usar en otra parte su capacidad de trabajo, de modo que se condenaría a un ocio forzoso a un individuo capaz y dispuesto a trabajar.

En este sentido, huelga destacar que hay 6059 trabajadores/as que se desempeñan desde antaño realizando estas tareas en el organismo, desconocen que pasara con sus futuros laborales, porque la única certeza que tienen hasta la fecha es que el Dto. 462/25 desafecta los inmuebles sin referirse respecto de las afectaciones concretas al colectivo laboral.

Atento la carencia de instancias de dialogo entre las partes, y la ausencia de manifestación por parte de la Administración hasta el presente que ponga fin al estado de incertidumbre y de injuria laboral

---

<sup>33</sup> OIT 1999. *Trabajo decente. Memoria del Director General, Ginebra: 87ª Conferencia Internacional del Trabajo.*

en que se encuentran inmersos los trabajadores del sector, solicitamos a V.S. deje provisoriamente sin efecto el Dto. 462/25, hasta tanto se garantice la ocupación efectiva de los trabajadores/as afectados/as.

## 2. Peligro en la demora.

A su vez, esta exclusión normativa cobra aún mayor relevancia al estar acompañada por una conducta estatal amenazante, progresiva y sin sustento legal, materializada en declaraciones públicas, intimaciones al personal con estabilidad a iniciar trámites jubilatorios sin sumario previo, paralización de la negociación colectiva y trato salarial discriminatorio.

Múltiples publicaciones periodísticas mencionan la reducción de la planta del INTA y la venta de sus tierras, que por ser de público y notorio, acá solo citamos a algunas<sup>34</sup>.

La información citada indica que la medida afectaría directamente a 1500 agentes del INTA, en el marco de una reorganización estructural impulsada por el Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, bajo las facultades conferidas por la Ley 27.742. Aunque el acto no ha sido formalizado, la filtración de su contenido y el contexto institucional revelan que la decisión ya ha sido adoptada y que su ejecución es inminente.

En efecto, y como parte del plan de reducción del personal, en la reciente modificación del art. 11 de la ley 25.164 (art. 52 Ley 27.742), introduce como supuesto para que ceda la estabilidad propia garantizada en el art. 14 bis CN, el criterio de exceso en la dotación optima habilitando a los organismos a pasar a disponibilidad al personal que revista en la planta permanente.

Esta maniobra regresiva contra la estabilidad y contra el empleo público se perfecciona con el premio en unidades retributivas otorgado por el PEN a las autoridades superiores en función del ahorro

---

<sup>34</sup> Entre muchos otros Diario La Nación, El Gobierno evalúa desprenderse de más de 40 mil hectáreas del INTA, 13 de julio de 2025, disponible en internet en <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-evalua-desprenderse-de-mas-de-40-mil-hectareas-del-inta-nid13072025/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20datos%20a%20los%20que,de%201.000%20hect%C3%A1reas%20cada%20uno>, Diario Perfil, Alarma en el INTA por un posible decreto con despidos y desguace, 4 de Junio 2025, disponible en internet en <https://www.perfil.com/noticias/economia/alarma-en-el-inta-por-la-inminente-publicacion-de-un-decreto-con-despidos-y-desguace.phtml>, Agencia Farco, El gobierno avanza en la destrucción del INTA y los trabajadores esperan nuevos despidos masivos, disponible en internet en <https://agencia.farco.org.ar/home/el-gobierno-avanza-en-la-destruccion-del-inta-y-los-trabajadores-esperan-nuevos-despidos-masivos/>, Diario La Nación Campo, 29 de Noviembre de 2024, Reunión: el Gobierno logró que se apruebe un plan para la venta y cesión de dos propiedades del INTA y la reducción de personal, disponible en internet en <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/reunion-el-gobierno-logro-que-se-apruebe-un-plan-para-la-venta-y-cesion-de-dos-propiedades-del-inta-nid29112024/> Noticias Financieras Gale, 27 de Noviembre de 2024, El destino del INTA: tras el anuncio de Adorni, el Gobierno acelera la motosierra con menos “militancia” y un análisis sobre miles de hectáreas, disponible en internet en [www.link.gale.com/apps/doc/A818062999/IFME?u=anon~58ac42f0&sid=sitemap&xid=c89ef0bf](http://www.link.gale.com/apps/doc/A818062999/IFME?u=anon~58ac42f0&sid=sitemap&xid=c89ef0bf) .Diario Diagonales, El Gobierno quiere vender más de 40 mil hectáreas del INTA y avanzar con el desguace del organismo, 14 de julio 2025, disponible en internet en [https://www.diagonales.com/nacion/el-gobierno-quiere-vender-mas-de-40-mil-hectareas-del-inta-y-avanzar-con-el-desguace-del-organismo\\_a6874f02cceeafa2dbf4e3ca6f](https://www.diagonales.com/nacion/el-gobierno-quiere-vender-mas-de-40-mil-hectareas-del-inta-y-avanzar-con-el-desguace-del-organismo_a6874f02cceeafa2dbf4e3ca6f), todos consultados el 18 de julio de 2025.

