EXPRESA AGRAVIOS - FUNDA RECURSO. MANTIENE CUESTIÓN FEDERAL.-

Excma. Cámara:

MARIA AGUSTINA MONTESSANO, abogada, Tº 118 Fº 642 CPACF, con domicilio electrónico 27328663460 y casillero para notificaciones de cortesía mariaagustinamontessano@gmail.com, en representación del ESTADO NACIONAL (MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN), con el patrocinio letrado del **Dr. LUIS ALEJANDRO GUASTI** abogado, Tº 97 Fº 494 CPACF, con domicilio electrónico 20-25530900-6 en el carácter de Director de Gestión Judicial del Ministerio de Justicia de la Nación conforme Disposición DI-2025-26-APN-SSGA#MJ, y domicilio procesal constituido en Sarmiento 329, piso 10, contrafrente, zona 140, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los autos caratulados: **"ARENA, ALICIA GRACIELA Y OTROS c/ EN-M JUSTICIA (RESOL 376/24) s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)" (Expte. CAF N°37/2025),** a V.E. respetuosamente decimos:

-I -

OBJETO

Que siguiendo expresas instrucciones de nuestro mandante, venimos en legal tiempo y forma, a fundar el recurso de apelación concedido a fs. 230, por resolución de fecha 30/5/2025, notificada por *Ministerio Legis* en fecha 3/6/2025, interpuesto por esta parte contra la resolución dictada por V.S. en fecha 16/05/2025, la que resolvió -en lo que es materia de agravio-: *"...1°) Conceder la medida cautelar solicitada por los Sres. ARENA, Alicia Graciela, DNI 13.625.131, LAPUENTE, Fernando Julio, DNI 11.774.188, CASTIÑEIRAS, Rodolfo Emilio, DNI 14.874.784, MILANO, Gustavo Flavio, DNI 16.202.964, SCHIAVI, María Isabel, DNI 16.826.843, AZCURRA, Juan Sergio, DNI 16.343.836, CIAVELLI, Silvia Beatriz, DNI 17.212.796, FOHS,*

Marta Noemí, DNI 11.428.110, SCANONE, Andrea Beatriz, DNI 22.257.898, MONTES DE OCA, Silvia Graciela, DNI 14.199.469, ROMANO, Luisa Liliana, DNI 13.851.109, JUSTICH, Gustavo Guillermo, DNI 18.255.153, y ordenar al Estado Nacional (Ministerio de Justicia) que suspenda la aplicación de la Resolución 376/24 debiendo continuar abonando el incentivo 23.283 hasta tanto se dicte resolución administrativa respecto a la impugnación presentada por los mencionados (ver artículo 8 inciso 1ero ley 26854)…"

Finalmente, solicitamos a V.E. que, a tenor de los fundamentos que se exponen a continuación, se revoque la sentencia recurrida y se rechace la medida cautelar, con costas a la parte actora.

- II -

ANTECEDENTES

II.1.- La tutela anticipada requerida por la actora.

La parte actora peticiona, con carácter de medida cautelar la suspensión de los efectos del artículo 2° de la Resolución RESOL-2024-376-APN-MJ de fecha 17.12.2024 (B.O. Nº35.571 de fecha 19.12.2024) por entender que constituye una ilegítima rebaja salarial para los actores, y, en consecuencia, requiere que se ordene mi mandante disponga la continuidad del pago del "Incentivo Ente Cooperador ACARA", en las mismas condiciones en que lo venían percibiendo con anterioridad al dictado de la referida resolución.

Asimismo, arguye la nulidad de lo actuado por la Administración, en virtud de la naturaleza remunerativa del incentivo conforme doctrina de la C.S.J.N y la falta de una acción de lesividad.

Finalmente, fundamenta su solicitud en la existencia de circunstancias de extrema gravedad y urgencia, que resultan objetivamente impostergables, en tanto, según indica, se encontrarían comprometidos derechos de carácter

alimentario de los representados por esa parte.

II.2.- El informe producido por el Estado Nacional.

Al momento de producir el informe del artículo 4° de la ley 26.854 esta representación letrada detalló el Sistema de Cooperación Técnica y Financiera establecido por las Leyes Nros. 23.283 y 23.412, que permitieron la suscripción de convenios con entidades públicas o privadas para la cooperación técnica y financiera con la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios, con el objetivo de mejorar su funcionamiento y modernización.

En este marco, se indicó que se firmaron convenios con diversos Entes Cooperadores, incluyendo la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina.

En lo que aquí interesa, respecto al pago de incentivos, se explicó que el artículo 4° de la Ley N° 23.283 estipulaba que la cooperación sería sin cargo para el Estado y se haría efectiva mediante la contratación de personal especializado e incentivos (pecuniarios o becas para capacitación) a agentes permanentes de la Dirección Nacional. Por su lado, la Ley N° 23.412 también estableció incentivos para premiar a agentes que contribuyeran a mejorar la recaudación y fiscalización de los registros, condicionando el pago a objetivos como la capacitación y la mejora en la gestión.

Se reconoció que, ese mecanismo se desnaturalizó, extendiéndose el pago del incentivo a agentes de todas las áreas de la jurisdicción y sus dependencias, dejando de limitarse a la Dirección Nacional de los Registros del Automotor, lo que generó distorsiones salariales y en la gestión de recursos humanos, provocando diferencias entre agentes de la misma jurisdicción, lo que constituía un indebido privilegio y una violación del

principio de igual remuneración por igual tarea.

Se argumentó que, conforme al artículo 3 de la Ley N° 27.742, el Ministerio está facultado para modificar o eliminar competencias y reorganizar dependencias. En este marco, se indicó que la resolución cuestionada instruye al Ente Cooperador ACARA a cesar prestaciones relacionadas con los incentivos (artículos 4° y 5° de la Ley 23.283).

Se sostuvo que, esta medida busca la eficiencia del gasto público, reduciendo costos y redistribuyendo recursos para digitalizar procesos y mejorar la atención ciudadana. Se explicó que, el cambio de coyuntura de la Ley Bases permitió al Ministerio implementar acciones y modificaciones normativas y, en este contexto, la Resolución N° 376 (RESOL-2024-376-APN-MJ) del 17 de diciembre de 2024 dispuso la finalización de las contrataciones a través de ACARA y el cese del pago de los incentivos al personal del Ministerio y sus dependencias a partir del 31 de diciembre de 2024.

Se señaló que la percepción del incentivo como concepto no remunerativo generó litigiosidad, culminando con la intervención de la CSJN en el caso "Cello", que estableció su naturaleza remunerativa por su generalidad y continuidad, criterio ratificado en el caso "Ferrara Muñiz", donde se responsabilizó al Estado por los aportes y contribuciones omitidos. Se aseguró que, si bien el Estado está cumpliendo con los precedentes de la CSJN respecto al carácter remunerativo, el Ministerio, en línea con la política pública, analiza y revisa la legalidad de compromisos anteriores para readecuar las relaciones laborales bajo las normas aplicables, buscando la igual remuneración por igual tarea y la igualdad ante la ley. **Y que de tal doctrina no surge la obligación de seguir pagando el incentivo, sino de realizar los aportes previsionales de todas aquellas sumas que se abonen con las características señaladas en "Cello".**

Se manifestó que, este incentivo, a diferencia de otros no remunerativos, no ocultaba una parte del salario "en negro", sino que era un incentivo no creado por la ONEP, percibido solo por agentes permanentes y

transitorios del Ministerio de Justicia, excluyendo a contratados por los entes de cooperación y otros empleados bajo el régimen de empleo público.

Se citó jurisprudencia de la CSJN que establece que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos.

