

PROMUEVE ACCION DE AMPARO COLECTIVO - SOLICITA MEDIDA CAUTELAR URGENTE – CASO FEDERAL.-

Señor Juez:

...con el patrocinio letrado de las Dras. a V.S. nos presentamos y respetuosamente decimos:

I. OBJETO

Que en legal tiempo y forma venimos a interponer acción de amparo colectivo, contra el Poder Ejecutivo Nacional, en los términos del artículo 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional, en tutela de derechos individuales homogéneos (el derecho a la seguridad social, al trabajo y a un nivel de vida adecuado) que han sido manifiestamente vulnerados por el dictado de la **Resolución 84/2024** Anexo I del Poder Ejecutivo Nacional- Ministerio de Capital Humano en cuanto dispuso la eliminación de las prestaciones del programa Volver al Trabajo, eliminando la prestación económica en la suma de \$78.000 de modo arbitrario a miles de beneficiarios del cobro efectivo de dicha prestación, que somos personas excluidas, desocupados requisitos por los cuales accedimos a la prestación.

Mediante la presente acción petitionamos: **La declaración de inconstitucionalidad de la Resolución 84/2024 Anexo 1**, reglamentaria del Decreto N° 198/2024 en cuanto suprime la asignación dineraria mensual fija no remunerativa de PESOS SETENTA Y OCHO MIL (\$78.000.) sin respeto a los principios de

progresividad y no regresividad en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) dejando en estado de mayor vulnerabilidad a sectores ya extremadamente desventajados social y económicamente.

Asimismo, se requiere más allá de la continuidad en el cobro de la asignación dineraria a los beneficiarios del plan Volver al Trabajo su actualización monetaria conforme el monto se encuentra congelado desde diciembre de 2023 en \$ 78.000 contrariando lo que establecía el plan Potenciar trabajo que era su actualización periódica conforme el incremento en el SMVM.

A fin de no tornar ilusoria la pretensión solicitamos que con carácter cautelar se ordene el pago de asignación dineraria mensual fija no remunerativa de PESOS SETENTA Y OCHO MIL (\$78.000.-) ya que reviste carácter alimentario, hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

Por tanto se peticiona la continuidad del **Decreto 198/2024, es decir, el respeto del programa Volver al Trabajo, en cuanto otorga sin limitación temporal la asignación dineraria**, y su actualización monetaria por IPC publicado por el INDEC.-

II. LEGITIMACIÓN PROCESAL EN LAS ACCIONES QUE VERSAN SOBRE DERECHOS INDIVIDUALES HOMOGÉNEOS.-

Tiene dicho la CSJN en su sentencia “Halabi” (Fallos 332:111) que: “...*en materia de legitimación procesal corresponde, como primer paso, delimitar con precisión tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos*”. En todos esos supuestos, la comprobación de la existencia de un "caso" es imprescindible (art. 116 de la Constitución Nacional; art. 2 de la ley 27; y Fallos: 310: 2342, considerando 7º; 311:2580, considerando 3º; y 326: 3007, considerandos 7º y 8º, entre muchos otros), ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición.

Dice la CSJN en citado caso “Halabi”, en relación al artículo 43 de la Constitución Nacional: “...*Que la Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del art. 43 una tercera categoría conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de sujetos discriminados. En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, 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*”.-

III.- PROCEDENCIA DE LA DEMANDA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTICULO 330 DEL CPCCN Y ACORDADA DE LA CSJN.

En cumplimiento de los recaudos previstos en el art. 330 del CPCCN y conforme el Reglamento de actuación en procesos colectivo (Anexo Acordada CSJN 12/16) se precisa que: El presente proceso colectivo persigue la protección de derechos individuales de una pluralidad relevante de sujetos, existe una conducta única y continuada que lesiona a ese colectivo y la pretensión se encuentra enfocada a los efectos comunes del problema, que se vincula directamente con el estado de vulnerabilidad del colectivo de trabajadores desocupados en este caso con el derecho al trabajo, a la seguridad social y a tener un nivel digno de vida, que son afectados directamente por la actitud autoritaria e inconstitucional del Poder Ejecutivo Nacional.

La pretensión está focalizada en la defensa prioritaria de esos derechos individuales homogéneos. Se presenta en nuestro caso una homogeneidad normativa y fáctica que hace razonable el proceso colectivo en defensa de los intereses de todos los afectados y justifica el dictado de un pronunciamiento único con efectos expansivos a

todo el colectivo involucrado. La pretensión en este caso está focalizada en los efectos comunes de las medidas tachadas como inconstitucionales.

