



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “*Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

///Martín, 13 de julio de 2026.

Y VISTOS: CONSIDERANDO:

I.- Vienen estos autos a conocimiento del Tribunal, en virtud del recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la resolución del 21/04/2026, en la cual el Sr. juez “a-quo” hizo lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, le ordenó al Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano que, dentro del plazo de tres (3) días, mantuviera la vigencia de las prestaciones económicas que percibían los beneficiarios del Programa Volver al Trabajo (en adelante, VAT); todo ello, hasta tanto se dictara sentencia y debiendo acompañar las constancias de su cumplimiento, bajo apercibimiento de aplicar astreintes por cada día de retardo.

II.- La recurrente, luego de hacer una descripción de los antecedentes de la creación, los objetivos y todo lo relativo al programa VAT, se agravio expresando que el magistrado de grado le había reconocido a la actora la legitimación colectiva sin verificar los recaudos exigidos para su procedencia.

En esta línea, hizo hincapié en que la mera mención de la existencia de otros beneficiarios del programa (ya concluido) no otorgaba la representación que la actora intentaba



subrogarse, de modo que entendió que no se configuraban los requisitos para la admisión de este tipo de acción.

Advirtió que, aun en la hipótesis de que se hubiera producido un daño (el cual negó), no existía una causa en común, ya que el presunto acto lesivo no se manifestaba de manera uniforme a todos beneficiarios del programa, ya que las consecuencias derivadas de la finalización del programa repercutían de forma diferente a cada uno de ellos, lo que implicaba que no se produjera la homogeneidad alegada.

Postuló que no se reflejaba una clase identificable, bajo características fácticas o normativas comunes, en las que se pudiese agrupar a todos los supuestos afectados, sino que cada uno poseía una realidad laboral, económica, tributaria y social diferente, lo cual impedía que se constituyera la supuesta representación colectiva de la totalidad de los beneficiarios del programa VAT.

Enunció la doctrina emanada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos "*Asociación por la Defensa de Usuarios y Consumidores c/ Telefónica Argentina S.A.*" (COM 19685/2018/1/RH1), manifestando que el Tribunal estaba obligado a pronunciarse sobre la idoneidad





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ *Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

de los representantes con anterioridad a inscribir el proceso y dictar una medida cautelar con alcance colectivo, análisis que, a su entender, el “*iudex a quo*” omitió realizar.

Criticó que el juez de grado hubiera dictado la medida precautoria sin haberle requerido a su mandante el informe del Art. 4 de la ley 26.854, entendiendo que dicha circunstancia vulneró su derecho de defensa y garantía del debido proceso, tornando nula la resolución en cuestión.

Argumentó que no se efectuó un análisis concreto de los requisitos exigidos por el Art. 13 de la ley 26.854 para la procedencia de la medida cautelar, sino que se limitó a invocar fórmulas generales y afirmaciones dogmáticas.

Remarcó que aquel programa, desde su inicio, estaba destinado a fenecer luego de transcurrir 24 meses a partir de su implementación, circunstancia que estaba expresamente dispuesta en el Art. 6 de los lineamientos generales y operativos, que, como anexo I, integraba la resolución RESOL-2024-84-APN-MCH del 09/04/2024.

Manifestó que, tratándose de facultades del Poder Ejecutivo de la Nación en materia de diseño y puesta en marcha de políticas públicas, la verosimilitud del derecho debía evaluarse con mayor rigor a raíz de la presunción de legitimidad y



ejecutoriedad que gozaban los actos administrativos del Gobierno.

Reiteró que la circunstancia de que el programa tenía establecido un período de vigencia desbarataba cualquier alusión a una supuesta expectativa del beneficiario de continuar percibiendo la ayuda económica que brindaba dicho programa, por lo que no podía considerar tener algún "derecho en expectativa".

Enfatizó que todo cambio súbito no programado, como una orden judicial que la condenara a mantener el programa, no haría más que desfinanciar las arcas del Estado, generando, en forma inmediata, la postergación de la puesta en marcha de otras políticas públicas merecedoras de atención urgente, como lo eran las nuevas estrategias sociales y económicas.

Afirmó que existía una evidente vulneración al derecho de defensa de su representada, ya que la resolución cautelar carecía de una debida motivación, al fundarse en dogmatismos y afirmaciones genéricas.

