



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

7405/2024

FEDERACION EDUCADORES BONAERENSES c/ ESTADO NACIONAL s/ AMPARO LEY 16.986

La Plata, (fechado digitalmente en Sistema Lex 100 PJN).- JMR

Autos y Vistos:

I.- Con la presentación de fecha 06/05/2024, tiénese al Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano, por presentado, parte, a través de su letrado apoderado Dr. Martín Huidobro, conforme la documental acompañada, con el patrocinio letrado de la Dra. Noelia Monte; y por validados y constituidos los domicilios electrónicos en los usuarios 23264658969 y 27271194094, respectivamente, de conformidad a las disposiciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Acordadas 31/2011, 38 /2013, 7 /2014 y 3/2015. Respecto al domicilio legal, estese a lo dispuesto en las citadas Acordadas del máximo Tribunal.

II.- Por evacuado en tiempo y forma el informe circunstanciado previsto en el art. 4º de la ley 26.854; por acompañada prueba y presente a reserva del caso federal.

III.- Se incorpora la presentación realizada con fecha 08/05/2024 por el Dr. Francisco José Ottino Forziano, en representación de la actora, se tiene presente lo solicitado.

IV.- Medida cautelar

1. En primer lugar, cabe señalar que si bien el título del informe expresa "Incompetencia" y en el cuerpo se menciona la causa CSJ 613/2024 "*Buenos Aires, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*", de trámite en instancia originaria ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (v. <http://scw.pjn.gov.ar>), lo cierto es que la demandada no plantea la excepción de incompetencia, motivo por el cual no me expediré sobre el punto, sin perjuicio de lo que luego pudiere resultar del informe de fondo.

2. La Federación de Educadores Bonaerenses "Domingo Faustino Sarmiento" (FEB) solicita el dictado de una



medida cautelar innovativa que suspenda la vigencia de la cláusula contenida en la página 181 del Anexo IV del decreto PEN 280/2024 y, hasta tanto se dicta sentencia, se ordene al Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano que envíe las partidas presupuestarias necesarias a fin de que la Provincia de Buenos Aires haga frente al pago del rubro Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) en favor de los educadores representados por la FEB.

Refiere que el FONID creado por ley 25.053 y establecido en el Convenio Marco Nacional Docente -art. 10 ley 26.075- tuvo como propósito establecer una asignación mensual remunerativa a favor de cada docente a fin de compensar desigualdades en el salario interjurisdiccional.

Alega que mediante el decreto 280/2024 el Poder Ejecutivo Nacional ha dejado de transferir a la Provincia las partidas presupuestarias correspondientes en favor de los trabajadores docentes representados por la FEB; entiende que como el FONID se abonó durante casi 25 años se está en presencia de un derecho adquirido por el trabajador de la educación.

Sostiene que el Estado Nacional es el garante en primer término del derecho a enseñar y aprender, y que la suspensión de las partidas del FONID resulta un acto arbitrario e injustificado, afectando la economía de los trabajadores de la educación, eliminando un rubro remunerativo de su salario.

3. En el informe previsto en el art. 4º ley 26.854, el Ministerio de Capital Humano de la Nación alega que el reclamo es improcedente en atención a que la actora no tiene legitimación para peticionar como lo hace, toda vez que, en el marco del sistema FONID, el Estado Nacional sólo tenía vínculo con las Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, y no con los docentes que dice representar la Federación accionante. Agrega que son las Provincias o la Ciudad Autónoma quienes realizan los pagos del suplemento a cada uno de los docentes, en calidad de trabajadores relacionados con el Estado Provincial o de CABA.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

Sobre la medida cautelar requerida, expresa que la ley 25.053 creó el FONID con carácter transitorio, en la cual el Estado Nacional transfería los recursos a las jurisdicciones locales que los reclamaban, previa presentación que aquellas debían efectuar de los listados de las plantas docentes. Dice que la última norma que extendió la vigencia del FONID fue el decreto 88/2022 el que, en su art. 3º, lo prorrogó por el término de dos años a partir del 1º de enero de 2022, finalizando en diciembre de 2023, no existiendo, a la fecha, ley o decreto que lo haya prorrogado para el periodo 2024.