De igual forma se explicó que la supresión del régimen de incentivos por la Resolución N° 376/24 es una medida correctiva para subsanar una desigualdad y un privilegio injustificado, estableciendo la equidad en el trato del personal del Ministerio, equiparándolo al resto de la Administración Pública Nacional, y garantizando la aplicación uniforme de los principios de igualdad y no discriminación, evitando privilegios arbitrarios en las remuneraciones. Por lo tanto, la supresión del pago de los incentivos se considera una decisión ajustada a derecho que procura asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad, razonabilidad e igualdad en la gestión de los recursos humanos del Estado.

Quedó acreditada la Resolución N°376/24 (RESOL-2024-376-APN-MJ) como una facultad discrecional del Estado Nacional, ejercida para mejorar el funcionamiento estatal hacia una gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz, equitativa, igualitaria y de calidad en atención al bien común, conforme a la Ley N° 27.742. Ello en la medida que se cuenta de que la Administración actuó dentro de sus facultades, en ejercicio de potestades propias, con decisiones relacionadas con sus necesidades, posibilidades presupuestarias y motivadas por decisiones razonables dentro de su ámbito de discrecionalidad.

Se subrayó el respeto por la división de poderes, señalando que el control judicial de la discrecionalidad no debe reemplazar la valoración de la Administración, sino sólo controlar su razonabilidad.

Se aseguró que, la Resolución N° 376/2024 es un acto administrativo válido dictado dentro de la discrecionalidad del Ministerio de Justicia de la Nación, en virtud de las facultades

otorgadas por los Convenios de Cooperación de 1987 y 2012, y que cumple con todos los requisitos esenciales de validez del acto administrativo, según lo dictaminó la Procuración del Tesoro de la Nación.

Se describieron los suplementos en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), regulados por el Decreto N° 2098/2008, como adicionales al salario básico por agrupamiento, función ejecutiva, jefatura, función específica y capacitación terciaria.

Se destacó que el incentivo en cuestión no forma parte de los suplementos o incentivos específicos normados en el SINEP puesto que fue creado para reconocer el esfuerzo en programas de capacitación dentro de un régimen laboral privado para un ente diferenciado del Ministerio de Justicia, no para su otorgamiento indiscriminado sin evaluar el cumplimiento de las condiciones originales.

Se sostuvo que la aplicación extensiva y generalizada del incentivo contraviene el principio de especialidad que rige los suplementos e incentivos en la Administración Pública, donde cada beneficio debe responder a criterios objetivos y específicos.

En definitiva, se expuso que se trata del cese de un beneficio discrecional cuya finalidad se desnaturalizó y su supresión obedece a una decisión de política administrativa para eliminar distorsiones salariales y lograr equidad, en línea con la Ley N° 27.742 puesto que la medida busca modificar un sistema salarial desigual, reconduciéndolo a las pautas del SINEP, en coherencia con los fines de reestructuración administrativa y optimización del gasto público.

Sentado ello, si bien tratándose de pretensiones cautelares en las que interviene el ESTADO NACIONAL, se explicó, cobra especial relevancia la «no afectación del interés público», requisito exigido 3, inc. 3, 4 inc. 1, 13, inciso 1º, apartado D), 15 inc. 1 apartado D de la ley N° 26.854 y desde antaño por

nuestro alto tribunal para la admisión de toda medida cautelar (FALLOS: 314:1202, 307:2267, 302:150, entre muchos otros); en particular, se dio cuenta de la ausencia de todos y cada uno de requisitos para la procedencia de la tutela anticipada (arts. 3, 13 y 14 de la Ley 26.854). Con especial énfasis en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que expuso que *"… **el carácter alimentario de la remuneración mensual no basta para obviar el tratamiento de otras facetas que resultan determinantes para la desestimación de la medida innovativa"*** (C.59.XLIX RECURSO DE HECHO Claro, Miguel Ángel c/'Estado Nacional s/ apelación medida cautelar del 19/03/2014).

II.3.- <u>La sentencia recurrida.</u>

Esta parte se agravia de la resolución por haber admitido la pretensión o cautelar **sin fundamentos suficientes que justifiquen esa decisión y sin evaluar el marco fáctico y jurídico que rodea la controversia**.

Concretamente, en lo que es materia de agravios, el juez de grado en su sentencia de fecha 16/05/2025 resolvió *"... 1°) Conceder la medida cautelar solicitada por los Sres. ARENA, Alicia Graciela, DNI 13.625.131, LAPUENTE, Fernando Julio, DNI 11.774.188, CASTIÑEIRAS, Rodolfo Emilio, DNI 14.874.784, MILANO, Gustavo Flavio, DNI 16.202.964, SCHIAVI, María Isabel, DNI 16.826.843, AZCURRA, Juan Sergio, DNI 16.343.836, CIAVELLI, Silvia Beatriz, DNI 17.212.796, FOHS, Marta Noemí, DNI 11.428.110, SCANONE, Andrea Beatriz, DNI 22.257.898, MONTES DE OCA, Silvia Graciela, DNI 14.199.469, ROMANO, Luisa Liliana, DNI 13.851.109, JUSTICH, Gustavo Guillermo, DNI 18.255.153, y ordenar al Estado Nacional (Ministerio de Justicia) que suspenda la aplicación de la Resolución 376/24 debiendo continuar abonando el incentivo 23.283 hasta tanto se dicte resolución administrativa respecto a la impugnación presentada por los mencionados (ver artículo 8 inciso 1ero ley 26854).*

2°) Fijase caución juratoria establecida en resguardo de un derecho alimentario que deberán prestar a los actores en forma personal mediante

la presentación del escrito correspondiente (art. 2do, inciso 2do y art. 10 de la ley 26854…."

Así, se advierte que de forma arbitraria el *a quo* considera implícitamente la existencia de "derechos adquiridos" sobre los incentivos y además, confunde la estabilidad del empleo público (art. 14 bis CN) con inmutabilidad de condiciones específicas de remuneración, ignorando la doctrina constante de nuestro Máximo Tribunal que establece que ***"nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos ni a su inalterabilidad"*** (Fallos: 315:839; 325:2600), especialmente respecto a las compensaciones salariales, como la propia resolución impugnada refiere.

En consecuencia, no pondera adecuadamente la temporalidad inherente al sistema de incentivos en cuestión, cuya naturaleza es precaria y por lo tanto es imposible de constituir derechos permanentes. Asimismo, omite considerar que la emergencia pública declarada por el Congreso habilita limitaciones razonables a derechos patrimoniales.

Por las consideraciones expuestas, esta parte procederá a expresar el gravamen causado por la admisión parcial de la cautelar debido a los vicios, errores, incongruencias y defectos que la sustancian.

II.4.- <u>Se informa petición de levantamiento de la medida cautelar concedida consecuente al dictado de los actos administrativos que agotan la vía administrativa.</u>

Se informa que con fecha 05/05/2025 el Estado Nacional solicitó el levantamiento de la medida cautelar dictada en autos, pues se dio cuenta del dictado y efectiva notificación del acto respectivos que agotaron la vía respecto del reclamo de los actores (artículo 5° de la Ley 26.854). A saber:

i) **Resolución N° 310/25**, la cual resuelve la impugnación efectuada por los actores) Alicia Graciela, ARENA (DNI N° 13.625.131), 2) María Isabel, SCHIAVI (DNI N° 16.826.843), 3) Silvia Beatriz, CIAVELLI (DNI N°

17.212.796), 4) Marta Noemí, FOHS (DNI N° 11.428.110), 5) Andrea Beatriz, SCANONE (DNI N° 22.257.898), 6) Silvia Graciela, MONTES de OCA (DNI N° 14.199.469), 7) Luisa Liliana, ROMANO (DNI N° 13.851.109), 8) Fernando Julio, LAPUENTE (DNI N° 11.774.188), 9) Rodolfo Emilio, CASTIÑEIRAS (DNI N° 14.874.784), 10) Gustavo Flavio, MILANO (DNI N° 16.202.964), 11) Juan Sergio, AZCURRA (DNI N° 16.343.836), 12) Gustavo Guillermo, JUSTICH (DNI N° 18.255.153 en sede administrativa;

Ante lo expuesto, la medida cautelar carece de vigencia como consecuencia del dictado del acto administrativo resolutorio sobre los reclamos incoados por los accionantes.