Sostuvo que no se hallaba configurado el peligro en la demora, ya que, tal como había expuesto con anterioridad, el Ministerio de Capital





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ Incidente N°
3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y
OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-
MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC
APELACION” – Juzgado Federal de Campana,
Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC.
CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

Humano estaba implementando un nuevo programa, lo que se desechaba por completo la concurrencia del presente presupuesto.

A su vez, destacó que, de conformidad con lo previsto en el Art. 9 de la ley 26.854, los jueces no podían dictar ninguna medida cautelar que afectara, obstaculizara, comprometiera o perturbara, de cualquier forma, el destino de los bienes o recursos propios del Estado.

Insistió en que no existía daño alguno a los actores, como tampoco respecto del colectivo que intentaban representar, atento a que, con la resolución Nro. 295/26 de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se había creado el Programa Formando Capital Humano, que tenía por finalidad promover el desarrollo de calificaciones y habilidades laborales de personas con problemáticas de empleo.

Refirió que la suma de dinero abonada mediante el Programa "Volver al Trabajo", bajo la denominación de “asignación dineraria no remunerativa”, no podía ser calificada como una prestación de naturaleza asistencial, ni menos aún alimentaria, ya que su causa jurídica no radicaba en la cobertura de necesidades básicas del trabajador, sino en su participación obligatoria en instancias de formación y capacitación laboral.



Arguyó que, pese a sostener su postura en torno a que no existían derechos adquiridos vulnerados ni derechos en expectativa afectados, su mandante se encontraba implementando una nueva política pública de inserción laboral y social, que compatibilizaba con la percepción de hasta tres (3) salarios mínimos, vitales y móviles y con la de monotributistas con categoría "A".

Destacó que el magistrado de grado, al interferir en las políticas públicas tomadas por Poder Ejecutivo, debió extremar la evaluación de los requisitos para la procedencia de la medida cautelar, como así también sostuvo que la medida precautoria de innovar exigía mayores recaudos, en cuanto coincidía con la pretensión de fondo, adelantándose de esa forma a la sentencia definitiva.

Además, señaló que la decisión adoptada por el "a-quo" conllevaba una clara intromisión del Poder Judicial en la esfera del Poder Ejecutivo, lo que configuraba un claro atropello al principio de la división de poderes, pilar básico del sistema republicano de gobierno.

Adujo que la medida precautoria en crisis provocaba serios perjuicios al interés público comprometido, al atentar contra políticas prioritarias en materia de capacitación de adultos





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ *Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

para la rápida inserción laboral, como así también en la doble escolaridad primaria en escuelas vulnerables de todo el país.

Finalmente, citó jurisprudencia, hizo reserva del caso federal y solicitó que se revocara la medida cautelar apelada, con costas.

Posteriormente, la actora contestó el traslado de los agravios vertidos por la accionada.

III.- Ante todo, cabe señalar que no es obligación examinar todos y cada uno de los argumentos propuestos a consideración de la Alzada, sino sólo aquéllos que sean conducentes para fundar sus conclusiones y resulten decisivos para la solución del caso (Fallos: 310:1835, 311:1191, 320:2289, entre otros; este Tribunal, sala II, causa 1077/2013/CA3, Rta. el 23/8/16).

IV.- Ello aclarado, cabe recordar que las medidas cautelares, por principio, se encuentran condicionadas a que se demuestre la existencia de específicos recaudos, que pueden subsumirse en la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora (Art. 230 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y ley 26.854). Asimismo, se debe añadir que, para la concesión de la medida preliminar, debe valorarse que no se produzca una afectación del interés público ni se generen efectos jurídicos o materiales irreversibles (ley



26.854; Conf. CNACAF, Sala III, Causa CAF Nro. 31894/2024 "H. B., J. C. y Otros c/ EN - M Capital Humano - Resol 126/25 s/ Empleo Público"; Rta. el 20/02/2026).

En lo que se refiere a los requisitos de admisibilidad mencionados, es preciso recordar que en la admisión de medidas precautorias contra actos de poderes públicos -en la especie, aquellos dictados y llevados a cabo por el Ministerio de Capital Humano- son de cumplimiento riguroso en razón de que gozan de presunción de legitimidad. Así, debe tenerse una especial prudencia en la apreciación de los recaudos que tornen viable su concesión (Fallos: 319:1317; 320:1027; 333:1023).