Agrega que la prórroga al ejercicio 2024 de la ley de presupuesto 27.701 del año 2023 mediante el decreto 88/2023, tampoco implica una renovación del régimen del FONID, ya que esa ley de presupuesto no contiene ningún artículo que establezca la prórroga de la ley 25.053.

4. Corresponde analizar si se encuentran presentes los requisitos procesales para la procedencia de la medida cautelar solicitada.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que la viabilidad de las medidas precautorias se halla supeditada a que se demuestre la verosimilitud del derecho invocado y el peligro en la demora y, dentro de ellas, la innovativa es una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, ya que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, lo que justifica una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 316:1833; 318:2431; 319:1069; 328:3720; 329:3464; 342:645; 343:1239).

También sostuvo que es de la esencia de los institutos procesales de orden excepcional, como la medida cautelar innovativa, enfocar sus proyecciones sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas precautorias se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy dificultosa o



imposible reparación ulterior (Fallos: 340:757; 341:1854; 343:930; 344:316).

El art. 13 de la ley 26.854 establece que la suspensión de los efectos de una ley, un reglamento, un acto general o particular podrá ser ordenada a pedido de parte cuando concurren simultáneamente los siguientes requisitos: *"a) Se acreditaré sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; b) La verosimilitud del derecho invocado; c) La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto; d) La no afectación del interés público; e) Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles..."*.

Sobre la base de esos principios, cabe analizar si existe verosimilitud respecto a la ilegitimidad de la conducta estatal denunciada así como del decreto presidencial que se impugna.

El marco fáctico y normativo que da origen a esta causa judicial puede sintetizarse de la forma siguiente:

a. Por ley 25.053 (B.O. 10/12/1998) se creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente, *"...con carácter de emergencia y por el término de cinco años a partir del 1º de enero de 1998."* (art. 1º), tendientes al mejoramiento de la retribución de los docentes de escuelas oficiales y de gestión privada subvencionadas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros supuestos (art. 10); y se determinó que esos recursos *"...serán destinados a abonar una asignación especial de carácter remunerativo por cargo que se liquidará mensualmente exclusivamente a los agentes que cumplan efectivamente función docente."* (art. 13).

El Fondo fue prorrogado mediante leyes 25.919, 26.075, 26.422, 26.728 y 27.591 y los decretos 2054/2010 y 88/2022.

b. La ley de Educación 26.075 (B.O. 09/01/2006), en lo que interesa, establece que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (hoy de Capital Humano), juntamente con el Consejo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, "*...acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente.*" (art. 10); siendo ello reglamentado por los decretos 457/2007 y 92/2020.

c. El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) por decreto 88/2022 (B.O. 22/02/2022) prorrogó la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente "*...por el término de dos (2) años a partir del 1º de enero de 2022.*" (art. 3º).

d. Luego el PEN por decreto 88/2023 (B.O. 26/12/2023), prorrogó la ley 27.701 de Presupuesto General de la Administración Nacional Ejercicio 2023, sus normas modificatorias y complementarias, para el ejercicio correspondiente al año 2024 (art. 1º).

Dicho presupuesto contemplaba, para la Jurisdicción 70 Ministerio de Educación - Servicio Administrativo Financiero 330 - Categoría Presupuestaria 98 Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales, un total de \$125.372.017.000; correspondiendo a la Provincia de Buenos Aires en concepto de Inciso 5, Principal 7, Parcial 1 "Transferencia a gobiernos provinciales", Sub-producto 3009, Unidad de Gestión 6, las sumas de pesos \$24.383.230.773 y \$17.642.576.515, lo que ascendía a un total de pesos \$42.025.807.288 (v. <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2023>, planilla anexa al art. 1º, págs. 289/292).

e. Mediante decreto 280/2024 (B.O. 27/03/2024), el Ejecutivo Nacional modificó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2024, de acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas al mismo (art. 1º).

Para la Jurisdicción 88 - Sub-jurisdicción 4 Secretaría de Educación - Programa 98 Fondo Nacional de Incentivo Docente, se realizó una quita para el Inciso 5, Principal 7, Parcial 1



"Transferencia a gobiernos provinciales para financiar gastos corriente", Sub-producto 3009, por las sumas de pesos \$-57.786.870.043 y \$-218.475.321.765; asignándose un total de pesos \$41.799.159.789 en concepto de gastos corrientes y de capital (<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-280-2024>, anexo 1, pág. 181).