Finalmente, considerando que las medidas cautelares son esencialmente precarias (inc. 1° del art. 6° de la Ley N° 26.854) y su conservación se encuentra sujeta a la actualidad de las condiciones que le dieron sustento (inc. 2° del art. 6° de la Ley N° 26.854)**, el dictado de la resolución que agota la vía administrativa del reclamo perteneciente a los actores, sólo puede llevar a la conclusión de la pérdida de idoneidad de la tutela anticipada que se cuestiona.**

-III-

FUNDA RECURSO

LOS AGRAVIOS DEL ESTADO NACIONAL

III.1.- PRIMER AGRAVIO: SENTENCIA DE IMPOSIBLE CUMPLIMIENTO.

Esta parte se agravia del dictado de la medida cautelar tal y como fue dispuesta, en la medida en que ella resulta ser de cumplimiento imposible, toda vez que la Resolución del Ministerio de Justicia N° 376/24 se enmarca en un proceso más amplio, que el sentenciante omitió considerar, y la directa consecuencia es que se impone a la Administración a realizar conductas que contrarían el principio de legalidad, al cual debe ceñirse.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que los magistrados deben abstenerse de dictar pronunciamientos cuyo objeto sea de imposible cumplimiento aún cuando las circunstancias que tornen ilusoria la sentencia tengan carácter sobreviniente a la interposición de la demanda (Fallos: 347:1386; 344:1137 entre muchos otros).

En este orden de ideas, la medida cautelar decretada cuestiona la validez de una resolución ministerial que afecta directamente la administración de fondos públicos y no se limita a su inmovilización sino que expresamente el *a quo* ordena un destino, desviando sus fines.

Al momento de producir el informe del artículo 4° de la Ley N° 26.854 se explicó con claridad que la Ley N° 23.283 dispuso que los incentivos fueron creados para: i) Apoyar específicamente a la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor; ii) Vincularse a capacitación y perfeccionamiento; iii) Dirigirse a los agentes permanentes de dicha Dirección Nacional.

Por ello, la extensión de estos incentivos a personal de otras dependencias y sin el componente de capacitación constituye una desviación del marco legal que dio origen a su percepción; en ese sentido, ambos supuestos no fueron verificados por el sentenciante en el caso particular de cada actor.

Sentado ello, V.E. notará que el acogimiento de la pretensión cautelar, no sólo recae inexorablemente sobre recursos propios del Estado Nacional (artículo 9° de la Ley 26.854) sino que ordena su direccionamiento hacia un cauce distinto al que normativamente se le otorgó.

Luego del proceso de adecuación salarial en el que se encontró inmerso este ministerio y respecto del que se dio cuenta en el informe presentado en autos, las sumas involucradas en el Sistema de Cooperación se asignaron de conformidad con los fines dispuestos en el plexo legal

aplicable.

Vale señalar, por citar un ejemplo, que los fondos del Ente de Cooperador se encuentran alcanzados por las disposiciones de la Resolución Ministerial 331/24 (RESOL-2024-331-APN-MJ), que aprueba un "Plan de Retiro Voluntario" para agentes que prestaban servicios bajo ciertas modalidades contractuales. Entonces, la medida en crisis propicia la afectación de fondos implicados en el cumplimiento del citado Plan de Retiro, al que voluntariamente han adherido más de 1600 trabajadores contratados en los términos dispuestos en el citado acto administrativo.

Las circunstancias señaladas no fueron consideradas por el *a quo* y en consecuencia, se impuso al Estado Nacional una obligación de imposible cumplimiento y que, de mantenerse, necesariamente hará mella sobre el interés público comprometido en el destino de las sumas que se distraigan de sus objetivos primarios.

En línea con lo que viene de decirse, amerita señalar lo expuesto en una reciente sentencia del fuero Nacional de Trabajo, allí el juzgador consideró: ***"Entiendo que una afectación de los fondos podría menoscabar el interés público comprometido obstaculizando el destino o perturbación de los bienes o recursos del Estado (conf. art 14 de la Ley 26854), lo que podría ocasionar, si se ampliara el número de reclamantes, un desequilibrio en el normal desenvolvimiento del pago de las prestaciones, los cuales han sido decididos en el marco de reestructuración y eficiencia de los recursos de la Administración Pública, enunciado en la nueva Ley de Bases N° 27.742. Por ello, la importancia, recalco, de arribar a soluciones en conjunto de las partes involucradas para que se pueda cumplir con los pagos que deberá afrontar el Ministerio por los despidos anunciados."*** (JUZGADO NACIONAL DE 1RA INSTANCIA DEL TRABAJO NRO. 29, en autos "ASOCIACIÓN TRABAJADORES DEL ESTADO SECCIONAL CAPITAL y OTROS c/ASOCIACIÓN DE CONCESIONARIOS DE

AUTOMOTORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (ACARA CONVENIO MARCO ENTRE EL MINISTERIO DE JUSTICIA y DERECHOS HUMANOS y LA ASOCIACIÓN DE CONCESIONARIOS DE AUTOMOT. DE LA REP. ARG y OTRO s/ACCIÓN DE AMPARO", CNT 51024/2024, sentencia del 26/12/2024).

En este sentido, la asignación de los fondos se adecuó a las funciones específicas que las normas de cooperación citadas más arriba le otorgan, lo que fue completamente soslayado en el pronunciamiento judicial que se critica.

Por otra parte, eventualmente y sin perjuicio del *nomen iuris* que la contraria asigna a la medida cautelar positiva, es indiscutible que concretarla exige la comprobación simultánea de los requisitos impuestos por el art. 14° de la Ley N° 26.854, que en el caso no se reúnen y a los cuales el sentenciante no consideró en absoluto.

En particular se enfatiza en que **NO HAY NORMA QUE OBLIGUE AL ESTADO NACIONAL A REALIZAR LA CONDUCTA EXIGIDA EN LA CAUTELAR (v. art. 14 inc. 1º apart. a).**

III.2.-<u>SEGUNDO AGRAVIO</u>: AFECTACIÓN GRAVE E IRREMEDIABLE DEL INTERÉS PÚBLICO. LA MEDIDA PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS Y MATERIALES IRREVERSIBLES.

Tal como ya se ha expuesto previamente, la contratación de agentes y pago de incentivos a través de los Entes Cooperadores, generó un sistema anormal durante décadas que implicó distorsiones en la estructura salarial y en la gestión de los recursos humanos, como así también, diferencias entre los agentes de la propia Jurisdicción, extremo que constituye un indebido privilegio y una violación del principio constitucional de igual remuneración por igual tarea.

Es necesario aclarar que el cambio de coyuntura propiciado por la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos Nº 27.742

delegó en el PODER EJECUTIVO NACIONAL y sus organismos dependientes, por el plazo de UN (1) año, **facultades vinculadas a materias determinadas de administración y de emergencia,** en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con el objetivo de mejorar el funcionamiento del Estado Nacional.