De esta manera, es principio general que la finalidad del proceso cautelar, consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en una causa; la fundabilidad de la pretensión que configura su objeto, no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el juicio principal, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. De tal manera que el magistrado se pronuncie sin tener que efectuar un análisis pormenorizado de todas y cada una de las circunstancias que rodean a la relación jurídica. De lo contrario, si estuviese obligado a





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ Incidente N°
3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y
OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-
MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC
APELACION” – Juzgado Federal de Campana,
Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC.
CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la obligación de no prejuzgar que pesa sobre él, es decir, de no emitir opinión o decisión anticipada a favor de cualquiera de las partes (Fallos: 306:2062 y 314:711; esta Sala, causas 35897/2016/1 y 18958/2016/1, Rtas. el 20/10/16, entre otras).

El deslinde entre tales perspectivas de estudio debe ser celosamente guardado, pues de él depende la supervivencia misma de las vías de cautela. Ello requiere un ejercicio puntual de la prudencia a fin de evitar la fractura de los límites que separan una investigación de otra.

En este sentido -como se mencionó- para la procedencia genérica de las medidas precautorias son presupuestos de rigor, la verosimilitud del derecho invocado -“*fumus bonis iuris*”- y el peligro de un daño irreparable -“*periculum in mora*”-, ambos previstos en el Art. 230 del ritual, a los que debe unirse un tercero, establecido, de modo genérico, para toda clase de medidas cautelares en el Art. 199 del mencionado Código (esta Sala causas 35897/2016/1, 18958/2016/1 y 62683/2016/1 ya Cit., entre otras). Estos recaudos se hallan de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud del derecho cabe no ser tan exigentes en la gravedad e inminencia del daño y viceversa, cuando existe el



riesgo de un daño de extrema gravedad e irreparable, el rigor acerca del "*fumus*" se puede atenuar.

V.- En el "*sub-examine*", Andrea Liliana Ledesma, Andrea Jorgelina Rivero, Rodrigo Mario Esquivel, Ángel Ariel Berón y Agustina Pérez solicitaron una medida cautelar para que se ordenara al Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano mantener la vigencia de las prestaciones económicas percibidas por los beneficiarios del Programa "Volver al Trabajo" o cualquier otro dispositivo de contenido equivalente, hasta tanto se acreditara en autos la implementación efectiva de una política pública sustitutiva que garantizara, de manera real y comprobable, niveles de protección iguales o superiores, tanto en términos de ingreso como de inclusión socio-laboral.

Para sustentar su pretensión, manifestaron que revestían el carácter de beneficiarios del referido programa hasta el momento de su finalización, de manera que, como consecuencia directa e inmediata de su cese, quedaron privados de recibir las sumas de dinero que venían cobrando mes a mes, configurándose, a su entender, el perjuicio actual, concreto, inminente y de orden patrimonial y social.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “*Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

Asimismo, argumentaron que la presente acción no perseguía la tutela de un derecho subjetivo individual y exclusivo de los suscriptos, sino la protección de un conjunto de derechos individuales homogéneos, cuya lesión reconocía una causa fáctica y jurídica común, consistente en la decisión del Estado Nacional de finalizar el citado programa, sin prever la continuidad de la prestación económica para sus beneficiarios.

Finalmente, como prueba documental, la actora adjuntó las constancias de inscripción y/o verificación en el padrón del Programa “Volver al Trabajo”, donde surge que aquéllos eran beneficiarios en el referido programa.

VI.- Bajo este contexto, corresponde, en primer término, analizar los agravios vertidos por la demandada relativos a la legitimación invocada por la actora, ya que se debe ponderar que el Máximo Tribunal sostuvo que si se interviniese en asuntos donde el peticionario carece de legitimación, se transgrediría el severo límite al Poder Judicial que surge del Art. 116 de la Constitución Nacional y que es propio del esquema de división de poderes.

Esta limitación es particularmente aplicable a un proceso como el de autos pues admitir una medida cautelar como la peticionada por



quien carece ostensiblemente de legitimación "deformaría las atribuciones del Poder Judicial en sus relaciones con el Ejecutivo y con la legislatura y lo expondría a la imputación de ejercer el gobierno por medio de medidas cautelares" (Conf. voto de la Dra. Elena Inés Highton de Nolasco y del Dr. Carlos Fernando Rosenkrantz en la Causa Nro. FLP 177/2016/2 "Grindetti, Néstor Osvaldo c/ Edesur S.A. y otro s/ amparo colectivo", del 15/04/2021 -Fallos: 344:575- y sus citas).