En el caso de autos se cumplen todos los requisitos establecidos por el art. 43 de la Constitución Nacional, así como, también, los que exige la doctrina de la CSJN sentada en el precedente "Halabi": No existen en el presente caso otro medio judicial, o administrativo, más idóneo que permita obtener la inmediata protección y reparación de los derechos constitucionales que fueron lesionados, con la debida eficiencia y celeridad. El agotamiento de la vía administrativa que permita la habilitación de la instancia judicial aparece como incierto además de la ineficiencia para proteger los derechos ofendidos. Es necesario que el acto, o los actos impugnados, sean manifiestamente inconstitucionales, ilegales o arbitrarios. Y cuando la inconstitucionalidad, ilegalidad o arbitrariedad son manifiestas, como en el presente, resulta innecesario someter la controversia a un marco más amplio de debate y prueba.

IV. HECHOS

1. El Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local 'Potenciar Trabajo' fue creado mediante Resolución del ex Ministerio de Desarrollo Social N° 121/2020 y diseñado como una prestación económica individual destinada a personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica. Consistía, en su componente central, en el denominado Salario Social Complementario, equivalente al 50% del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), de carácter no remunerativo e intransferible.

2. Con fecha 28 de febrero de 2024, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 198/2024 (publicado en el Boletín Oficial de la misma fecha), mediante el cual dispuso la sustitución del Programa Potenciar Trabajo por dos nuevas modalidades: el Programa 'Volver al Trabajo', orientado a la población de 18 a 49 años, y el Programa 'Acompañamiento Social', para mayores de 50 años o madres de cuatro o más hijos menores de 18 años.

3. La norma fue reglamentada por Sandra Pettovello mediante la Resolución 84/2024, en el Anexo I y su Artículo 4° que establece -entre otras cuestiones- que la prestación dineraria mensual quedaría fijada en la suma de \$78.000, monto que fue declarado inamovible por el Gobierno Nacional, sin vinculación alguna al SMVM ni a ningún índice de actualización, y sin contemplar el pago del sueldo anual complementario (SAC), así como también que la asignación sería abonada a los beneficiarios por un plazo de 24 meses (Artículo 6°, Res. 84/2024).

El monto permaneció congelado por dos años: durante todo el 2024 y todo el 2025, en un contexto en que la inflación acumulada trepó al 280,4% de acuerdo al cálculo de la inflación acumulada entre distintos períodos en base al índice nacional de precios al consumidor (IPC) del INDEC: [Chequeado.com - Calculadora de inflación acumulada](#).

Asimismo, según cifras oficiales la desocupación saltó también al 7.5% en el último trimestre de 2025: [Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos \(EPH\). Cuarto trimestre de 2025](#). Y si se toma el gobierno de Javier Milei de punta a punta, el desempleo pasó del 5,7% al 7,5%, siendo el porcentaje más alto para un cuarto trimestre del año, tras la pandemia: [El desempleo saltó al 7,5% en el cierre de 2025 y tocó su máximo nivel desde la pandemia](#).

Las estadísticas muestran también el incremento de trabajadores informales que a finales de 2025 ascendió al 43% de la población, cuando la tasa de informalidad había sido del 41,4% al cierre de 2023, al asumir este gobierno: [El desempleo saltó al 7,5% en el cierre de 2025 y tocó su máximo nivel desde la pandemia](#). Con lo que la informalidad se mantiene 1,6 puntos por encima de finales de 2023: [El desempleo aumentó en 2025 y cerró el año en 7,5%](#). Debemos tomar en cuenta también que para el INDEC una persona que trabaja al menos 1 hora semanal ya se considera “ocupada”, y si no busca trabajo, no se la considera desocupada.

4. Que nos encontramos inscriptas como titulares del VOLVER AL TRABAJO (Ex Potenciar Trabajo) desde abril de 2024 cuando se dispuso la

transferencia de beneficiarias/os de un programa al otro, a partir de la entrada en vigencia del Decreto N° 198/2024 y de la implementación de los nuevos programas. A pesar de que el objetivo del programa es *“desarrollar y consolidar competencias socio laborales en los participantes que les permita alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción laboral a través de su participación en actividades de formación laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo, certificación de competencias y participación asistida en el desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos”* (Art. 1 Anexo I Res. 84-2024), el Ministerio de Capital Humano no ha brindado capacitación.

El gobierno llegó al colmo de dar por finalizado el programa Volver al Trabajo, unas semanas antes de “inaugurar” el único centro de formación en el país. Así lo reconoció el presidente el viernes 27 de marzo 2026, al inaugurar formalmente este Centro de Formación del ministerio: *“lo que hoy inauguramos acá en la Paternal es solamente el primer paso. El modelo está diseñado para replicarse en todo el país”*. Y aseguró que *“la situación no puede limitarse a un edificio. Tiene que llegar a cada provincia, a cada ciudad”*. Esta es una razón más para reforzar la exigencia por la continuidad del programa Volver al Trabajo.