5. Sobre la base de estos antecedentes, considero que no están presentes los requisitos para el dictado de la medida innovativa solicitada, sin que ello implique adelantar opinión sobre la procedencia definitiva de la acción, la cual exigirá la suficiente sustanciación de la *litis* y la producción de la prueba que corresponda.

En efecto, en el caso no cabe desentenderse de la circunstancia concreta que al dictar la ley 25.053 de Fondo Nacional de Incentivo Docente el legislador le asignó carácter temporal y transitorio, condición que *a priori* no surge que hubiere sido modificada por las sucesivas prórrogas adoptadas por el Congreso Nacional, siendo la última la dispuesta por el PEN desde el 1° de enero de 2022, por el término de dos años, hasta el 31 de diciembre de 2023 (art. 3° decreto 88/2022 cit.).

Que, en sustancia, el pedido de que ordene al Estado Nacional a que *"envíe las partidas presupuestarias necesarias a fin de que la Provincia de Buenos Aires haga frente al pago del rubro Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) en favor de los educadores representados por la FEB"* implica, por un lado, la adopción de una medida innovativa de orden operativo con directa incidencia sobre la ejecución del Presupuesto General de la Nación y por otro, incursionar en la ponderación del ejercicio de la política estatal orientada a la asignación, administración y distribución de los recursos públicos, potestad reservada a los poderes del Estado con competencia para ello.

No es propio del cometido fijado al Poder Judicial en el art. 116 de la Constitución Nacional dictar una sentencia con carácter de norma general derogatoria de las disposiciones en cuestión implementando un mecanismo de reemplazo en su lugar; lo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.
FEDERAL DE LA PLATA 4

que implicaría sustituirse a competencias propias de los otros poderes del Estado (CSJN; Fallos: 330:4866, 4873/4874).

Cuando la medida cautelar se intenta contra la Administración Pública (Nacional, Provincial, o Municipal) es menester que se acredite *prima facie*, y sin que ello implique prejuzgamiento de la solución de fondo, la manifiesta arbitrariedad del acto cuestionado, dado el rigor con que debe apreciarse la concurrencia de los supuestos que la tornan admisible. En igual sentido, “...en los litigios dirigidos contra la Administración Pública o sus entidades descentralizadas además de los presupuestos comunes, establecidos en general en el artículo 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, se requiere, como requisito específico, que la medida solicitada no afecte un interés público al que deba darse prevalencia” (“La Ley” 2001-D-65) o, expresado con el giro que emplea la Corte Suprema, “...resulta imprescindible la consideración del interés público comprometido” (Fallos 314:1202).

Conforme ello, tratándose en el caso de una decisión de gobierno tomada por el poder administrador nacional en el marco de sus funciones, respecto de la cual no se advierte *prima facie* una ilegitimidad manifiesta, y dado que los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria, razón por la cual en principio ni los recursos administrativos ni las acciones judiciales mediante los cuales se discute su validez, suspenden su ejecución, la medida innovativa solicitada por la FEB resulta improcedente (doct. Fallos: 313:521 y 819, entre muchos otros).

V. Atento los derechos invocados y por razones de celeridad y de orden público, corresponde concentrar la producción de los actos procesales demandados -art. 34 inc. 5º “a”, “e” y cdtes. del CPCCN-.

En consecuencia, ordeno -sin más trámite- requerir del Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano el informe circunstanciado que prescribe el artículo 8º de la ley 16.986, el que deberá ser evacuado en el plazo de cinco (5) días contados a partir de



la notificación de la presente, en la forma y bajo el apercibimiento contenido en la mencionada norma legal.

VI. Toda vez que la demandada se encuentra presentada en autos, el pedido del informe dispuesto *supra* se notifica conjuntamente con la presente resolución, a los domicilios electrónicos constituidos de los representantes legales de la cartera ministerial accionada, presentados en el expediente.