En este sentido, cabe aclarar que en los procesos colectivos los conceptos de legitimación y representación se encuentran entrelazados: así, quien promueve un proceso colectivo requiere contar con legitimación para hacerlo y tener las características necesarias para ser considerado un representante adecuado, las que debe mantener a lo largo de todo el pleito. Un legitimado colectivo puede ser el representante adecuado o no; por el contrario, un representante para ser adecuado debe contar necesariamente -además de con ciertos atributos específicos- con legitimación colectiva (Fallos: 347:1820).

Dicho esto, aquí no está cuestionado la existencia de un interés "especial", o "directo", "inmediato", "concreto" o "sustancial" que permita tener por configurado un "caso contencioso" (Conf.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “*Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

Fallos: 336:2356), sino la legitimación colectiva invocada por los accionantes en su calidad de afectados por la interrupción del referido programa, implementado por el Gobierno Federal mediante el Decreto Nro. 198/2024 y Resol. Nro. 84/2024 del Ministerio de Capital Humano.

Ello así, de conformidad con la doctrina emanada en el precedente “Halabi”, en materia de legitimación procesal existen tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

Esta última categoría de derechos se encuentra admitida en el segundo párrafo del Art. 43 de la Constitución Nacional e incluye, entre otros, los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, a los derechos de los usuarios y consumidores y a los derechos de sujetos discriminados. En estos casos puede no haber un bien colectivo involucrado, 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. Es decir, hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonables 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 (Conf. considerando 12 del fallo citado; Fallos: 336:1236; CSJN "*PADEC c/ Swiss Medical S.A. s/ nulidad de cláusulas contractuales*", del 21/08/2013).

Desde esta óptica, tampoco huelga remarcar que, en ciertos supuestos, el Art. 43 de la Constitución Nacional admite la posibilidad de que el propio afectado interponga una acción colectiva en defensa de intereses individuales de otras personas. Para ello, es necesario, entre otros recaudos, que el afectado que invoca la representación anómala esté en una situación similar a la del resto de las personas alcanzadas por su acción.

Así, tal como lo ha explicado el Máximo Tribunal en el precedente ya citado "*Halabi*", quien pretenda promover un proceso colectivo en estos casos debe acreditar que existe una homogeneidad





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ *Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

fáctica y normativa en la situación de la pluralidad de sujetos afectados por una determinada conducta imputable al demandado (Considerandos 12 y 13, ver también punto II del Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos aprobado por la Ac. 12/2016; Conf. voto de la Dra. Elena Inés Highton de Nolasco y del Dr. Carlos Fernando Rosenkrantz en la Causa Nro. FLP 177/2016/2 “ *Grindetti, Néstor Osvaldo c/ Edesur S.A. y otro s/ amparo colectivo*”, del 15/04/2021 -Fallos: 344:575 -).

De esta manera, para la procedencia de este tipo de acciones se requiere: a) la verificación de una causa fáctica común, b) una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y c) la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado (Conf. esta Sala, Causa Nro. FSM 33795/2024 “ *Asociación de Profesionales del Hospital Nacional Prof. Alejandro Posadas - Seccional CICOP Hospital c/ EN PEN - Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado y Otro s/ Amparo ley 16.986*”; Rta. el 18/12/2025).

En relación al primer requisito, no puede dejarse de lado, que en las presentes se verifica



la existencia de un hecho único común a una pluralidad de sujetos: la extinción del programa "Volver al Trabajo", como ya se dijo, implementado por el Gobierno Federal mediante el Decreto Nro. 198/2024 y Resol. Nro. 84/2024 del Ministerio de Capital Humano.

También, se encuentra acreditado el segundo requisito, referido a que la pretensión de la actora se encuentra enfocado en los "efectos comunes" para toda la clase involucrada, en tanto los accionantes pusieron en cuestión la procedencia de una conducta que -a su criterio- perjudicaría por igual a toda aquella persona que recibía los beneficios implementados por el programa en cuestión.