presupuestario que generen por la reducción de dotación de personal, tal como lo establece expresamente el art. 5 de la Decisión Administrativa Nro. 7/2025.

De lo antedicho, así como de los considerandos del Dto. 462/25 y de los informes técnicos que sustentan al mismo, el PEN ha hecho especial hincapié en el supuesto sobredimensionamiento del INTA, lo que conlleva necesariamente - a tenor de sus propios dichos y políticas - despidos y desvinculaciones masivas en el organismo.

Esta artimaña arbitraria, ilegal e inconstitucional conlleva una consecuencia gravísima: la afectación del derecho al trabajo, a la estabilidad del empleado/a público/a y a la libertad sindical.

Como es de conocimiento de V.S., no escapa al Estado en su rol de empleador, el deber constitucional de garantizar la ocupación efectiva así como condiciones de trabajo dignas, y también la estabilidad en el empleo, conforme lo exige el art. 14 bis de la Constitución Nacional y Convenio 158 OIT, por lo que ante este colapso generalizado, es el poder judicial – a tenor del sistema republicano y federal de gobierno – el encargado de garantizar la plena vigencia de la manda constitucional, de los derechos humanos laborales, y de los derechos de nuestros/as representados/as que se están viendo afectados, lo que motiva la habilitación de feria y el dictado de una medida cautelar.

Es por ello que planteamos que cada día de demora en la resolución del amparo va en desmedro de los trabajadores que representamos y del organismo al que pertenecemos, ya que la continuidad del deterioro del INTA podría tornar inútil cualquier pronunciamiento posterior. De no realizarse una intervención judicial ante este contexto, se permitiría la consumación de un proceso de desarticulación institucional que vulnera la ley, compromete el patrimonio público, y avanza sobre derechos constitucionales de manera silenciosa pero efectiva.

Por otro lado, se ha omitido reabrir la mesa de negociación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial de INTA. Esta interrupción unilateral e indefinida del proceso paritario ha derivado en una pérdida real del poder adquisitivo de los trabajadores del orden de al menos un 20% acumulado, en un contexto de alta inflación, sin que mediara ningún tipo de recomposición salarial ni compensación, a diferencia del resto del personal estatal comprendido en otros convenios colectivos o regímenes generales.

Sin pretender extender el objeto de esta demanda, queremos manifestar que esta actitud de bloqueo paritario vulnera no solo los derechos convencionales colectivos de los trabajadores representados por APINTA y ATE, sino también principios de buena fe negocial, igualdad de trato y progresividad de los derechos sociales, consagrados en la Constitución Nacional (art. 14 bis), en la Ley N.º 23.546 y en tratados internacionales como los Convenios N.º 98, 151 y 154 de la OIT (todos con jerarquía constitucional, art. 75 inc. 22 CN).

Todo ello configura un proceso progresivo de vaciamiento estructural, funcional y simbólico de la INTA, con efectos concretos sobre derechos laborales adquiridos, estabilidad, carrera administrativa y condiciones salariales del personal representado por APINTA y ATE. La amenaza se asemeja a lo ocurrido con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), también objeto de intentos de supresión por vía reglamentaria en ejercicio de atribuciones delegadas por la Ley N.º 27.742, pese a que (como en el presente caso) el organismo se encuentra excluido del ámbito material y subjetivo de la delegación.

