



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: este expte. FLP 7405/2024 caratulado “*Federación Educadores Bonaerenses c/ Estado Nacional s/ amparo ley 16.986*”, del registro de esta Secretaría N°11, en estado de dictar sentencia y de cuyo examen:

Resulta:

I. Que, con fecha 16/04/2024 se presentó la Federación de Educadores Bonaerenses “Domingo Faustino Sarmiento” (FEB) y promovió acción de amparo en los términos de los arts. 43 de la Constitución Nacional y 1° y cdtes. de la ley 16.986, contra el Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano (Consejo Federal de Cultura y Educación), a fin de que se suspenda la vigencia de la cláusula contenida en la página 181 del Anexo IV del decreto PEN 280/2024 y se ordene al accionado 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. Asimismo, requirió el dictado de una medida cautelar a dicho efecto.

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

Sostuvo que mediante decreto 280/2024 el Poder Ejecutivo Nacional dejó de transferir a la Provincia de Buenos Aires las partidas presupuestarias correspondientes a favor de los trabajadores docentes representados por la FEB.

Alegó que como el FONID se abonó durante casi 25 años, se está en presencia de un derecho adquirido por el trabajador de la educación.



Expresó 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.

II. Con fecha 17/04/2024 el Ministerio Público Fiscal postuló la competencia de este Juzgado para entender en autos; con fecha 23/04/2024 se requirió a la demandada el informe previsto en el artículo 4° de la ley 26.854, el cual fue evacuado mediante presentación de fecha 06 de mayo de 2024.

III. Por resolución de fecha 16/05/20254 se requirió a la demandada el informe previsto en el art. 8° de la ley 16.986 y se rechazó a la medida cautelar requerida en el escrito de demanda.

IV. Por presentación de fecha 22/05/2024 se presentó el Dr. Marín Huidobro, letrado apoderado del Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano; evacuó el informe que prescribe el art. 8° de la ley 16. 986 e impugnó la procedencia de la vía intentada por la contraria conforme el carácter subsidiario y excepcional de la acción de amparo.

Expresó que la actora no posee legitimación para peticionar como lo hace, toda vez que, en el marco del sistema FONID, el Estado Nacional sólo tenía vínculo con la Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y no con los docentes que la Federación dice representar. Añadió 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.

Sostuvo que la ley 25.053 creó el FONID con carácter transitorio, por 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. Dijo que la última norma que extendió la vigencia del FONID fue el decreto 88/2022 el que, en su art. 3°, lo prorrogó





Poder Judicial de la Nación

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

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.

Manifestó que la prórroga por decreto 88/2023 al ejercicio 2024 de la ley de presupuesto 27.701 del año 2023 tampoco implicó una renovación automática del régimen del FONID, ya que esa ley de presupuesto no contiene ningún artículo que establezca la prórroga de la ley 25.053.

V. Con fecha 11 de junio de 2024 pasan autos a sentencia.

Y Considerando:

I. Procedencia de la vía

Que el amparo se constituye como el procedimiento judicial más simple y breve para tutelar los derechos consagrados en la Constitución Nacional, ya que tiene por objeto una efectiva protección de derechos allí consagrados (CSJN, Fallos: 329:255; 326:4931).

El sentido de las acciones que comprendemos en la denominación genérica de amparo (hábeas corpus, hábeas data, acción de amparo propiamente dicha, acción declarativa de certeza) radica en la protección de garantías constitucionales contra cuya lesión directa se reclame, lo cual no ocurre con la masa de los procedimientos civiles y comerciales, en los que la garantía de la propiedad encuentra protección en los propios cauces ordinarios (CFALP, Sala II, expte. n° 10.936, sentencia de fecha 28/10/2008).

Por lo expuesto, resulta procedente la vía elegida, toda vez que el actor procura revertir, mediante esta acción de amparo, las consecuencias de un acto emanado de una autoridad pública que restringiría derechos y garantías constitucionales (arts. 42, 43 y cdtes. Constitución Nacional).

II. Cabe recordar que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo aquéllas que sean



conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (CSJN, Fallos: 258 :308; 262:222; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre otros).

III. La presente acción persigue se suspenda la vigencia del decreto PEN 280/2024 -Anexo IV, página 181-, que modificó las partidas presupuestarias asignadas al Fondo Nacional de Incentivo Docente, y se ordene al Estado Nacional a enviar las partidas necesarias a fin de que la Provincia de Buenos Aires haga frente al pago de dicho rubro (FONID).

Que, el marco fáctico y normativo que da origen a esta causa judicial es el siguiente:

1. 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.

2. 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 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.





Poder Judicial de la Nación

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

3. El Poder Ejecutivo Nacional 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).

4. 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).

5. 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).



IV. Sentado ello, como sostuve al rechazar la medida cautelar, 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, conforme las constancias agregadas en autos luego de la presentación de la demandada, 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.).

De los antecedentes señalados, surge que con el dictado del decreto 280/2024 el Poder Ejecutivo Nacional no eliminó el FONID, como sostiene la actora, sino que en ejercicio de las atribuciones propias de gobierno tomó la decisión de no prorrogar la vigencia del mismo, para lo cual no fue necesario el dictado de norma alguna, ya que el mismo perdió vigencia de pleno derecho con fecha 31/12/2023 (cfr. art. 3° del decreto 88/2022 ya cit.).

En este sentido, se aprecia que el Poder Ejecutivo hizo mérito de las herramientas previstas expresamente en la normativa vigente; así, el decreto en cuestión se ajusta a las previsiones de los arts. 99 inc. 2° de la Constitución Nacional y 37 de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Que, la mera invocación de garantías constitucionales por la parte, no suple la demostración de las circunstancias que, en cada situación concreta, los jueces deben valorar ante medidas como las que aquí se analizan (CSJN; Fallos: 333:363)-

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





Poder Judicial de la Nación

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

En este marco, el pedido de que se 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)”* implica, por un lado, la adopción de una decisión 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.