En ese acto junto a las empresas, Milei afirmó *“estamos reconvirtiendo los planes en trabajo”*, pero la realidad muestra lo opuesto. El ministerio y la Secretaría de Trabajo no han generado ni un solo empleo y no pueden dar cuenta de haber “reconvertido” ni un solo plan social en trabajo. Ni superan las 80 personas “capacitadas” hasta ahora.

Lo establecido en el Artículo 4 de la Resolución 84/2024 no es más que un velo para encubrir la deliberada decisión tomada por parte del PEN de dejar sin la magra asistencia de \$ 78.000 mensuales a miles de personas que, como yo, vivimos sumidos en la miseria, pobres de toda pobreza, que requerimos la asistencia estatal para, aunque sea acceder a algún alimento de baja calidad para sobrevivir.

Queda evidenciado también que el real objetivo del Artículo 6° del Anexo I de la Resolución 84/2024 referida al Decreto 198/2024 no es más que otro velo para disimular la extinción de esta prestación por el programa Volver al Trabajo, del cual reclamamos su continuidad.

Ello en un contexto de desocupación estructural y cierre masivo de empresas. Es decir, sin una posibilidad real de conseguir empleo. Ya venimos sufriendo la quita de los alimentos por este ministerio y ahora pretenden dejarnos sin nuestro **único ingreso fijo a cientos de miles de familias** que percibimos apenas \$ **78.000 mensuales**, congelados desde diciembre de 2023. Ese ingreso ya es absolutamente insuficiente, pero su eliminación arrojaría a la intemperie social a quienes sobrevivimos sin empleo, con changas o trabajo informal ocasional.

Por ello resulta indispensable que VS revierta esta situación, declarando la inconstitucionalidad de la Resolución 84/2024 Anexo I, toda vez que es una norma regresiva en materia de derechos económicos sociales y culturales, y por tanto contrario al PIDESC que tiene jerarquía constitucional.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. La acción de amparo colectivo como vía procesal idónea. Derechos individuales homogéneos

El artículo 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional habilita expresamente la acción de amparo colectivo cuando la afectación recae sobre derechos que, aunque pertenecen a titulares individuales, presentan una causa fáctica y jurídica común que hace procedente una solución colectiva. La doctrina elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente 'Halabi c/ P.E.N.' (Fallos: 332:111, 2009) —cuya vigencia se recomienda verificar en sjconsulta.csjn.gov.ar— distinguió tres categorías de derechos susceptibles de tutela colectiva, enumerando entre ellas a los derechos individuales homogéneos: aquellos que, siendo divisibles, tienen una causa fáctica o jurídica común.

En el caso de autos, todos los integrantes de la clase comparten: (a) la condición de titulares del Programa Volver al Trabajo; (b) la causa normativa única que genera el perjuicio (Resolución N°84/2024 Anexo I); y (c) la pretensión uniforme de restablecimiento legal (y no suspensión) y actualización de la prestación. La CSJN reafirmo y preciso los alcances de esta categoría en 'PADEC c/ Swiss Medical' (Fallos: 336:1236, 2013) —verificar vigencia—, consolidando la procedencia de la acción

colectiva para la defensa de intereses individuales homogéneos frente a actos estatales de alcance general.

También ha dicho la jurisprudencia que: *Sin perjuicio de ello, se estableció que también procederá la acción cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particularidades características de los sectores afectados. En el subexamine, se han considerado cumplidos los recaudos que, para las acciones colectivas, se delinean en el fallo “Halabi” (vid interlocutoria de fojas 1090). Ello por cuanto los derechos cuya protección procura la actora mediante la presente acción tienen incidencia colectiva referente a intereses individuales homogéneos, ya que existe un hecho único consistente en el dictado del Decreto 681/2025 que suspende los efectos de la Ley 27.793 hasta tanto el Congreso Nacional “determine las fuentes de su financiamiento e incluya en el presupuesto nacional las partidas que permitan afrontar las erogaciones que ella misma prevé”, lo que provoca consecuencias comunes sobre todo el colectivo que tiene vinculación con su dictado, es decir, las personas con discapacidad titulares de Certificado Único de Discapacidad (CUD) vigente que reciban prestaciones de la Ley 24.901, a sus familiares y cuidadores, y a los prestadores de servicios de discapacidad que actúan en el marco de esa Ley. (Expte. N° 44035/2025 J.,O.G (EN REP. DE SUS HIJOS) Y OTRO c/ ESTADO NACIONAL - MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN Y OTRO s/AMPARO COLECTIVO- Juzgado Federal de Campana).*

2. El principio de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de DESCAs

El principio de progresividad y su corolario —la prohibición de regresividad— constituyen el núcleo normativo que funda la presente acción. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Argentina y con jerarquía constitucional en virtud del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, consagra en su artículo 2.1 el compromiso de los Estados de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha precisado, en su Observación General N° 3, que toda medida deliberadamente regresiva requiere la consideración más cuidadosa y debe justificarse plenamente con referencia a la totalidad de los derechos reconocidos en el Pacto y en el contexto de la plena utilización de los recursos disponibles. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales tiene operatividad directa en el orden interno en razón de la jerarquía constitucional del PIDESC.