En miras a la corrección y adecuación de la contratación del personal de este Ministerio y, con el fin justo y necesario de que todos los agentes de esta cartera ministerial perciban por su labor idéntica remuneración en los términos prescriptos por la Ley de Empleo Público, correspondía la readecuación de dichos contratos con alguna de las modalidades vigente dentro del Sistema de Empleo Público y que el Ente Cooperador A.C.A.R.A. cese en su rol de empleador y aportante del sistema público.

El pronunciamiento que se cuestiona omitió considerar la grave afrenta que el otorgamiento de la cautelar genera al interés público que sustentó la Resolución 376/24 (RESOL-2024-376-APN-MJ), enmarcada en el cambio de coyuntura y la delegación legislativa de la Ley de Bases, que busca la reorganización y adecuación normativa de la Administración Pública Nacional hacia la transparencia.

En este sentido, la reorganización del personal y sus contrataciones es un pilar de este cambio, concretado en el Ministerio de Justicia mediante la Resolución 376/24. El *a quo* tampoco hizo mención ni tuvo en consideración el DNU N° 8/2023, que modificó la Ley de Ministerios para racionalizar recursos y eficientizar el Estado.

La sentencia cautelar obvió por completo este contexto, en el que las carteras ministeriales se encuentran inmersas en un proceso de reorganización y reforma para optimizar recursos y garantizar la eficacia en el cumplimiento de sus funciones, que incluye la adecuación del régimen de cooperación con entes vinculados a las Leyes Nros. 17.050, 23.283 y 23.412.

La tutela anticipada no sólo ya carece de vigor en sus propios términos, como se expuso más arriba, sino que afecta gravemente el interés

público comprometido en una política pública generalizada con fundamento en una ley del Congreso.

Por ello, no es ocioso destacar que **la Resolución Ministerial tiene el objeto de buscar garantizar que todo el personal que presta funciones en esta cartera ministerial esté contratado bajo un régimen jurídico-laboral coherente, homogéneo y con un único empleador (el Estado Nacional), en cumplimiento de decisiones de la CSJN. Tal fin es totalmente desdeñado con la concesión de la medida cautelar, que viene a instalar el acceso al cobro de sumas aleatorias sin verificación del cumplimiento de las capacitaciones requeridas en la norma, en clara violación del escalafón de la carrera administrativa y del principio de igual remuneración por igual tarea.**

No escapará el elevado criterio de V.E que debe prevalecer la adopción urgente de políticas públicas que favorezcan los intereses de la sociedad en su conjunto.

Extender el criterio de la actora al universo de sujetos alcanzados por las políticas de optimización afectará fondos públicos y restablecerá privilegios ilegales.

Entonces, el criterio de interés público, cuya afectación impide las cautelares contra el Estado, es relevante en este caso, donde la readecuación de los incentivos responde a una decisión legítima y discrecional del Ministerio, persiguiendo objetivos de orden público como la reorganización administrativa, la equidad salarial y la correcta asignación de recursos, en un contexto de crisis económica. Se insiste en que la suspensión cautelar de un acto administrativo puede comprometer la efectividad de políticas de alcance general, afectando al Estado y a la comunidad.

Agravia a esta parte que el sentenciante no consideró que **la medida adoptada responde a una necesidad de orden público vinculada a la correcta administración de recursos y la readecuación salarial para lograr equidad en el sector público**. Tampoco analizó la tutela anticipada

de manera restrictiva, ya que perjudica la administración estatal, alterando su capacidad de gestión y la ejecución de políticas públicas. Se insiste en lo ya expuesto respecto a que la decisión de primera instancia no advirtió que la cautelar recae sobre recursos estatales, lo que la torna improcedente según el Artículo 9° de la Ley N° 26.854.

De esta manera, **la concesión de la medida cautelar solicitada implica una afectación directa a los recursos del Estado Nacional, en clara contravención con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N.º 26.854**, que expresamente prohíbe el dictado de medidas cautelares que comprometan, obstaculicen o distraigan bienes o recursos propios del Estado. Esta previsión busca proteger la sostenibilidad del funcionamiento estatal, especialmente en contextos de crisis como el actual, **donde resulta de público y notorio conocimiento la grave situación de déficit terminal que enfrenta el Estado Nacional.**

Entonces, un aspecto que merece especial atención y que forma parte de los agravios planteados en el presente recurso es la valoración apresurada y superficial que el juez ha realizado respecto de la afectación al interés público.

El *a quo* dice adoptar una interpretación restrictiva del "interés público" y cita Gordillo, pero no pondera adecuadamente:

i) el impacto fiscal de mantener un sistema de incentivos que genera desigualdades salariales;

ii) el principio constitucional de igual remuneración por igual tarea (art. 14 bis y 16 CN); y

iii) La necesidad de normalizar un esquema anómalo de contratación y remuneración.

Nótese que el juez de grado subestima el impacto directo que la medida cautelar impone sobre las políticas públicas implementadas por el Estado Nacional, como sobre los recursos humanos y materiales comprometidos. La ausencia de un examen detallado sobre los efectos que

esta decisión conlleva para el interés público denota una falta de ponderación adecuada, desvirtuando el espíritu y los requisitos establecidos por la propia Ley N.º 26.854, la cual exige que se valore estrictamente la no afectación de dicho interés como condición indispensable para la procedencia de medidas cautelares contra el Estado.

En consecuencia, la sentencia no evalúa adecuadamente si la suspensión judicial de la Resolución N° 376/24 atacada produce efectos jurídicos o materiales irreversibles (requisito del art. 13 inc. e y art. 14 inc. e de la Ley 26.854), particularmente considerando el impacto presupuestario y la distorsión en la política salarial del sector público.

III.3.- <u>TERCER AGRAVIO</u>: ARBITRARIEDAD DEL DECISORIO. EL PRONUNCIAMIENTO APELADO CONFIGURA UNA INDEBIDA INTROMISIÓN EN LAS FACULTADES PROPIAS DE OTRO PODER DEL ESTADO.

En línea con lo que viene de decirse, <u>el Poder Judicial de la Nación no posee facultades para forzar la estructura organizativa del Poder Ejecutivo Nacional en los términos del art. 1 de la Constitución Nacional.</u>

Repare V.E. en que, como se desarrollará a lo largo de esta presentación, la arbitrariedad de la resolución recurrida recae en la intromisión del Poder Judicial de la Nación en ordenar cautelar al Poder Ejecutivo -Ministerio de Justicia de la Nación- que implica la abstención de medidas que obedecen a optimizar recursos del Estado y operativizar derechos constitucionales en favor de la ciudadanía en un seno reducido, con control y sin erogaciones innecesarias.

La facultad judicial de controlar las decisiones del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, se limita únicamente al análisis de juridicidad frente a la Constitución Nacional y las normas que regulan su procedimiento de dictado.

Cualquier pronunciamiento motivado en la oportunidad, mérito o conveniencia de la decisión reorganizativa de la estructura ministerial del Poder Ejecutivo, escapa completamente a la órbita judicial, pues a los jueces les está vedado expedirse sobre aquellos aspectos discrecionales que son de resorte exclusivo de los otros poderes del estado, siempre que, (como ocurre en el presente caso), se respeten los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Con relación ello, es de aplicación a*l sub examen* la reiterada jurisprudencia de la CSJN según la cual *"…esta Corte ha establecido que la presunción de validez de los actos de los poderes públicos, impide disponer por vías como la aquí perseguida, la suspensión de la aplicación de leyes o decretos provinciales impugnados (…) si no se invoca la irreparabilidad del perjuicio que aquella pudiera producir a la actora…Esa recordada presunción obliga, pues, a una estricta apreciación de las circunstancias del caso, toda vez que a los requisitos usualmente exigibles para la admisión de una medida cautelar semejante debe agregarse la acreditación del peligro irreparable en la demora y asimismo la consideración, ineludible, del interés público*" (Fallos: 207:216; 210:48; 307:2267).