En este punto, corresponde aclarar -en orden a la queja esgrimida por la demandada- que las particulares situaciones en que se encuentre cada uno de los beneficiarios afectados por la baja del programa, podrá resultar relevante a la hora de evaluar la repercusión que el proceder cuestionado produjo en cada uno de ellos, pero no impide que la materia de fondo pueda decidirse, útilmente y con efecto expansivo, en el marco de un único proceso judicial.

Es decir, no se constata que dichas singularidades -en las que se hallan cada uno de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ *Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

los beneficiarios en relación a la baja del programa- tengan una entidad tal como para descartar la existencia de una homogeneidad fáctica y normativa que habilite la vía intentada.

Por último, en cuanto al restante requisito, no puede soslayarse que, si bien la presente acción contiene un reclamo de garantizar la continuidad de los derechos económicos (obtenidos mediante el ya citado plan), lo cierto es que, en lo sustancial, se busca imponer una obligación de no hacer o reencausar el proceder del Estado Nacional respecto de la implementación de la ley 27.345.

Además, la naturaleza de los derechos en cuestión excede el interés de cada parte, ya que se debe remarcar que los accionantes eran beneficiarios de un programa cuyo fin fue el de promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social (vid. considerandos del Dec. Nro. 198/24).

En consecuencia, frente al riesgo cierto de que la promoción de acciones individuales resulte inviable o de muy difícil concreción, la acción colectiva aparece como el medio idóneo para garantizar a las personas que accedieron al programa VAT, el derecho a la tutela judicial



efectiva. En consecuencia, corresponde rechazar las quejas expuestas por la demandada en este sentido.

VII.- Sentado ello, corresponde seguidamente examinar las quejas de la demandada vinculadas con la decisión de juez de grado de conceder la pretensión cautelar formulada por la actora.

Al respecto, cabe remarcar, que cuando se está en presencia de una medida cautelar colectiva que tiene efectos expansivos resulta imprescindible acentuar la apreciación de los parámetros legales exigidos para su procedencia, ya que las garantías del debido proceso y la igualdad ante la ley se ven particularmente comprometidas (Fallos: 348:48, Causa Nro. CAF 17864/2021/1/1/RH2 "*Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional c/ GCBA s/ Inc. de apelación*", del 18/02/2025).

Sobre tales bases, cabe primeramente mencionar -en lo que al caso importa- que, la ley 27.345 -de emergencia pública- instituyó como objeto promover y defender los derechos de los trabajadores 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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ *Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

otorgadas al *“trabajo en sus diversas formas”* por el Art. 14 *bis* y al mandato de procurar *“el progreso económico con justicia social”* establecido en el Art. 75, Inc. 19, ambos de la Constitución Nacional (Art. 2).

Así, en su Art. 3, creó el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC) en la órbita del entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, debiendo determinar periódicamente los lineamientos para el cumplimiento de los objetivos señalados en el Art. 2.

Además, la citada normativa, dispuso que *“[D]e acuerdo a los objetivos de la presente ley, los actuales programas sociales nacionales se articularán con la intervención del CEPSSC, promoviendo su progresiva transformación en Salario Social Complementario”*.

A dichos efectos, se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar las medidas necesarias tendientes a la progresiva implementación de la transformación de los actuales programas sociales nacionales en Salario Social Complementario (Art. 7).

En ese marco -y siempre en lo que al caso importa-, el decreto 198/2024 sustituyó el



"Programa de Inclusión Laboral", creado por el Art. 1 del decreto 565/23 (que a su vez había oportunamente dispuesto la transferencia de la totalidad de los titulares del entonces Programa "Potenciar Trabajo" a ese nuevo proyecto) por el Programa "Volver al Trabajo", el que funcionaría en el ámbito de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano, y que tendría por finalidad desarrollar y consolidar un nivel de competencias socio-laborales para sus beneficiarios que les permitiera 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 de ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales y asociativos.

Conjuntamente con la creación del Programa "Volver al Trabajo", el Art. 2 del decreto 198/24 también creó el "Programa de Acompañamiento Social" en el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano, con la finalidad de promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ *Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, apuntando a fortalecer su núcleo familiar y la comunidad en donde viven.