El Protocolo de San Salvador, en sus artículos 6 y 9, garantiza el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, incluyendo la protección frente al desempleo. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en su artículo 26, consagra el compromiso de desarrollo progresivo de los derechos económicos y sociales.

La CSJN ha receptado el principio de progresividad en fallos de gran impacto estructural. En 'Aquino c/ Cargo Servicios Industriales S.A.' (Fallos 327:3753, 2004) el Tribunal afirmó que las cláusulas constitucionales sobre derechos sociales deben interpretarse con arreglo al principio de progresividad, que veda al legislador y al administrador adoptar medidas que menoscaben los derechos reconocidos por la Constitución. En 'Modorran c/ Administración Nacional de Aduanas' (Fallos 330:1989, 2007), la Corte reafirmó que el retroceso normativo sin justificación suficiente vulnera el bloque de constitucionalidad.

La Resolución 84-2024 del Ministerio de Capital Humano opera como una medida regresiva en dos sentidos convergentes: primero, desvincula la prestación del SMVM, eliminando el mecanismo de actualización automática que la mantenía en el 50% del salario mínimo; segundo, suprime la magra prestación que, aunque congelada desde diciembre de 2023 en \$ 78.000, para personas como yo sigue siendo imprescindible, ya que somos desocupadas, y con esa prestación nos podemos alimentar solamente unos días.

Ambas circunstancias configuran una regresión inaceptable en el nivel de protección del derecho a la seguridad social de personas en situación de alta vulnerabilidad, sin que el Estado haya aportado ninguna justificación que supere el test de razonabilidad y proporcionalidad exigido por el bloque de constitucionalidad.

El discurso oficial deja en claro que el único objetivo es “ahorrar” recursos fiscales. Es decir, ajustar a los más pobres, que en definitiva son sujetos de preferente tutela en nuestro orden constitucional.

Pero no sólo perjudican a quienes dejaríamos de cobrar, sino que van a generar un enorme perjuicio social a la población en general, por los miles de millones menos al mes que dejarían de volcarse al consumo en las provincias y municipios; en alimentos o compras en comercios de barrio, supermercados, tiendas, farmacias; en garrafas, en pagar la luz o el transporte para ir a la escuela o a hacer una changa.

La eliminación de los programas sociales que hoy funcionan como una mínima red de sostén, afectarían también a quienes puedan perder su empleo. Se trata de una política deliberada de desprotección social, opuesta a los enunciados en las leyes y resoluciones que se invocan.

3. El contexto socioeconómico: la privación de la prestación en un mercado laboral estructuralmente excluyente

La aplicación del principio de no regresividad no puede evaluarse en abstracto. La realidad del mercado laboral argentino torna imposible la inserción inmediata de los beneficiarios en empleos formales y convierte a la prestación suprimida en el único sostén económico de miles de familias.

Según datos oficiales del INDEC (EPH, cuarto trimestre de 2025, publicados el 18 de marzo de 2026), la tasa de desocupación nacional alcanzó el 7,5% de la población económicamente activa, afectando a 1.717.125 de personas. El desempleo aumentó en 2025 y cerró el año en 7,5%. (<https://www.lanacion.com.ar/economia/el-desempleo-aumento-en-2025-y-cerro-el-ano-en-75-nid18032026/>)

Este dato representa un incremento de 1,1 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre del año anterior (6,4%), diferencia que el INDEC categorizó como estadísticamente significativa y del 1.8 p.p. respecto de diciembre de 2023 (5,7%).

El Gran Buenos Aires registró una tasa del 8,6%, y el área pampeana del 7,7%. El impacto es especialmente grave sobre la juventud: la desocupación entre las mujeres jóvenes (entre 14 y 29 años) aumentó 3 puntos porcentuales en un año, al pasar del 13,8 al 16,8%. En el caso de los varones, el incremento fue del 12,5% al 16,2%: La

desocupación aumentó 1,1 puntos en un año y cerró 2025 en el 7,5%. (<https://chequeado.com/el-explicador/la-desocupacion-aumento-11-puntos-en-un-ano-y-cerro-2025-en-el-75/>).

En paralelo, el empleo formal cayó 0,8 puntos porcentuales y el empleo informal trepó del 41,4% al 43% en la comparación entre el cuarto trimestre de 2023 y el de 2025.

El anuncio sobre la finalización del programa expresa con crudeza el contrasentido de esta decisión ya que la Ministra Pettovello lo hizo público el mismo día que el INDEC reconoció este salto a una desocupación récord. Lo que implica que en dos años hay casi 350.000 desocupados más que cuando Milei asumió (https://www.clarin.com/economia/subio-desocupacion-2025-cerro-ano-75_0_pr783bcNkZ.html).