La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en autos "AFIP y otro c/ PEN s/ medida cautelar" (Expte. CNT 49614/2024), hizo lugar a una medida de no innovar ante una amenaza idéntica de disolución de un ente excluido del ámbito de la Ley 27.742. Como desarrollaremos en el siguiente acápite, destacó que:

*"La función de la medida precautoria de no innovar es evitar un daño posible y previsible (...) frente a acciones iniciadas para descalificar a gran parte de los trabajadores".*

La eventual ejecución de actos administrativos de reorganización o supresión de la INTA se encontraría viciada de nulidad absoluta, por exceder el marco legal de facultades conferidas al Ejecutivo y violar de manera directa principios constitucionales y convencionales vinculados al derecho al trabajo, a la libertad sindical, a la negociación colectiva y al debido proceso. La irreparabilidad de las consecuencias que acarrearían tales medidas (desvinculaciones, pérdida de estructura, dispersión de funciones, anulación de derechos convencionales) justifica con urgencia la adopción de medidas cautelares eficaces que impidan innovar mientras se resuelve la cuestión de fondo.

Recientemente, el Juzgado Federal N° 2 de San Martín, provincia de Buenos Aires, en autos "Sindicato de Empleados de Vialidad Nacional - Casa Central Provincia de Buenos Aires c/ Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional s/Amparo Colectivo" (Expte. 28376/2025), decretó una medida cautelar ante la disolución de Vialidad Nacional, ordenando al Estado Nacional:

*"abstenerse de ejecutar cualquier acto administrativo, que derive del decreto mencionado, incluyendo reubicaciones, traslados, cesantías, suspensiones, pases a disponibilidad de personal o supresión de estructuras vinculadas a la Dirección Nacional de Vialidad".*

En suma, este proceso de reorganización administrativa encubre una maniobra de desmantelamiento institucional que compromete seriamente el funcionamiento de un organismo técnico esencial, cuyos cuadros especializados y funciones son estratégicos para la infraestructura vial nacional, la seguridad del tránsito y el desarrollo federal del país. La ejecución de tales actos sin ley habilitante, sin participación institucional y sin control judicial, no solo representa un acto ilegítimo, sino una amenaza grave, actual y concreta a derechos de orden público que este Poder Judicial debe prevenir de manera inmediata.

La exclusión normativa desarrollada en el amparo implica que la eventual ejecución de actos administrativos reorganizativos contra la INTA implicaría una *ultra vires* evidente, pasible de suspensión cautelar inmediata, sin que sea necesario probar aún el perjuicio individual o colectivo consumado, pues el vicio surge del desvío de competencia normativa.

Esta situación refuerza la verosimilitud del derecho alegado y el peligro en la demora, ya que cualquier intervención estatal que contradiga este límite legal -por más preliminar que sea- compromete el orden público institucional, el principio de legalidad y los derechos fundamentales de los trabajadores y sus entidades representativas.

### **3. Ofrece caución juratoria**

Siendo el objeto de la pretensión cautelar la tutela de los derechos previstos en el art. 2 inc. 2 de la ley 26.854, es que resulta admisible la caución juratoria conforme lo dicta el art. 10 del mismo cuerpo legal, la cual desde ya la dejamos ofrecida.

La caución juratoria también viene determinada por la exención dispuesta por el art. 13 inc. E de la ley 23.898 y el imperio art. 200 del CPCCN, por tratarse de una acción originada por APINTA y ATE en ejercicio de la representación gremial de trabajadores/as.

Solicitamos se nos exima de presentar contracautela, en virtud de que con la presente promovemos una acción de interés público, reclamando por derechos colectivos de rango constitucional cuyo acceso a la justicia debe ser favorecido, en términos de igualdad y como garantía de tutela efectiva (Art. 75 incs. 22 y 23 CN).

Por todo lo expuesto, solicitamos que con el presente escrito tenga por realizada la caución juratoria de nuestra parte.

### **4. Precedentes jurisprudenciales similares.**

La procedencia de la medida cautelar solicitada en autos encuentra sólido respaldo en la jurisprudencia reciente de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en particular en la sentencia interlocutoria dictada por la Sala de FERIA con fecha 14 de enero de 2025, en los autos "AEFIP y otro c/

PEN s/ medida cautelar” (Expte. CNT 49614/2024). En dicho pronunciamiento, el tribunal hizo lugar a una medida de no innovar frente a la amenaza concreta de disolución de un organismo estatal (AFIP) fundada en el artículo 2 de la Ley N.º 27.742, destacando que dicha norma no habilita, por sí sola, al Poder Ejecutivo a suprimir entes creados por ley sin norma específica y sin respeto por los derechos laborales colectivos.