Por su parte, mediante la resolución Nro. 84/2024 del Ministerio de Capital Humano, del 10/04/2024, se resolvió aprobar los “*Lineamientos Generales y Operativos del Programa Volver al Trabajo*” que, como Anexo I IF-2024-33272324 -APNSTEYSS#MCH, formaba parte integrante de dicha medida.

Allí, en el Art. 6 de ese Anexo, se dispuso que “*tendrá vigencia, sujeto a la disponibilidad de crédito presupuestario, por un período de veinticuatro (24) meses a partir de la entrada en vigencia del acto que aprueba los presentes Lineamientos General y Operativos del Programa Volver al Trabajo. Al cesar la vigencia del Programa Volver al Trabajo los beneficiarios que se encuentren afectados a alguna prestación ofrecida en el marco del Programa podrán completar su desarrollo*”.

Finalmente, por Resolución Nro. 295/26 de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se creó el Programa “*Formando Capital Humano*”, cuya finalidad radica en promover el desarrollo de calificaciones y habilidades



laborales de personas con problemáticas de empleo, mediante el acceso a cursos de formación laboral y profesional que les permitan incrementar sus oportunidades de inserción en el mercado formal, mejorar su situación de empleo o avanzar en el desarrollo de su proyecto ocupacional.

Dentro de los lineamientos generales aprobados en dicho Programa, se estableció que sus beneficiarios podrían acceder a un "Voucher" que les permitiría la asistencia al curso de formación laboral, el cual sería personal e intransferible.

VIII.- Ahora bien, de la normativa reseñada precedentemente, se desprende que, el Congreso de la Nación -a través de la ley 27.345- y con miras a promover, proteger y defender los derechos de aquellos trabajadores que se desempeñan en la economía popular y con fundamento en las garantías consagradas por el Art. 14 bis de la Constitución Nacional, facultó al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar las medidas necesarias tendientes a la progresiva implementación de la transformación de los programas sociales nacionales en "salario social complementario", habiendo aquel creado -a partir de allí- diferentes Programas Sociales a fin de alcanzar los objetivos instaurados en la norma.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ *Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

Bajo este contexto, en lo que aquí interesa, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 198/24, al considerar que resultaba pertinente sustituir el “*Programa de Inclusión Laboral*” por el “*Programa Volver al Trabajo*”, el que -vale reiterar- tuvo por finalidad desarrollar y consolidar un nivel de competencias sociolaborales para sus beneficiarios que les permitiera alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción laboral, a través de su participación en las actividades allí descriptas.

A tal efecto, dicho Programa tuvo un período de vigencia “...sujeto a la disponibilidad de crédito presupuestario, por un período de VEINTICUATRO (24) meses...”, el cual fue establecido expresamente en la reglamentación que reguló sus lineamientos generales y operativos.

Así, una vez cumplido el plazo de vigencia del referido Programa, la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Ministerio de Capital Humano) dictó la Resol. Nro. 295/26, mediante la cual instituyó un nuevo programa llamado “*Programa Formando Capital Humano*”, buscando con ello promover el desarrollo de calificaciones y habilidades laborales de personas con problemáticas de empleo, mediante el acceso a



cursos de formación laboral y profesional que les permitiera incrementar sus oportunidades de inserción en el mercado laboral.

De esta manera, se advierte, al menos prima facie, que los diferentes Programas Sociales que, en la especie, la demandada fue implementado, se encuentran debidamente sustentados en la legislación que dispuso expresamente su instauración, por manera que, el mayor o menor acierto o error, mérito o conveniencia de la solución adoptada por la autoridad administrativa, constituyen puntos sobre los que no cabe al Poder Judicial pronunciarse, en la medida en que el ejercicio de esas facultades discrecionales no se compruebe como irrazonable, inicuo o arbitrarios (Fallos: 316:2044 y 322:2346).

Bajo tales premisas, teniendo en cuenta la sustitución de los diferentes Programas instaurados por el Poder Ejecutivo Nacional, la circunstancia relatada por la actora en cuanto a que el denominado "*salario social complementario*" tenía como objetivo asegurar un ingreso mínimo de carácter alimentario y promover procesos de inclusión socio-laboral, no otorga, en este estrecho marco cognoscitivo, fundamento a su





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ *Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

pretensión, ya que nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos (Fallos: 323:3412; 326:1442, entre otros).