El deterioro del entramado productivo explica y agrava este panorama. Según un relevamiento de la consultora Sistémica citado por Infobae en diciembre de 2025, durante el último trimestre de ese año cerraron 21 plantas industriales y se produjeron 4.382 despidos en los sectores cerámicos, metalúrgico, textil, alimenticio y autopartista, con epicentro en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y el NOA. Empresas como Whirlpool, Ilva, FATE, SKF, Corven, Luxo y Vulcar cerraron plantas o efectuaron despidos masivos en ese período. Desde noviembre de 2023, en la Argentina se cerraron 22.603 empresas y fuentes de trabajo; y 288.815 asalariados perdieron su trabajo. Sólo en la Provincia de Buenos Aires se destruyeron más de 62.000 puestos de trabajo registrados, según datos del gobierno bonaerense publicados en febrero de 2026 (fuente: Infobae, 24/02/2026). El Monitor de Desempeño Industrial de la Unión Industrial Argentina ubicó al sector en su decimoquinto mes consecutivo de contracción en enero de 2026.

En materia inflacionaria, según datos del INDEC, se registró una **inflación acumulada del 280.4% desde diciembre de 2023, lo que implica que los \$ 78.000 de entonces equivaldrían a \$ 296.700 al día de hoy**, conforme calculadora de

Chequeado.com –que se aporta a continuación- agravando la pérdida de poder adquisitivo de la prestación. (<https://chequeado.com/inflacionacumulada/>).



En este contexto, privar a personas en situación de alta vulnerabilidad de su única fuente de ingresos, sin alternativas reales de empleo formal disponibles y en medio de un proceso inflacionario que destruye el poder de compra, no constituye una política de transición hacia el trabajo registrado sino una medida que condena a la indigencia a quienes ya se encuentran en el umbral de la pobreza extrema. La conducta estatal impugnada no supera el test de proporcionalidad: no existe demostración de insuficiencia presupuestaria, no se ha justificado por qué la transición al empleo formal requiere como condición previa la supresión de la prestación básica, y no se ha diseñado ningún mecanismo de protección para el período de transición.

Por otra parte, la normativa cuestionada prevé para generar empleo, capacitaciones. Las supuestas capacitaciones previstas en el decreto no ocurrieron. Y así hubieran sido y sean concretadas, la realidad es que esa prestación cancelada hace la diferencia entre comer o no comer. Para las personas que ya no recibiremos la prestación el daño es vital y de imposible reparación ulterior.

Por otro lado, es falso que la capacitación sea un factor que incida en la creación de empleo. Lo cierto es que lo que crea empleo es la política económica que apunte al desarrollo y por el contrario la política económica actual apunta a la destrucción de empleo con la apertura de importaciones y fomento de la extracción de recursos naturales, los que en los grandes centros urbanos no existe. Además, el anuncio

parte de otra falacia: la gran mayoría de las y los desocupados ya tenemos capacitación o experiencia laboral. Lo que falta no son cursos, lo que falta es trabajo.

La Resolución 84/24 viola la ley 27345 a la que hace referencia en cuanto a su objeto - tal está en artículo 2do de la ley 27345, norma de aplicación obligatoria para la ejecución de Programas Sociales por cuanto contradice el objeto de dicha ley: *“promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social”*. Paradójicamente la resolución en crisis no solo elimina la asistencia económica, sino que directamente deja de promover y defender los derechos de los trabajadores desocupados. De ahí que deviene claramente inconstitucional. Y ello en un contexto de crisis económica, aumento del desempleo, cierre de fábricas y comercios, inflación y deterioro del consumo.

4. Vulneración del derecho a la seguridad social y al trabajo: bloque de constitucionalidad

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional garantiza los beneficios de la seguridad social como derechos irrenunciables. El artículo 75, inciso 23 ordena al Congreso legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades, particularmente respecto de las personas en situación de vulnerabilidad social y económica. La resolución 84/2024 con su Anexo I estableciendo los Lineamientos Generales y Operativos del Programa Volver al Trabajo, en particular con sus Artículos 4° y 6°, invierte el mandato constitucional: en lugar de ampliar la protección hacia los sectores más vulnerados, la reduce y la condiciona a requisitos burocráticos que en la práctica generan exclusión.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 26, compromete a los Estados a adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos y sociales. La Corte Interamericana de

Derechos Humanos ha interpretado que la regresividad en la protección de derechos sociales, sin justificación adecuada, configura una violación convencional (ver, entre otros, caso 'Lagos del Campo vs. Perú', 2017; y caso 'San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela', 2018 —se recomienda verificar la evolución y doctrina actual del Tribunal en corteidh.or.cr—).

VI.- Consideraciones sobre la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas aquí cuestionadas.