La Sala consideró que la verosimilitud del derecho se hallaba acreditada por la existencia de convenios colectivos vigentes que consagran la estabilidad laboral del personal involucrado, y reafirmó que el peligro en la demora no requiere certeza sino una amenaza grave y fundada de daño irreparable. Lo relevante del fallo es que reconoce que el proceso de supresión administrativa proyectado por el Ejecutivo configura una lesión anticipada al principio de legalidad y al orden público laboral, por lo que corresponde la adopción inmediata de medidas preventivas aún en la fase cautelar.

El caso Vialidad fue referido supra, remitimos a lo ya detallado.

Las sentencias destacan que los sindicatos no sólo tienen legitimación para representar a sus afiliados, sino que actúan como custodios del interés colectivo derivado del convenio colectivo vigente, conforme a la Ley 23.551 y a los tratados internacionales con jerarquía constitucional. Tales principios resultan plenamente aplicables al caso de autos, dado que ATE y APINTA poseen inscripción gremial y se estarían afectando los derechos de sus representados/as.

La analogía entre ambos casos es directa y sustancial, tanto por el contenido de la amenaza, el marco legal afectado, la naturaleza del ente público involucrado, como por el derecho colectivo comprometido. Esta doctrina refuerza, en consecuencia, la procedencia de la medida de no innovar solicitada, y la imperiosa necesidad de preservar el statu quo institucional de la INTA mientras se resuelve el fondo de la controversia.

## **5. Prueba de la cautelar**

- a. Certificación de autoridades vigente y estatuto de APINTA y ATE.
- b. Notas periodísticas que informan sobre la posible disolución y venta de tierras la INTA.
- c. Copia de dictamen del Fiscal Sergio Rodríguez de la PIA, observando 10 irregularidades en proceso de remate de Cerviño 3101, propiedad de INTA.
- d. Copia de relevamiento de inmuebles vendibles de INTA elaborado a instancias de la AABE.
- e. Para el caso de que V.S. entienda que es necesario oficiar a las entidades emitieron la documental acompañada se deja desde ya peticionada la prueba informativa para que los organismos públicos y privados brinden la información.

## **IX. LEGITIMACIÓN ACTIVA**

Como representantes legales de las organizaciones sindicales de los trabajadores del INTA, asumimos la representación de los derechos individuales homogéneos e intereses colectivos, en especial el derecho a la estabilidad en el empleo público, la protección de la actividad sindical libre, y el derecho de los trabajadores a ser representados por sus organizaciones legítimas ante cualquier medida que amenace su fuente laboral y condiciones de trabajo.

La legitimación activa de APINTA y de ATE no sólo se funda en su personería gremial, en su carácter de entidades de primer grado, en la Jurisprudencia aplicable antes señalada, sino también en la existencia de un agravio específico, concreto y diferenciado que afecta de manera directa los derechos de los trabajadores de INTA.

En efecto, la personería gremial confiere, de conformidad con lo dispuesto por el art. 31 inc. a) Ley 23.551, el derecho exclusivo de “...defender y representar (...) los intereses (...) colectivos de los trabajadores...”; y su inc. c) el de “...**intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral...**”.

En el caso, ello se plasmó en la negociación colectiva y celebración del convenio colectivo CCT 127/06, en el cual son partes signatarias las entidades actoras y el INTA.

Conforme se ha reconocido por la Sala V de la CNAT en autos “*Molina José L. c/Estado Nacional (PEN) s/Amparo ley 16986*” y la Sala IV en autos “*CGT c/Estado Nacional*”, los sindicatos cuentan con legitimación activa para representar los intereses colectivos de los trabajadores.

La Procuración General del Trabajo se ha pronunciado en el sentido de otorgar la legitimación activa a las entidades sindicales en varios dictámenes (*dictamen 16.769, 2/11/94, "Sindicato Unidos Portuarios Argentinos Puerto Capital Federal c/ Consorcio River Plate Container Terminal S.A. y Otros s/Medida Cautelar", Expte. 37.062, del Registro de la Sala VIII de la Excma. C.N.A.T.. Idem, P.G.T., dict. 18.079 del 2/10/95, en autos "Asociación Argentina de Aeronavegantes c/Cielos del Sur S.A. s/Medida Cautelar", expte. 37.398/95 del reg. de la Sala VIII, Dictamen 20460 UTPBA c/Estado Nacional s/Amparo*).