En el mismo sentido, se ha sostenido: "*Para que proceda la prohibición de innovar frente a la administración pública es menester que el peticionario pruebe la arbitrariedad del acto recurrido o la violación prima facie de la ley para hacer caer la presunción de legalidad del acto administrativo y, por tanto, su ejecutoriedad*" (CNCiv. C, 18-4-76, LL 1977-A-549).

Es dable decir que **las razones exhibidas en el escrito de inicio no permiten desplazar la carga de inercia del *statu quo* que el legislador ha puesto en cabeza de quien pretenda desvirtuar la presunción de validez de un acto administrativo** (cfr. art. 14 ley 26.854, y sentencia de la Sala IV del fuero en la causa Nº CAF 5745/2024 Incidente nº 1 - actor: Ramírez, Guadalupe María. Demandado: INCAA - res

22/24 s/ inc de medida cautelar", resol. del 20/8/24), lo que no fue valorado por el a quo en la sentencia cuestionada.

Por otra parte, como bien indicó la Sala IV de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal en la causa 5745/2024/1 Incidente nº 1 – "Ramírez, Guadalupe María c/ INCAA - RES 22/24 s/ inc de medida cautelar", (Sentencia del 20/8/2024): "*los términos en que fue concedida la medida cautelar afecta de forma directa e irreparable el cabal cumplimiento de los lineamientos legales del decreto que declaró la emergencia administrativa, (decreto no impugnado). Repárese en este punto en que el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo la reorganización administrativa, en el marco de una reforma del Estado, con arreglo a unas bases que, justamente, se refieren a la mejora de su funcionamiento para lograr una gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad en la atención del bien común; la reducción del sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit, transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas; y el efectivo control interno de la administración pública nacional con el objeto de garantizar la transparencia en la administración de las finanzas públicas*".

En autos se ha ignorado el grave potencial dañoso advertido por esta parte al momento de producir el informe que se concretará si se mantiene la cautelar dictada que ha perdido vigor; toda vez que, se insiste, implica una intromisión en las facultades de otro poder -en este caso, el Poder Ejecutivo-. Así, toda vez que nos encontramos en el ámbito de competencias específicas y privativas del Poder Ejecutivo Nacional, la medida cautelar debe ser revocada por importar una grave intromisión en la esfera de reserva de la Administración, recordando que "*La misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquellos deben adoptar; ello sin perjuicio del ejercicio a posteriori del control destinado a asegurar la razonabilidad de esos actos (artículo 28 de la Constitución Nacional) y a impedir que se frustren derechos cuya*

salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal"(Fallos: 346:1387).

Por otra parte, y en relación a la falta de análisis sobre la temporalidad y discrecionalidad de la medida otorgada, **la sentencia recurrida no valoró adecuadamente la normativa que faculta a la Secretaría de Justicia a la rescisión unilateral de los convenios con entes cooperadores, así como sus competencias para modificar o alterar el orden de prioridades de las prestaciones -conforme art. 5 de la ley citada-.**

III.4.- <u>CUARTO AGRAVIO</u>: OMISIÓN DE ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY.

La sentencia descuida el impacto en materia de igualdad previsto constitucionalmente (art. 16 CN), ya que no pondera que el sistema cuestionado genera empleados públicos de "primera" y de "segunda" categoría, con diferencias salariales injustificadas por tareas equivalentes, e ignora el principio constitucional de "igual remuneración por igual tarea" (art. 14 bis CN).

Como se ha dicho *ut supra*, el *a quo* desatiende que la Resolución 376/24 busca restablecer la equidad en la administración pública, ya que mantener un régimen de privilegio para ciertos sectores administrativos sin justificación funcional se evidencia como claramente discriminatorio.

Y, también, omite evaluar que la continuidad del sistema afecta derechos de terceros (otros empleados públicos) no representados en el proceso, interés éste prioritario para la Administración Central.

III.5.- <u>QUINTO AGRAVIO</u>: FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LOS RECAUDOS PREVISTOS EN LA LEY N° 26.854 PARA EL DICTADO DE LA MEDIDA CAUTELAR.

III.5.1.- En su libelo introductorio, la parte actora ha solicitado el dictado de una medida precautoria (arts. 13 y 14 de la ley 26.854) sin siquiera acreditar que se encuentren reunidos en su totalidad los requisitos de admisibilidad para su procedencia, la que, concedida, agravia los intereses de mi mandante y debe ser revocada en orden a los fundamentos que se exponen a continuación.

En este punto cabe decir que la parte accionante tiene la intención de que se le **restituya** la vigencia del régimen de incentivos; sin embargo, sus pretensiones se traducen procesalmente en el pedido de **suspensión** de los efectos del art. 2° de la Resolución N° 376/2024.

En este contexto, **la faz suspensiva de la medida precautoria esconde una pretensión positiva de restablecimiento que V.E. no puede convalidar**, ya que el régimen jurídico por el cual se pagaban dichos incentivos no ha sido revocado a los agentes de manera particular, **sino que fue completamente dejado sin efecto.**

En esta línea, el pronunciamiento restitutivo por parte del *a quo* no se haya **circunscrito a la normativa** que regula la materia, esto es, a las exigencias establecidas por la autoridad de aplicación en materia de empleo público que resulta ser la Oficina Nacional de Empleo Público, en lo que refiere a la creación y vigencia de incentivos y/o suplementos.

En ese sentido y por imperativo legal, el pago del incentivo suprimido encontraba sustento legal únicamente en los preceptos de las Leyes N° 23.283 y N° 23.412 exclusivamente a los fines allí previstos, de forma que el cumplimiento de las actividades de formación y perfeccionamiento se presenta como una condición *sine qua non* para su otorgamiento.

Ello no sólo por expreso mandato legal, sino además en función de la autorización prevista en el Decreto N° 2016/86, que sólo habilita la cooperación y la suscripción de convenios en el marco de los fines legalmente estipulados.

A esta altura del análisis vale reiterar **NO HAY NORMA QUE OBLIGUE AL ESTADO NACIONAL A REALIZAR LA CONDUCTA EXIGIDA EN LA CAUTELAR (v. art. 14 inc. 1º apart. a).**

III.5.2.- INCORRECTA VALORACIÓN DE LA VEROSIMILITUD DEL DERECHO INVOCADO POR LA ACTORA Y LA VEROSIMILITUD EN LA ILEGITIMIDAD DE LA CONDUCTA DEL ESTADO NACIONAL.

Cuando hablamos de medidas cautelares contra el Estado debe verificarse respecto de la verosimilitud en el derecho un doble conforme: i) la verosimilitud en el derecho de la accionante (legitimación) y; ii) la verosimilitud en la ilegitimidad de una conducta estatal.

La sentencia impugnada determinó la presencia de verosimilitud en el derecho pues consideró que: "*…aparece acreditada (dentro del marco de estrecho conocimiento que permite una resolución cautelar) la verosimilitud al derecho esgrimido por los actores pues, a la luz de la doctrina de la CSJN, se vislumbran ciertos indicios serios que conducirían a sospechar la existencia de ilegitimidad en la resolución 376/24 (incisos b) y c artículo 13 ley 26854)…".*

Entonces, se enfatiza en el evidente agravio que constituye para esta parte que la sentencia en análisis ni siquiera de forma indiciaria haya analizado la verificación de los recaudos legales habilitantes al cobro del incentivo, en el caso específico de cada uno de los actores en cuestión.