- **Inconstitucionalidad de las normas aquí cuestionadas.**

Que, los jueces tienen el deber de examinar las leyes en casos concretos, confrontándolas con el texto constitucional y la obligación de “...*abstenerse de aplicarlas si las encuentran en oposición con ella...*” (CSJN, Fallos: 33:162, “*Municipalidad de la Capital c/ Elortondo*”, sentencia del 12/11/1886).

Es que la potestad judicial de suplir el derecho no invocado incluye el deber de preservar la supremacía constitucional (CSJN, Fallos: 306:303, “*Juzgado de Instrucción Militar n° 50 de Rosario s/ Inhibitoria*”, sentencia del 20/04/1984, voto en disidencia de los jueces Fayt y Belluscio). Por ello, consideramos que corresponde efectuar un análisis sobre la validez de las normas aquí cuestionadas.

En este contexto, el caso bajo análisis se encuentra comprendido en la protección de los derechos individuales homogéneos (el derecho a la seguridad social, al trabajo y a un nivel de vida adecuado).

Ahora bien, la cuestión radica en dilucidar si la resolución en crisis que congeló la prestación económica en la suma de \$78.000 mensuales sin actualización alguna por 24 meses, eliminándola transcurridos los 24 meses, representa una irrazonable reglamentación de los derechos y garantías mencionados.

Hay que realizar lo que la doctrina ha llamado **test de razonabilidad normativa**, que evalúa la coherencia que existe entre los actos reglamentarios y las normas legales y constitucionales. Ello, a la luz de las disposiciones del artículo 28 de Constitución Nación.

Así las cosas, la eliminación del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local 'Potenciar Trabajo' y su sustitución por los programas 'Volver al Trabajo' y 'Acompañamiento Social', congelando y posteriormente

eliminando la prestación económica en la suma de \$78.000 mensuales sin actualización alguna y excluyendo a partir de abril de este año de modo arbitrario a 960.599 beneficiarios del cobro efectivo de dicha prestación bajo análisis no se compadece con el bloque normativo reseñado *supra* ni con el supranacional y constitucional que se expondrá *infra*. Además de vislumbrarse incompatible con los principios rectores de la materia.

Al respecto, debe destacarse que, si bien es facultad de las autoridades locales administrar sus recursos económicos, en el ejercicio de dichas facultades no puede suprimir o alterar la esencia de los derechos que reglamenta.

En este sentido, podemos afirmar que se ven lesionados los siguientes derechos: 1) La **No regresividad de los Derechos Sociales**: receptado en el PIDESC, establece que una vez alcanzado un nivel de protección social, el Estado debe abstenerse de dictar normativa regresiva. En este sentido, la sustitución de los programas mencionados por otros de menor alcance o con mayores requisitos de permanencia resulta regresiva, una pérdida de derechos. 2) El **Principio de Reserva de Ley (Art. 75 inc. 23 CN)**: La CN establece que corresponde al Poder Legislativo dictar planes de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y el pleno goce de los derechos. Sin embargo, esta reforma de alto impacto social ha sido dictada por una resolución ministerial, y sin una medida superadora que la reemplace.

La Corte Suprema ha manifestado que “...*en virtud de la protección constitucional que goza el salario (art. 14 bis, CN) cualquier limitación sobre él debe ser dispuesta por el Poder Legislativo, mediante el dictado de una ley*”(CSJN, Fallos: 321:3123, citado en “*Hertz Bárbara y otros c/ GCBA s/ empleo público*”).

Es decir que, desconocer la supremacía de la ley de jerarquía constitucional y supranacional (artículos 31 y 75 inc. 22 de la CN) conlleva un fraude legal que menoscaba mi derecho al trabajo, a la seguridad social y a tener un nivel de vida adecuado, por lo cual no supera el test de razonabilidad.

Conclusión

Las consideraciones expuestas precedentemente no pueden sino generar la prístina convicción respecto del desacierto de la resolución en crisis al suprimir la

asignación dineraria de \$ 78.000 sin respeto a los principios de progresividad y no regresividad en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), al no haber actualizado la prestación de \$78.000 por 24 meses -para luego suprimirla

La conducta desplegada por el Poder Ejecutivo, incumple el pacto de sociabilidad que la Constitución presupone en protección al trabajo, a la seguridad social y a tener un nivel de vida adecuado. Así, se configura una ilegítima restricción a los derechos de los actores.

Por ello, la Resolución 84/2024 violenta el principio de razonabilidad y consecuentemente conculca el principio de legalidad.

Por todo lo expuesto, esta parte considera que corresponde declarar la inconstitucionalidad de la Resolución 84/2024, en particular los Artículos 4° y 6° del Anexo I del Ministerio de Capital Humano.-

- **Inconvencionalidad de las normas en crisis.**

Del art. 27 CN surge la obligación de afianzar relaciones de paz mediante la celebración de tratados. La República Argentina así lo ha reconocido mediante la suscripción de diversos convenios internacionales y la incorporación al bloque de constitucionalidad federal de un conjunto de instrumentos de reconocimiento, vigencia y preservación de los Derechos Humanos.