En este sentido, la Sala de FERIA de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en autos “*Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional)*”, causa nº 17/97 del 24 de enero de 1997, al pronunciarse a favor de la legitimación de la parte actora, ha dicho: “*No se discute el hecho notorio de que la C.G.T. es una asociación de sindicatos, que se encuentra inscripta en el registro ordenado por el art. 14 bis de la Constitución Nacional y que, en los términos de las sucesivas leyes regulatorias de la actividad de los sindicatos, se le ha otorgado Personería Gremial. Todo ello define a una persona jurídica especial, cuyo objeto es la defensa y promoción del interés colectivo de los trabajadores. Conviene detenerse brevemente en este concepto de interés colectivo, pues él explica y justifica la existencia y actuación de los sindicatos. Dicho interés*”

*no equivale a la suma de los intereses individuales de los integrantes del grupo antes bien los engloba y trasciende, en cuanto implican necesidades o aspiraciones que sólo pueden hallar satisfacción a través de la acción del grupo. El reconocimiento por el ordenamiento jurídico de la existencia de ese interés grupal y la atribución de su representación a un tipo determinado de asociación, que asume de tal suerte una representación de intereses, diversa y más extensa que la representación de las personas, en el marco del mandato, aún a sabiendas que solo una parcialidad de los individuos del grupo pertenece formalmente a ellas, es la particularidad específica del derecho colectivo del trabajo. Por lo tanto, actos que, conjeturalmente ilegales o arbitrarios, lesionen, alteren, restrinjan o amenacen alguno de los derechos colectivos reconocidos por la Constitución Nacional, leyes o tratados, afectan en un doble sentido a una pluralidad de personas, dando lugar a la protección que el art.43 de la Carta Magna ofrece en los supuestos de lesión de derechos de incidencia colectiva general, directamente, a los sindicatos legitimados para ejercer dichos derechos y medianamente a los trabajadores cuyas condiciones de trabajo son reguladas por la acción de esas entidades”.*

El carácter de asociación sindical delimita el objeto de actuación: *“la defensa de los intereses de los trabajadores”* (art. 2° Ley 23.551), encontrándose normativamente dispuesto el alcance de la expresión intereses de los trabajadores como *“todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida y de trabajo”* (art. 3° Ley 23.551). Específicamente, el art. 31 de la ley 23.551 garantiza a los sindicatos con personería gremial, como es el caso de ATE, a *“intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social”* (inc. c).

A su vez, el objeto mencionado habilita la adopción de las medidas dirigidas a su concreción, cuya finalidad es *“...remover los obstáculos que dificulten la realización plena del trabajador.”* (art. 3° in fine Ley 23.551).

Diversos autores han analizado la normativa mencionada, sosteniendo al respecto: *“El nuevo régimen legal se enrola en la corriente amplia del Convenio 87, consagrando un vasto ámbito permisivo de la acción sindical como forma de autotutela de los “intereses de los trabajadores”, complementándolo con la determinación de que en ese concepto deben considerarse abarcados todos los aspectos que hacen a las condiciones de vida y de trabajo de sus representados, inclusive la remoción de aquellos obstáculos que dificultan su realización plena como personas humanas. (...) Coherente con esta modalidad emanada de nuestra experiencia histórica real, la fórmula amplia que elude a la prefiguración de objetivos concretos y presuntamente invariables, permite la libre expansión a que tiende la acción sindical moderna, tratando de responder a la variación incesante de la vida actual cuyas transformaciones tecnológicas, económicas, sociales y culturales plantean renovadas y crecientes exigencias a los trabajadores, no sólo como tales sino también como personas humanas que forman parte de un grupo familiar y de una comunidad nacional y local. (...) Concluimos pues, que esta fórmula*

*amplia de la ley es la que mejor contempla las garantías de la libertad sindical, que no debe ser asegurada sólo desde el punto de vista pasivo -salvaguarda de la autonomía frente al Estado y los empleadores- sino también en lo que hace a la libertad sindical activa, esto es el despliegue de todas las formas de acción que los organismos sindicales consideren idóneas para lograr los objetivos comunes, dentro de la legalidad.”. (Néstor Corte, “El Modelo Sindical Argentino”, Ed. Rubinzal-Culzoni, págs. 115 y s.s.).*