Por el contrario, en el marco de las actuaciones administrativas en las que tramitaron los reclamos de los actores interpuestos contra la Resolución N° 376/24, en los términos del artículo 24 inciso a) de la Ley N° 19.549 y sus modificaciones, que culminaron con el dictado de las resoluciones ministeriales citadas *ut supra*, **se encuentra acreditado que los actores percibieron incentivos en el marco de las prestaciones previstas por las Leyes Nros. 23.283 y 23.412, y que su percepción no tuvo vínculo directo con el desempeño de las tareas asignadas por su trabajo en**

relación de dependencia para el Estado Nacional bajo el régimen de la Ley N° 25.164 y los Decretos Nros. 1421/02, 214/06 y 2098/08 y sus respectivos modificatorios.

Además, el juez de primera instancia no consideró que el pago de esos estímulos era efectuado directamente desde el Ente cooperador, en el marco del régimen de cooperación creado por la Ley N° 23.283, que prevé especialmente que dichas prestaciones se efectúan sin cargo para el ESTADO NACIONAL.

Es notorio que, al evaluar la verosimilitud del derecho, no se analizó que los actores no aportaron prueba tendiente a acreditar que hayan asistido a cursos, congresos, capacitaciones y/o jornadas, mediante los cuales se propenda a su capacitación o perfeccionamiento, en clara contradicción con las previsiones legales plasmadas en la Leyes Nros. 23.283 y 23.412, citadas.

Tales circunstancias tampoco fueron comprobadas por los interesados en el curso del procedimiento recursivo por ellos instado en sede administrativa.

Así la manda judicial, en los términos en los que fue dispuesta, no sólo resulta carente de vigencia, sino que establece la percepción del incentivo previsto en el artículo 4° inciso e) de la Ley N° 23.283 con el expreso conocimiento por parte del juzgador de la ausencia de requisitos normativos para su otorgamiento.

No sólo resulta contradictorio con el principio de legalidad, sino que desvirtúa el principio de igualdad ante la ley, en tanto que, **establece un privilegio respecto de los accionantes en relación con los demás agentes públicos**. Lo resuelto por el a quo, obliga a mi mandante a no dar idéntico tratamiento para el resto del personal comprendido en el régimen general de empleo público. La afrenta es manifiesta y el agravio ostensible. El juzgador, a través de su pronunciamiento, reinstala todo lo que se quería adecuar a derecho con las normas y actos dictados en el marco del proceso

de transparencia y eficacia en la gestión de recursos del Estado, a los que ya se ha hecho referencia.

Justamente en ese contexto, con fecha 17/12/2024, esta cartera ministerial dictó la Resolución N° 376 que la parte actora impugna, instruyendo el cese de los incentivos al personal del Ministerio de Justicia y sus organismos dependientes, a partir del 31/12/2024 (art. 2º de la citada resolución).

Por otro lado, la sentencia omite ponderar la evidente desnaturalización del régimen de incentivos, ya que los incentivos fueron creados específicamente para la *"asistencia a cursos, congresos o jornadas científicas, mediante los cuales se propenda a su capacitación o perfeccionamiento*" (art. 4° inc. e, Ley 23.283), y el fallo admite que se otorgan "*sin que se hayan llevado a cabo las actividades de capacitación previstas*".

En este sentido, la necesidad de acreditar la "verosimilitud del derecho invocado" es una exigencia tanto del artículo 13 como del 14 de la Ley N° 26.854; como también del artículo 12 de la Ley N° 19.549, el cual consagra la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria del acto administrativo.

Pues si bien en el estrecho marco de conocimiento de las medidas cautelares no se trata de un análisis exhaustivo de certeza, sino de un análisis más bien hipotético, este debe presentarse de manera patente en casos como los de autos.

Por lo tanto, tratándose la acción impetrada de una medida que dispone la suspensión de un acto administrativo, **debería fundarse en un vicio notorio, de una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, o de una violación legal patente** (CSJN, "TABES SA c/ EN – M Hacienda – AFIP – DGI s/ inc. de medida cautelar" 22/10/2024 ., Fallos: 347:1476).

Ello es así, en virtud de la presunción de legalidad del acto administrativo dispuesta en el mencionado artículo 12 de la Ley N° 19.549.

En este punto, cabe destacar que **los actos emanados de la Administración gozan de presunción de legitimidad y fuerza**

ejecutoria, razón por la cual, en principio, ni los recursos administrativos, ni las acciones judiciales mediante las cuales se discuta su validez suspenden la ejecución del acto cuestionado (CNACAF, Sala III, in re "POSTAL GROUP SRL- INC. MED. C/ CNC-RESOL 1626/05 (EXPTE. 8722/04) S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO", del 14/9/06; "MACIEL JOSÉ DEL VALLE -INC MED- C/ EN-DTO 572/94- Mº PLANIFICACIÓN – SSP Y VN- DISP 8/09 Y OTROS/ AMPARO LEY 16.986", entre otros). Como consecuencia de lo expuesto, es requisito fundamental para admitir la pertinencia de medidas cautelares contra actos administrativos, la comprobación de su manifiesta ilegalidad o arbitrariedad, pues sólo concurriendo dicha circunstancia resulta susceptible de ser enervada la mentada presunción de legitimidad (confr. CNACAF, Sala III, in re "CAPURRO OSCAR GUILLERMO C/ EN- M° JUSTICIA- DNRA Y CP- DISP 476/05 S/ MEDIDA CAUTELAR (AUTÓNOMA)", del 24/4/06; "DROGUERÍA JUMPER SA C/ EN - Mº SALUD-RESOL 17/06 (EXPTE. 10837/06-7) S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO", del 8/9/08, entre otros).

De esta manera, no sólo no está acreditada la verosimilitud del derecho en los términos estrictos de la ley, sino que con su concesión está asimilando una conducta estatal legal y legítima constitucionalmente como es la reorganización de sus estructuras a los efectos de cumplir con fines públicos como el presupuesto nacional y la Ley de Administración Financiera con una vía de hecho evidentemente ilegítima y arbitraria.

En este orden de razonamientos, conviene traer a colación la doctrina de la Corte Suprema que dice que todo sujeto que pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida cautelar debe acreditar la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (Fallos: 329:3890; 4161 y 5160, entre otros).

Asimismo, se erige en agravio del Estado Nacional que el *a quo* no tuviera en cuenta que la adhesión al régimen de estímulos y/o incentivos para el personal del Ministerio de Justicia y sus Organismos dependientes sin haber formulado reservas expresas, i**mplicó por parte de los**

accionantes su voluntario sometimiento a ese régimen jurídico, y un inequívoco acatamiento que determina la improcedencia de su ulterior cuestionamiento. Ello, debido a que, de conformidad con la teoría de los actos propios, no corresponde ejercer un derecho en abierta contradicción con conductas previas que hayan permitido inferir un determinado comportamiento en la relación jurídica (Dictámenes: 213:250; 231:72; 243:648; 247:240; 251:339).

Toda vez que del texto de la norma que crea los incentivos surge su precariedad, ello sustentó el inicio de un proceso tendiente a configurar los salarios dentro del orden SINEP, y en consecuencia, eventualmente, abonar los suplementos allí previstos, con sus respectivas retenciones y aportes.

Esto de ninguna manera conduce a perjudicar a los agentes sino, por el contrario, revela un proceso de adecuación salarial.