Por ello, **Resuelvo:**

1. Rechazar la medida cautelar solicitada (arts. 195, 230, 232 y cdtes. del CPCCN).

2. Requerir al Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano el informe circunstanciado que prescribe el artículo 8° de la ley 16.986, el que deberá ser evacuado en el plazo de 5 (cinco) días contados a partir de la notificación de la presente, y bajo el apercibimiento contenido en la mencionada norma legal; la cual se tiene por notificada de manera conjunta con la presente resolución, conforme lo dispuesto en el punto VII.

3. Hágase saber a los letrados intervinientes que no se encuentren comprendidos dentro de la excepción prevista por el art. 1 de la Ley 23.987, deberán dar cumplimiento con el anticipo del aporte previsional dispuesto por el art. 13 de la Ley 6716 t.o. dec. 4771/95 (conforme Leyes 10268 y 23.987).

Se autoriza a los letrados de la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires a verificar en autos, el cumplimiento de dicho requisito por parte de los profesionales actuantes.

De resultar procedente, deberá integrarse en el momento procesal oportuno la tasa de justicia -Ley 23.898-.

4. Tratándose de una acción de amparo (art. 43 de la Constitución Nacional y Ley 16.986), a fin de evitar dispendio jurisdiccional, atento el criterio sostenido por las tres Salas que componen la Cámara Federal de Apelaciones del circuito, se aclara que los plazos a computarse por horas (art. 15 ley 16986), corren fatal





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM.

FEDERAL DE LA PLATA 4

y perentoriamente “hora a hora”, contándose horas hábiles e inhábiles en forma continua desde el momento de la notificación, excluyéndose las que correspondieran a un día inhábil judicial (autos FLP 983/2015 “*Balli, Isabel c/ Fisco de la Nación y otro s/ Amparo*”, Sala III CFALP, 8/3/2016) y sólo cayendo el vencimiento dentro de hora inhábil, puede invocarse el plazo de gracia del art. 124 del CPCCN al día siguiente hábil (Expte. N° 16783/2009 “*Defensora del Pueblo de Quilmes c/ PEN y otros s/ amparo*”, Sala III CFALP, 17/11/2009).

5. Todos los días son de nota (Conf. CNCont.Adm. Fed., Sala II, 13/9/79 “*Grassi, Domingo c/ Secretaría de Estado de Comercio*”, CNFed, Sala II Civ. Com., “*Hideco S.A. c/ Gobierno Nacional*”, 22/2/79, LL, 1980-C-569, 35.583, CFAMDP “*Caparros, Oscar Alberto c/ Facultad de Psicología U.N.M.D.P. S/AMPARO*”, reg. T° XXIV F° 4993, SAGÜES, op. cit. 495; RIVAS, Adolfo Armando “*El amparo*”, Ed. La Rocca, Bs. As. 2003 3 ed. p. 466 /467).

6. Se pone en conocimiento de los letrados intervinientes que, en lo sucesivo, para la presentación de documentos informáticos en el expediente digital, deberá darse cumplimiento a las directivas dispuestas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Acordada 31/20, Anexo II “*Protocolo de Actuación*”, apartado III. “*Incorporación de Escritos*”.

En la página web del Poder Judicial de la Nación existe a título meramente indicativo un instructivo y una herramienta software de uso libre para facilitar la tarea de compaginación y compresión de archivos para su ingreso al sistema Lex100.

Respecto a la forma de presentación de documentos informáticos la citada Acordada dispone, entre otros requisitos, que: a) Deberá subirse un único archivo por el escrito de demanda y/o contestación; b) Un archivo único por cada escrito que se presente posteriormente, con una descripción clara de su contenido; c) Un archivo que contenga agrupadamente la documental que se desee adjuntar. En caso de ser necesario adjuntar una mayor cantidad de archivos, deberán agruparlos por tipo y detallar



claramente en su descripción el contenido y en su caso número de orden sobre el total; d) El peso máximo por archivo es de 5MB; e) Verificar la correcta disposición y legibilidad de los archivos previo a ser incorporados al sistema, bajo apercibimiento de disponer las medidas previstas en la Acordada.

Regístrese. Notifíquese.

ALBERTO OSVALDO RECONDO

Juez Federal