La amenaza cierta de reorganización institucional -por vía de actos administrativos apoyados en una delegación normativa irrazonable- pone en riesgo inmediato la continuidad de las fuentes de trabajo, así como las condiciones laborales convencionales pactadas, tales como la estabilidad, la carrera administrativa, el régimen de licencias, y los derechos gremiales de representación y participación. Esta situación no constituye una inquietud genérica o abstracta, sino un claro perjuicio identificable y homogéneo, que justifica la intervención directa de la representación colectiva en resguardo de los derechos laborales comprometidos.

En efecto, la disolución o vaciamiento material y funcional de INTA implica una afectación estructural al régimen jurídico del empleo en el organismo, con consecuencias inmediatas sobre la totalidad de los puestos laborales -sin distinción de modalidades contractuales-, todos ellos esenciales para el cumplimiento de las funciones técnicas, operativas y administrativas que la institución desempeña en el sistema vial nacional. El impacto sobre las fuentes de trabajo no es meramente hipotético, ya se ha manifestado en medidas y omisiones que alteran la organización funcional, paralizan investigaciones, suspenden convenios de colaboración tecnológica, becas, ensayos de laboratorio, capacitaciones, cursos, además de las negociaciones colectivas que debilitan los mecanismos de protección sindical. Esta amenaza compromete la estabilidad, la seguridad laboral y el ejercicio pleno de derechos convencionales, sindicales y constitucionales. En consecuencia, la entidad gremial se encuentra legitimada para accionar colectivamente en defensa de un interés homogéneo y específico, dado que la continuidad de la estructura institucional de la INTA es inseparable del respeto a las condiciones de trabajo de sus integrantes, cuya función resulta esencial para el servicio público estratégico que prestan.

Como desarrollamos en la presente demanda el demandado PEN pretende afectar derechos de los trabajadores sin tener la delegación establecida en la Ley 27.742 (o ejercida a través de una delegación inconstitucional), mediante un hecho único que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada

que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño individual y diferenciado que cada sujeto padezca.

APINTA y ATE poseen evidente legitimidad para interponer la presente acción en defensa de los derechos constitucionales y convencionales (Bloque Federal Constitucional), en tanto la normativa que se impugna ante la judicatura vulnera directamente los derechos de nuestros representados. Nos hemos constituido para desarrollar acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de quienes trabajan en INTA.

Entre los derechos más relevantes de las asociaciones sindicales, constituidas para defender los intereses de los trabajadores (art. 2 de la ley 23.551), es hacer efectiva dicha defensa ante el Estado y los empleadores, tanto de los intereses individuales como los colectivos de las y los trabajadores (art. 23 inc. a de la ley 23.551).

En este, actuamos en defensa de derechos subjetivos lesionados y en tutela de los intereses de nuestra entidad y, por ende, a los trabajadores afiliados, por cuanto la normativa en cuestión agrede tanto las disposiciones del art. 4°. inc. c) y d) como al art. 5°. inc. d) y art. 6°. de la ley 23.551. En el plano jurisprudencial, es doctrina de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo la legitimación activa de los sindicatos, cualquiera sea el grado, en defensa de los derechos de las y los trabajadores tanto sea de orden constitucional como legal.

En particular, en cuanto a la afectación directa de un elemento esencial y vital en toda relación laboral, como lo es la protección de la libertad sindical.

Asimismo, se acciona en defensa de los derechos individuales homogéneos de incidencia colectiva de sus representados, al encontrarse afectados por una agresión jurídica común de conformidad con la doctrina sentada por la CSJN en el precedente "HALABI" (CSJN 4.270-XVII, Sent. 24-02-2009).