Entre ellos, la **Convención Americana de Derechos Humanos** la cual en su artículo primero establece como obligación de los Estados Partes el respeto y la garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta disposición se complementa con el principio *pacta sunt servanda*, contenido en el artículo 26 de la Convención de Viena.

De la interrelación armónica de ambos, surge la obligación en cabeza del Estado –en todas sus órbitas de actuación– de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos de buena fe. En particular, en la prestación del servicio de justicia no debe soslayarse aquella obligación situada en cabeza de los magistrados de ejercer el control de convencionalidad, mediante la evaluación del respeto al plexo internacional de derechos de las normas aplicadas en cada caso.

La jurisprudencia de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha reconocido que los jueces “*deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino*

también de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana” (CIDH, “*Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*”, sentencia del 24/11/2006).

La CSJN recoge expresamente el control de convencionalidad interno que enuncia la CIDH como pieza central de la plena eficacia de los derechos humanos (CSJN, *Fallos*: 330:3248, “*Mazzeo Julio Lilo y otros s/ recurso de casación e inconstitucionalidad*”, sentencia del 13/07/2007. Repárese que la doctrina no se ha visto en nada alterada por el reciente pronunciamiento del Máximo Tribunal en “*Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso 'Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina' por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”, sentencia del 14/02/2017).

1) La **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) - Art. 26:** En dicho artículo establece el compromiso de los Estados para lograr el desarrollo progresivo de los derechos sociales entre otros. Ello se ve claramente violado con el dictado del decreto en crisis.

2) El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, establece en su artículo 2.1 el compromiso de los Estados de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos. La resolución en crisis claramente viola el principio de progresividad y su corolario —la prohibición de regresividad—. Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha precisado, en su Observación General N° 3, que toda medida que sea deliberadamente regresiva requiere la consideración más cuidadosa y debe justificarse plenamente con referencia a la totalidad de los derechos reconocidos en el Pacto y en el contexto de la plena utilización de los recursos disponibles. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales tiene operatividad directa en el orden interno en razón de la jerarquía constitucional del PIDESC.

3) El Protocolo de San Salvador, en sus artículos 6 y 9, garantiza el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, incluyendo la protección frente al desempleo.

Conclusión

Desde la normativa mencionada, surge claramente que la Resolución 84/2024 no se compadece con aquél.

Conforme el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos (*“Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”*) en lo que respecta a las restricciones permitidas al ejercicio de los derechos, la conclusión no puede ser otra que la inconvencionalidad del decreto en crisis. Ello, en tanto desnaturaliza el derecho al trabajo, a la seguridad social y a tener un nivel de vida adecuado.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales: *“los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*, y el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos: *“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”*, toda normativa que pretenda dejar sin efecto los derechos protegidos refuerza la inconvencionalidad solicitada. Ello, en virtud del principio de no regresividad al que nuestro país se halla obligado a respetar en virtud del Pacto de Marras, incorporado a la Constitución Nacional.

Por todo lo expuesto, solicito se declare la inconvencionalidad de la Resolución 84/2024, por ser violatoria del derecho al trabajo, a la seguridad social y a tener un nivel de vida adecuado.

VII. LEGITIMACION ACTIVA COLECTIVA

Los amparistas invisten legitimación activa para el ejercicio de la presente acción en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional. En la dimensión colectiva, la legitimación de quienes invocan la afectación directa de derechos individuales homogéneos fue ampliamente reconocida por la CSJN en los precedentes 'Halabi' y 'PADEC' ya citados.

La clase afectada comprende a todos los titulares del Volver al Trabajo que, como consecuencia directa de la Resolución 84/2024 y de su implementación: (las 960.599 familias beneficiarias del Volver al Trabajo que vamos cesar en el programa y dejaríamos de cobrar desde mayo, al darse por finalizado arbitrariamente este programa por el Art. 6° de la Resolución 84/2024); o perciben la prestación congelada en \$78.000, con la consiguiente pérdida real de su valor adquisitivo. La pretensión es uniforme para todos los integrantes de la clase.

La ausencia de un defensor oficial con competencia específica para ejercer la representación de esta clase justifica plenamente la actuación directa de los amparistas con patrocinio letrado. Sin perjuicio de ello, se sugiere evaluar la articulación con la Defensoría del Pueblo de la Nación, que podría acumular y ampliar la clase representada.