En esta inteligencia, si bien la actora pretende la continuidad de la vigencia de las prestaciones económicas percibidas, al entender que su sustitución por eventuales “*vouchers para capacitación*” no constituye una alternativa idónea ni equivalente, lo cierto es que, al haberse instituido dicho programa en ejercicio de la potestad que prevé el Inc. 2 del Art. 99 de la Constitución Nacional, tales cuestiones deberán ser objeto de un pormenorizado análisis al momento del dictado de la sentencia definitiva, oportunidad en la cual se podrá ponderar la prueba que se produzca a tales efectos.

Desde esta perspectiva, advirtiéndose además que el órgano ministerial, mediante la Resol. Nro. 84/24 (que implementó el “Programa Volver al Trabajo”), ya había instituido su finalización al transcurrir los 24 meses a partir de su aprobación -no habiendo ello sido oportunamente cuestionado por los actores-, en el “*sub-lite*” la acreditación del presupuesto de la verosimilitud del derecho remite a un complejo examen en torno a la razonabilidad de las medidas implementadas por el Gobierno Federal,



circunstancia que exige un ámbito de debate y prueba que excede ampliamente el ceñido marco de un proceso cautelar.

En este orden de ideas, a raíz de todo lo expuesto precedentemente, en este estado liminar de las actuaciones, no está verificada la verosimilitud del derecho, con el grado de certeza requerido para este tipo de medidas innovativas, por lo que corresponde hacer lugar a las quejas vertidas por la accionada en este punto.

Precisado ello, resulta insoslayable que tanto la verosimilitud del derecho como el peligro en la demora constituyen requisitos autónomos de procedencia de las medidas cautelares, razón por la cual, aunque constituye principio procesal que frente a la mayor presencia de uno de ellos no corresponde extremar el análisis en la configuración del otro, ambos deben encontrarse configurados, aunque sea en mínima medida, para que aquéllas puedan ser admitidas (Conf. esta Sala, Causa Nro. FSM 34501/2018; Rta. el 13/08/2018 y su cita; entre muchas otras).

IX.- Por otro lado, sólo a mayor abundamiento, es indudable también que, de otorgarse la cautelar, se estaría adelantando el resultado de la decisión final, lo que se contrapone con la esencia no sólo de la medida





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA I

Causa N° FSM 21610/2026/3/CA1, “ *Incidente N° 3 - ACTOR: LEDESMA, ANDREA LILIANA Y OTROS DEMANDADO: ESTADO NACIONAL-MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO s/INC APELACION*” – Juzgado Federal de Campana, Secretaria Civil N° 1 - CFASM, SALA I, SEC. CIVIL N° I - INTERLOCUTORIO

solicitada sino de cualquier otra, ya que determinar la existencia de la verosimilitud del derecho -condición “*sine quanon*” para la admisión de medidas de esta índole- requiere un examen jurídico riguroso, que significaría resolver el juicio sin haberlo sustanciado.

Se suma a lo expuesto, el hecho de que -como se dijo- está de por medio un obrar estatal -en el caso del Ministerio de Capital Humano- que goza de presunción de legitimidad y que tiene grave incidencia en el bien público.

Sobre este último aspecto, resulta evidente que la medida cautelar requerida, de concederse, impediría cumplir con los fines impuestos expresamente por la ley 27.345 y, adicionalmente, con la Resolución Nro. 295/26 de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Ministerio de Capital Humano).

En tales condiciones, al no hallarse satisfechos los requerimientos vinculados con los presupuestos de admisibilidad de la tutela requerida y encontrándose de por medio un obrar estatal que goza de presunción de legitimidad y que tiene grave incidencia en el bien público, es que corresponde revocar la medida cautelar recurrida,



al no hallarse satisfechos los requerimientos vinculados con los presupuestos de admisibilidad de la tutela referida.

Por lo expuesto, este Tribunal RESUELVE: REVOCAR la medida cautelar del 21/04/2026; con costas por su orden, en atención a las particularidades del caso y la naturaleza de la cuestión debatida (Art. 68, segundo párrafo, CPCCN).

Regístrese, notifíquese, hágase saber a la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto de la C.S.J.N. (Acordada 10/25 y ley 26.856) y devuélvase.

JUAN PABLO SALAS

MARCOS MORÁN

MARCELO DARÍO FERNÁNDEZ

MATIAS JOSÉ SAC

SECRETARIO DE CAMARA