En este orden de cosas, nuestras organizaciones no sólo están legitimadas, sino también obligadas a propender y exigir la protección de los intereses colectivos de las propias entidades adheridas como de las y los trabajadores que se ven afectados, al igual que frente a la lesión de derechos laborales fundamentales (entre otros, ejercicio de elegir a sus representantes gremiales, de no injerencia y de peticionar a las autoridades). Porque, como sostiene la Corte Suprema, existe un fuerte interés estatal en la protección de los derechos conculcados "en virtud de las particulares características del sector afectado", que no es otro que el "sujeto de preferente tutela" al que aludió el Alto Tribunal en repetidas oportunidades. Adicionalmente señalamos, que lo propio surge de la Opinión Consultiva 22/16 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (párr 91 y sigs.) que garantiza la legitimación activa de las organizaciones sindicales para actuar ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como parte peticionante y víctima de violaciones, Nos parece importante tener esto en cuenta, porque

sería paradójico que los sindicatos puedan actuar ante el Sistema Interamericano y se les niegue la posibilidad de ser actores en un proceso judicial, máxime cuando se plantea cuestionar la incompatibilidad de las reglas con que se pretenden limitar las acciones propias para las que han sido creados y por las que se les debe especial protección.

Por lo cual, nuestra legitimación se encuentra fundada en el derecho al remedio judicial efectivo previsto en el art. 25 de la CADH, en función de los arts. 1.1., 2 y 8 del Protocolo de San Salvador (art. 75. inc 22).

## **X. LEGITIMACIÓN PASIVA**

La presente acción se dirige contra el ESTADO NACIONAL – PODER EJECUTIVO NACIONAL, en su carácter de titular de la competencia normativa y ejecutiva respecto del conjunto de medidas que se pretenden adoptar en virtud de la Ley N.º 27.742, tomándose atribuciones que no posee o, en cuyo caso como explicamos ut supra, ejerciendo delegaciones en el artículo 2 de dicha norma que impugnamos por inconstitucional.

Particularmente, INTA resulta el organismo cuya existencia, estructura y régimen de funcionamiento se encuentran directamente **amenazados por el accionar proyectado del Poder Ejecutivo**

El Estado Nacional, por medio del ejercicio delegado del Poder Ejecutivo, es entonces el sujeto activo de la amenaza ilegítima que motiva esta acción, y sobre quien recae el deber constitucional de cesar en su accionar, abstenerse de innovar, y someterse a la revisión judicial de constitucionalidad solicitada.

## **XII. PRUEBA**

### **1.Documental**

1. Copia de estatutos de APINTA y ATE.
2. Copia de las Certificaciones de Autoridades de APINTA y ATE.
3. Copia de dictamen del Fiscal de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas.
4. Copia de relevamiento de propiedades inmobiliarias del INTA dispuestas para el remate.
5. Documento “Los 100 Logros del INTA”
6. PEI INTA 2015-2030
7. Informe técnico IF-2025-72216917-APN-SCP#MEC elaborado por la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesa, y la Secretaría de Coordinación de Producción del Ministerio de Economía.

### **2. Informativa**

- A la **Procuración de Investigaciones Administrativas**, a fin de que informe a fin de que sirva informar los actuados caratulados Expediente PIA N° 1292/24 y las denuncias penales a cuya consecuencia se instruyó.

- A la **AABE** para que informe su plan de venta de tierras del Estado en curso, y si estas incluyen a predios del INTA.

- A la **AABE**, para que informe si transfirió monto alguno al INTA de lo obtenido por la venta del edificio de Cerviño 3101.

-Al **Banco de la Nación Argentina**, para que informe cuanto son los montos actuales que están depositados a nombre del INTA.

### **3. Documental en poder de la Demanda**

Se ordene al Poder Ejecutivo Nacional a que envíe el detalle histórico de la cantidad de personal, desagregado por provincias, y vinculado al INTA bajo cualquier modalidad de contratación y/o vinculación y/o situación de revista, individualizando en que centros de investigación, centros regionales, estaciones experimentales, institutos de investigación y laboratorios, y/o dependencia del INTA prestan tareas, desde el año 1989 al presente.

### **XIII. INEXISTENCIA DE RADICACIÓN ANTERIOR**

Que venimos a declarar bajo juramento que la presente demanda carece de radicación anterior.

### **XIV. PLANTEA CASO FEDERAL**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley N.º 48, dejamos expresamente planteado el caso federal, en razón de la transgresión directa a derechos y garantías de raigambre constitucional y convencional, configurándose además un supuesto de gravedad institucional que excede el interés individual o sectorial de las partes involucradas.