VIII. MEDIDA CAUTELAR

Con carácter urgente, y sin perjuicio del mérito de la cuestión de fondo, solicitamos a V.S. que con carácter de medida cautelar (art. 15 Ley N° 16.986 y arts. del CPCCN aplicables por remisión) ordene al Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio de Capital Humano: 1) Suspender, hasta tanto se dicte sentencia definitiva, la ejecución de todo cese, suspensión o exclusión del cobro de la prestación que no haya sido precedida de un procedimiento administrativo con garantías mínimas de debido proceso. 2) Restablecer en forma provisoria el cobro de la prestación a los más de 960 mil beneficiarios que puedan ser cesados o dados de baja a partir de marzo de este año, sin procedimiento previo.

Los recaudos para la procedencia de la medida cautelar se encuentran acreditados prima facie:

1) La apariencia o verosimilitud del derecho invocado por quien lo solicita (fomus bonis iuris) que no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo su verosimilitud. Este extremo surge de las normas constitucionales y convencionales citadas y la jurisprudencia internacional en la materia. Claramente se violan derechos de rango constitucional como quedara expresado a lo largo del presente. El perjuicio es actual e inminente, de lo que se desprende la fuerte verosimilitud del derecho invocado en razón de la ilegitimidad e irrazonabilidad del acto proveniente de la misma administración pública.

2) Peligro en la demora (periculum in mora), es aquel recaudo que exige la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva que la actora aguarda de la sentencia a pronunciarse en el proceso principal no pueda en los hechos realizarse, es decir que, a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperante (Conf. CNFEd. Contencioso administrativo, Sala IV, 1999/5/13 “Peyras, Héctor ER c/ FEMESA y otro”, La Ley, supl. Jurisprudencia de Derecho Administrativo, 14/8/00). En el caso, tal extremo resulta manifiesto dado que las personas amparistas carecen de ingresos en un contexto de desocupación estructural y sus necesidades básicas no admiten postergación; y el perjuicio para la administración derivado del cumplimiento de la medida es notoriamente inferior al daño grave e irreparable que sufren los amparistas de no adoptarse.

3) Contracautela: en el caso se ofrece caución juratoria, la cual solicitamos se tenga por prestada con la firma del escrito de inicio. Sin perjuicio de ello, y para el supuesto que VS entienda que esta no es suficiente, se procederá en la oportunidad que corresponda a depositarse o darse en custodia lo que ordene VS.

4) Procedencia de la medida invocada: el art. 230 CPCC habilita la procedencia de la medida cautelar solicitada.

IX. PRUEBA

Sin perjuicio de la que se ofrezca en la etapa procesal pertinente, se ofrece la siguiente prueba:

A) Documental:

- 1) DNI de las actoras.
- 2) Constancias de CBU y movimientos bancarios de las actoras.

B) Informativa: 1) al Ministerio de Capital Humano: a fin de que informe el número total de beneficiarios del Volver al Trabajo y Acompañamiento Social vigentes a la fecha. Informe y documente la totalidad de capacitaciones realizadas y beneficiarios que las realizaron. Informe la incidencia de las capacitaciones en el mercado laboral, es decir informe cuantas de las personas que realizaron los cursos han conseguido empleo regular registrado.-

C) Pericial económica y/o estadística: para determinar el impacto real en el poder adquisitivo de la prestación congelada en \$78.000 entre la fecha de su fijación y la actualidad, con referencia al IPC del INDEC.

X. FORMULA RESERVA DEL CASO FEDERAL:

Se deja planteado, para el hipotético aunque improbable caso que las instancias ordinarias no acogieran a este pedido, el remedio federal conforme las prescripciones del art. 14 de la Ley 48, dado que en el caso estamos en presencia de una decisión que restringe derechos y garantías consagrados en la CN y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos; tales como los previstos en los arts. 14, 14 bis, 16, 17, 19, 28, 75 inc. 19 y en los instrumentos de derechos humanos receptados en el art. 75 inc. 22 CN.

XI. PETITORIO

Por todo lo expuesto, a V.S. solicitamos:

- 1) Se tenga por interpuesta la presente acción de amparo colectivo en defensa de derechos individuales homogéneos.

2) Se haga lugar a la medida cautelar peticionada en el punto V con carácter urgente e inaudita parte.

3) Oportunamente, se declare la inconstitucionalidad de la Resolución 84/2024 en cuanto vulnera los principios de progresividad y no regresividad en materia de DESC y el derecho al debido proceso.

4) En subsidio, se ordene al Poder Ejecutivo Nacional la continuidad del programa 'Volver al Trabajo', tal como se dispuso para el 'Acompañamiento Social' con el pago regular de esa asistencia y actualizar la prestación económica de ambos programas a un monto que refleje la progresividad del derecho, tomando como referencia el 50% del SMVM vigente al momento de la sentencia.

5) Se ordene la reincorporación al cobro de todos los beneficiarios dados de baja sin procedimiento administrativo previo con garantías de debido proceso.

6) Se tenga presente la reserva de caso federal.

7) impongan las costas a la demandada.

Proveer de conformidad.

SERA JUSTICIA.