Se trata de una decisión de gobierno tomada por el poder administrador nacional en el marco de sus funciones, respecto de la cual no se advierte una ilegitimidad manifiesta, y ha de recordarse que los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria.

No corresponde inmiscuirse en las razones de oportunidad, mérito o conveniencia de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo, sino estrictamente respecto de su adecuación constitucional.

La misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos 321:1252).

De conformidad a ello, se desestima la pretensión de la Federación de Educadores Bonaerenses tratada en esta parcela.

V.- Por otro lado, la Federación actora alega que dado que el FONID se abonó durante más de 25 años, se está en presencia de un derecho adquirido por el trabajador de la educación y que por lo tanto debe ser reintegrado.



La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que nadie tiene derecho a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico, ya que las normas se aplican a las consecuencias de las relaciones jurídicas existentes a partir del momento de su vigencia (Fallos: 330:2206), y que la diferencia existente entre las situaciones anteriores y posteriores a la sanción de un nuevo régimen legal no configura agravios a la garantía de igualdad, porque de lo contrario toda modificación legislativa importaría desconocerla (Fallos: 295:694; 299:181; 315:839; 316:2483; 318:1237; 324:2248; 325:1297, entre muchos otros).

La modificación o derogación de una norma no da lugar a una cuestión constitucional y no resulta procedente la impugnación por vía del proceso de amparo cuando el fin que se persigue es el restablecimiento de un régimen normativo derogado explícita o implícitamente o que ha perdido vigencia *ipso iure* de acuerdo con la previsión original del legislador.

En este orden, es doctrina del máximo Tribunal que, al no existir un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones, las normas pueden ser reformadas o dejadas sin efecto como consecuencia del ejercicio de las facultades propias del legislador (Fallos: 304:1374; 324:2248).

Lo dicho resulta extensivo a la derogación o reemplazo de los decretos y normas reglamentarias, ya que estas participan del mismo régimen que las leyes, en cuanto a que ningún derecho adquirido puede impedir su remoción del ordenamiento jurídico pues, de lo contrario, importaría admitir el postulado de la inamovilidad del derecho objetivo en materia reglamentaria (CSJN, Fallos: 323:3412; 328:2457; entre otros).

Con fundamento en lo que antecede, se rechaza el planteo señalado supra.

VI. Costas

Dada la solución alcanzada, considero que no hay razones para apartarse del principio objetivo de la derrota y, en





Poder Judicial de la Nación

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

FEDERAL DE LA PLATA 4

consecuencia, las costas deben ser afrontadas por la Federación actora en su carácter de vencida -art. 14 ley 16.986-.

VII. Honorarios

Atento el criterio sostenido por las tres Salas de la Cámara Federal de Apelaciones del circuito respecto a las pautas a utilizar para regular honorarios en los procesos de amparo, en general, y en los amparos de salud, en particular, y dejando a salvo mi opinión sobre el punto (v. por caso exptes. FLP 129656/2018; FLP 130621/2018, entre otros), por economía procesal, a fin de evitar dispendio jurisdiccional y de conformidad al mínimo legal establecido en los arts. 48 y cdtes. ley 27.423, se regulan los honorarios profesionales de la siguiente manera:

Dr. Francisco José Forziano -patrocinante de la actora- en la suma de pesos un millón cincuenta mil doscientos (\$1.050.200) -equivalentes a 20 UMAs- (cfr. Resol. SGA n° 1497/2024 CSJN) -arts. 1°, 16 -incisos “b” a “g”-, 19, 48 y cdtes. ley arancelaria citada-, a cargo de su representada;

Dr. Marín Huidobro y Dra. Noelia Monte -apoderado y patrocinante de la demandada- en la suma de pesos quinientos veinticinco mil cien (\$525.100) -equivalentes a 10 UMAs- (cfr. Resol. SGA n° 1497/2024 CSJN) -arts. 1°, 16 -incisos “b” a “g”-, 19, 48 y cdtes. ley arancelaria citada-, para cada uno.

Ello, con más el 10% de aporte previsional ley 23.987 y la alícuota de IVA en caso de corresponder.

Se hace saber a los profesionales intervinientes que deberán acreditar en autos, en el plazo de cinco días, el pago de los aportes previsionales conforme lo dispuesto por la Res. 484/10 del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, una vez percibido el honorario.

Asimismo, se hacer saber a la accionada que dicho pago será definitivo y cancelatorio únicamente si se abona la cantidad



de moneda de curso legal que resulte equivalente a la cantidad de UMAs contendidas en las resoluciones regulatorias, según su valor vigente al momento del pago (cfr. art. 51 de la Ley 27.423).

Por ello; **Fallo:**

1. Rechazando la acción de amparo interpuesta por la Federación de Educadores Bonaerenses “Domingo Faustino Sarmiento” contra el Estado Nacional - Ministerio de Capital Humano (Consejo Federal de Cultura y Educación).

2. Imponiendo las costas del proceso a la Federación actora en su carácter de vencida.

3. Regulando los honorarios profesionales conforme lo dispuesto en el considerando VII. de la presente.

4. Ordenando a la actora integre la tasa de justicia por la suma de pesos cuatro mil setecientos (\$4.700) el término de cinco (5) días bajo apercibimiento de ley (cfr. Ac. 15/2022 CSJN; art. 11 ley 23.898).

Regístrese. Notifíquese.

ALBERTO OSVALDO RECONDO

Juez Federal