En efecto, la presente acción denuncia la violación de los artículos 1, 14, 14 bis, 17, 18, 19, 28, 75 inciso 22, 76, 99 inciso 3 y 109 de la Constitución Nacional, lo que configura una cuestión federal directa. Se vulnera el principio de división de poderes y el principio de legalidad (arts. 1, 76, 99 inc. 3 y 109 CN), al haberse delegado en el Poder Ejecutivo facultades legislativas sin límites materiales ni formales para reorganizar o suprimir organismos estatales creados por ley, como es el caso del INTA

Se afecta el derecho al trabajo, la estabilidad en el empleo público, la negociación colectiva, la tutela de representantes sindicales y la libertad sindical (arts. 14, 14 bis, 18 y 19 CN), mediante medidas y amenazas que comprometen directamente la continuidad funcional de un organismo público, sin respeto a los convenios colectivos vigentes ni al procedimiento de protección gremial.

Se lesiona el derecho a la jurisdicción y al recurso judicial efectivo (arts. 18 y 75 inc. 22 CN), en tanto las medidas cuestionadas pretenden ejecutarse mediante reglamentos de emergencia con omisión de toda garantía sustantiva o procesal.

A su vez, se encuentra comprometida la responsabilidad internacional del Estado argentino, tanto en el marco del sistema de protección de la Organización Internacional del Trabajo como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que las medidas denunciadas configuran posibles violaciones a los Convenios N.º 87 y 98 de la OIT (ratificados por la República Argentina y con jerarquía constitucional conforme al artículo 75 inciso 22 CN), especialmente en lo relativo a la protección contra actos de injerencia antisindical, el derecho de los trabajadores a elegir libremente a sus representantes, y la obligación estatal de garantizar el funcionamiento independiente de las organizaciones sindicales.

Tal como se expresó en el acápite correspondiente, los hechos aquí denunciados son susceptibles de ser objeto de denuncia ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en tanto constituyen una amenaza a la libertad sindical, la negociación colectiva y la protección de representantes gremiales, en contradicción con los estándares internacionales vigentes y con los compromisos asumidos por el Estado argentino ante los órganos de control del derecho laboral internacional.

Por todo lo cual, y a los fines de mantener habilitada la instancia extraordinaria federal, dejamos debidamente planteado el caso federal, para su eventual revisión por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ante la eventualidad de que no se hiciera lugar a la pretensión aquí formulada.

## **XV. PETITORIO**

Por todo lo expuesto a Usted solicito que:

1. Se tenga por presentada la acción de amparo, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y del art. 47 de la ley 23.551.
2. Se nos tenga por parte y el domicilio legal constituido en este escrito.
3. Se disponga como medida cautelar de no innovar la suspensión de toda acción u omisión administrativa por parte del ESTADO NACIONAL de emitir cualquier acto administrativo que, invocando las facultades delegadas por la Ley N°27.742, y los artículos del decreto 462/2025, que tenga por objeto la eliminación, reorganización, transformación o disolución del instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), su des federalización, la venta de sus activos y tierras, y la reducción de trabajadores por medidas de reorganización que afecten la estabilidad y derechos colectivos de sus trabajadores.
4. Se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1,2 y 3 de la Ley N.º 27.742, y de los artículos 59 al 69 del decreto 462/2025.
5. Se haga lugar a la presente acción en todas sus partes, con costas.

6. Se tenga presente el planteo de caso federal, en virtud de la violación de derechos y garantías de raigambre constitucional y convencional, con expresa gravedad institucional.

Tenga a bien VS proveer de conformidad para que sea

**JUSTICIA**



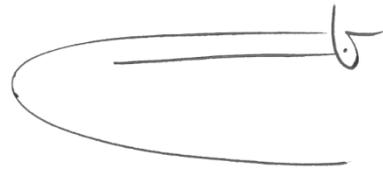
Rodolfo Aguiar  
Secretario General  
Consejo Directivo Nacional  
ATE



**MATIAS CREMONTE**  
ABOGADO  
T° 71 F° 742 C.P.A.C.F.  
T° X F° 88 C.A.Q.  
T° 609 F° 490 C.F.A.L.P.



**MARIO ALBERTO ROMERO**  
SECRETARIO GENERAL  
ASOCIACIÓN DEL PERSONAL DEL I.N.T.  
A.P.I.N.T.A



*Mariana L. Amartino*  
**T°88 F°148 CPACF**