Por otro lado, el contenido de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Cello" citado por el *a quo*, implica ÚNICAMENTE que esta jurisdicción debe integrar a la cuenta previsional de la demandante las sumas correspondientes a los aportes y contribuciones que hubieran correspondido al incentivo por el período no prescripto.

De esta manera, la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al respecto se limita solamente a las afectaciones del haber jubilatorio que se verifican por la falta de aportes, mas no a la continuidad en el pago de los incentivos.

En el presente caso, **no se trata de una reducción salarial dentro del esquema remuneratorio del empleo público, sino de la supresión de un pago adicional de origen claramente ilegal y distorsivo, que no era abonado por la Administración Pública Nacional, sino por un ente privado**.

Dicha asignación, al no integrar el sistema de remuneraciones normales y habituales del sector público, carece de juridicidad y no puede ser equiparada a una retribución legítima del empleo estatal.

Y, asimismo, la sentencia omite considerar que, en cumplimiento de los precedentes del Máximo Tribunal, el propio Ministerio de Justicia,

mediante **Resolución N° 100/25**, instruyó al pago de los aportes y de las contribuciones correspondientes a los incentivos abonados a los agentes de este Ministerio de Justicia, pero -se enfatiza- de ello no puede deducirse la obligación de mantener el pago de dicho incentivo indefinidamente.

En esa misma línea argumentativa, también puede aseverarse que la decisión de marras desvirtúa el principio del régimen progresivo de la carrera administrativa del SINEP (conforme Título II, Capítulo III y IV, y Título IV del Decreto 2098/08).

Conforme surge expresamente de las previsiones del artículo 5° de la Ley N° 23.283, el Ministerio de Justicia se encuentra habilitado legalmente para modificar o alterar la prestación a cargo del Ente cooperador, siempre que las circunstancias o las políticas del organismo lo estimen necesario, justamente esa naturaleza discrecional obsta su estabilidad, sin perjuicio que en los hechos su reiterada percepción por parte de los causantes haya adquirido una relativa habitualidad.

Por todo lo expuesto, la Resolución 376/2024 se revela válida, pues ninguno de los argumentos vertidos por la contraria o bien, de la sentencia en estudio socavan la presunción de legitimidad, en tanto se reúnen todos los elementos esenciales del acto administrativo libre de vicios (art. 7° de la LNPA) ergo, no existe verosimilitud en la ilegitimidad del acto cuestionado.

En otro vértice, puede evidenciarse del resolutorio atacado su aversión al reconocimiento de la Ley N° 27.742 (Ley de Bases), en cuanto palmariamente desconoce la jerarquía normativa y el carácter excepcional de la misma, en relación a que otorga facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo en un contexto de emergencia pública. Esta ley, sancionada el 7 de agosto de 2024, constituye un nuevo marco jurídico que modifica el escenario normativo previo:

- La delegación legislativa contenida en el art. 1° es amplia y explícita para materias de administración y emergencia por el plazo de un año.
- El art. 2° inc. b) autoriza específicamente a "reducir el

sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit", lo que incluye claramente sistemas de remuneración paralelos o irregulares.

- La interpretación restrictiva que hace el tribunal ignora el espíritu reformista de la norma y el contexto de crisis económica que motivó su sanción.

- El magistrado omite considerar la prelación normativa: una ley posterior (27.742) puede modificar los alcances de regímenes anteriores como el de la Ley 23.283.

En esta hermenéutica, **la sentencia dictada, subestima el alcance de la emergencia pública declarada por la Ley 27.742, la cual específicamente delega facultades al Poder Ejecutivo para:**

- Mejorar el funcionamiento del Estado buscando una gestión transparente y eficiente;

- Reducir el sobredimensionamiento estructural para disminuir el déficit;

- Transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas.

En dicho contexto, la Resolución N° 376/24 se enmarca claramente en resolver una situación anómala en la estructura salarial generadora de distorsiones y privilegios.

No es ocioso destacar que el artículo 15 de la Ley N.º 26.854 establece, para que una medida cautelar contra el Estado sea procedente, el deber de verificar la existencia de un daño grave, concreto e irreparable, acompañado de una apariencia de derecho fundada en indicios serios y graves sobre la ilegitimidad del acto estatal.

En el caso bajo análisis, no se han cumplido tales requisitos, ya que las imputaciones formuladas por la parte actora son de carácter genérico, hipotético y carentes de respaldo probatorio suficiente, lo que impide acreditar la verosimilitud del derecho necesaria para justificar una

intervención judicial de esta naturaleza, tornando la medida adoptada por el *a quo* palmariamente arbitraria.

La imposición de una medida cautelar que impide al Estado Nacional administrar legítimamente los fondos del Sistema de Cooperación de conformidad con las pautas brindadas por el propio plexo normativo aplicable, destinándolos a los objetivos que las leyes les asignan, no solo vulnera su capacidad de actuación, sino que agrava aún más la crítica situación económica que atraviesa el país. Este tipo de intervenciones judiciales comprometen la implementación de políticas públicas orientadas a la optimización y racionalización del gasto público, dificultando el cumplimiento de los objetivos estatales en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Por lo tanto, la falta de cumplimiento de los requisitos legales, sumada a la necesidad imperiosa del Estado de gestionar sus recursos con eficacia en un contexto de crisis económica, torna improcedente la medida cautelar solicitada y justifica plenamente su revocación por V.E.

Sobre dicha base, en el limitado marco de conocimiento precautorio, y en consonancia con lo expresado recientemente por la Sala III de la Excma. Cámara del Fuero, **es arbitrario por parte del *a quo*, afirmar que la accionante ha logrado satisfacer plenamente los requisitos que justifiquen acceder a la medida requerida, ya que las alegaciones de la parte actora no permiten determinar la configuración de tales extremos con el grado exigido para el dictado de una medida positiva"** (CnCAF. Sala III, arg. causa 12891/2024, "Morales, Marcos Andrés c/ Estado Nacional – Jefatura de Gabinete – Agencia Nacional de Discapacidad s / amparo ley 16.986", resol. del 13/8/24). Por tanto, compartiendo el criterio del tribunal, se llega a la conclusión que la decisión recurrida luce arbitraria y debe ser revocada.

Finalmente, la sentencia contradice la doctrina establecida por la Corte Suprema en numerosos fallos:

1) En "Kessel, Carlos María c/ Gobierno Nacional" (Fallos 234:717), la CSJN

sostuvo que "*nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos ni a su inalterabilidad*";

2) En "Aranda c/ Provincia de Tucumán" (Fallos 307:1374), se dictaminó que "*no existe derecho adquirido a mantener un determinado régimen jurídico, pues ello implicaría la imposibilidad de su modificación por el legislador, vulnerando el principio constitucional que reconoce la potestad del Estado para adoptar las medidas que estime convenientes para la protección de los intereses generales*";

3) En "Chocobar, Sixto C. c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos" (Fallos 319:3241), la CSJN reafirmó que "*la modificación de las leyes por otras posteriores no da lugar a cuestiones constitucionales relacionadas con el derecho de propiedad*".

Por todo lo expuesto, corresponde se haga lugar al recurso interpuesto y se proceda a revocar la sentencia cautelar.

III.5.3.- INADECUADA VALORACIÓN DEL RECAUDO DE PELIGRO EN LA DEMORA.

El *recaudo "periculum in mora",* es el que constituye la justificación de la existencia de las medidas cautelares, tratando de evitar que el pronunciamiento judicial que reconozca el derecho del peticionario llegue demasiado tarde o no pueda cumplirse[1] (conf. Fenochietto, C. E., "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado Anotado y Concordado", t I, 2° Ed., págs. 818/819).

El error en la valoración del peligro en la demora de la sentencia recurrida encuentra fundamento en la omisión de un análisis equilibrado entre el perjuicio individual alegado por los actores y el perjuicio institucional y presupuestario que implica mantener un sistema de pagos irregular.

[1] Conf. Fenochietto, C. E., "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado Anotado y Concordado", t I, 2° Ed., págs. 818/819.

En este punto, resulta menester recordar que conforme uniforme jurisprudencia de la Excma. Cámara de Apelaciones del Fuero, para acceder a cualquier medida precautoria debe evidenciarse fehacientemente el peligro en la demora que la justifique, el cual debe ser juzgado de acuerdo a un juicio objetivo o derivar de hechos que puedan ser apreciados incluso por terceros (Sala IV, Causa Nº 884/11, del 22.02.11, con cita de CSJN, Fallos: 314:711; 317:978; 319:1325; 321:695; y 2278; 323:337 y 1849; Sala III, in re: " Subterráneos de Buenos Aires SE c/ EN Mº de Economía y FP SCE y otro s/ Amparo ley 16.986", del 18.06.15), presupuesto que resulta aún más exigible cuando –como en el caso de autos- se cuestiona la legitimidad de actos administrativos (CNACAF, Sala IV, in re: "Cáceres Valdemar y otros–inc med- c/ EN Mº de Justicia SSI GN dto 1081/05 s/ Personal Militar y Civil de las FFAA y de Seg", del 6.11.08, Sala III, in re: "Henry Emilio Carlos –inc. med cautelar- c/ EN CSJN Resol 3928/11 1586/12 y otro s/ Proceso de Conocimiento", del 30.09.13; "Leregres SA c/ ONABE s/ Medida Cautelar (Autónoma)", del 23.12.13, entre otros).

Dicho requisito debe estar acompañado de la presencia concomitante de la verosimilitud en el derecho y de la irreparabilidad en el daño sumados a la no afectación del interés público comprometido.

Sentado lo anterior, debe tenerse presente que la resolución en crisis presenta deficiencias técnicas en orden a que su objeto se ha tornado ilusorio.

Es así que la medida cautelar fue concedida sin verificar el mantenimiento de las condiciones que llevaron a la parte actora a solicitarla y prescindiendo de las circunstancias vigentes al momento de su dictado, extremo que, en el marco de los antecedentes reseñados, conlleva su revocación.

Además, los fundamentos invocados para considerar acreditado el requisito de peligro en la demora resultan insuficientes.

En este orden de ideas, la sentencia presenta deficiencias de orden argumentativo, además de una nula actividad probatoria que la sustente, si

bien el nivel de certeza en torno a la presencia de la verosimilitud en el derecho puede ser atenuado en el marco estrecho de conocimiento que impone una medida cautelar, lo cierto es que dicha flexibilidad no se da respecto del peligro en la demora.

A mayor abundamiento, **los únicos agravios esgrimidos por la parte accionante giran en torno al carácter alimentario de los incentivos y resultan insuficientes por sí solos a fin de acreditar el peligro en la demora.**

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha resuelto:

"…Al respecto, cabe señalar que la decisión de la cámara, en cuanto consideró existente el *periculum in mora*, carece de sustento válido, porque no tuvo en cuenta que, como sostuvo el Tribunal, **el carácter alimentario de la remuneración mensual no basta para obviar el tratamiento de otras facetas que resultan determinantes para la desestimación de la medida innovativa**(ya citado al inicio del presente).

No se ha demostrado un perjuicio de imposible reparación ulterior. En efecto, **numerosos reclamos de igual tenor al presente -ejemplo diferencias salariales pago de suplementos, etc- son requeridos sin medida cautelar, en atención a que se piden las sumas con carácter retroactivo, con más intereses, sin que ello implique una lesión irreparable a la esfera de los derechos de todo ese colectivo de demandantes.**

En este caso, no se han expresado características particulares que permitan apartarse de esa conducta, por lo que la sentencia se basa simplemente en los dichos de la actora, que se reducen a meras afirmaciones genéricas, sin profundizar en la extensión y concreción de los derechos de carácter alimentario que serían afectados de manera irreparable por el curso del trámite normal y habitual del procedimiento adminsitrativo; lo que las erige como meramente dogmáticas. Incluso la propia actividad desplegada por el Juzgado –al requerir el informe del Art. 4 Ley 26.854- aporta sustento en esta línea argumental, ya que al requerirlo el propio sentenciante, consideró que no se configuran los supuestos previstos en el inc. 2° del

artículo 2 de dicha Ley.

Finalmente, las premisas vertidas en torno al supuesto carácter alimentario pierden toda validez desde el momento en que los incentivos revestían un privilegio y no un derecho para sus beneficiarios. Esa circunstancia surge evidente a poco que se repare que los agentes del Estado Nacional de otras jurisdicciones con idénticas tareas y condiciones laborales de antigüedad y formación, cobraban por su trabajo únicamente las sumas correspondientes a sus labores dentro del Sistema Nacional de Empleo Público. Es así que el incentivo implicaba un tratamiento desigual para quienes se encontraban en igualdad de condiciones y circunstancias, lo que motiva su caracterización como privilegio.

Así, atender al peligro en la demora en virtud del carácter alimentario argüido implica, lisa y llanamente, reconocer como derecho adquirido de una conducta contra legem, lo que configura un agravio al que hemos dedicado su capítulo pertinente.

Como V.E. podrá advertir, las endebles argumentaciones de la sentencia refieren a afirmaciones de la contraria que son meramente conjeturales y no alcanzan para configurar los presupuestos del "daño irreparable", requisito esencial para la procedencia de la medida cautelar solicitada.

Concluyendo, el argumento vertido por el *a quo* en torno a la importancia de los derechos en juego no resulta idóneo para justificar la concesión de la medida, aún cuando su criterio fuera el de apreciar con mayor laxitud el peligro en la demora en atención a la fuerte presencia de verosimilitud en el derecho, pues dicha línea argumental no lo habilita a prescindir de acreditar acabadamente que la ejecución de la conducta material que motiva la medida, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior. Lo que no se hizo en las presentes.

Es decir, la parte actora no ha fundado el supuesto peligro en la demora, más que en apreciaciones genéricas, sin aportar ningún fundamento que permita, al menos, inferirlo como lo hace la sentencia en crisis.

Cabe reiterar que, además de su carácter provisional, estas medidas no proceden, en principio, respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan (Fallos: 323:3277 y 3326; 326: 2741 y 4888; 327:4301); y por los mismos motivos tampoco proceden las medidas de no innovar (Fallos: 329:789, entre muchos otros).

Si bien esa regla admite excepciones cuando se los impugna sobre bases que aparecen *prima facie* verosímiles, de aquel principio se deriva la obligación de adoptar un criterio de particular estrictez en el examen de medidas suspensivas de los efectos de tales actos.

Ello es así ya que, a partir de la presunción de legitimidad de la que gozan los actos estatales, ES REQUISITO FUNDAMENTAL PARA ADMITIR LA PERTINENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES EN SU CONTRA LA COMPROBACIÓN DE SU MANIFIESTA ILEGALIDAD O ARBITRARIEDAD, PORQUE SÓLO CONCURRIENDO DICHA CIRCUNSTANCIA RESULTA SUSCEPTIBLE DE SER ENERVADA LA CITADA PRESUNCIÓN (CSJN - fallos: 205:365; 210:48; CNACAF, Sala III - «POSTAL GROUP SRL» - sentencia del 14/09/2006; «BIMEDA SA», del 16/02/2010; entre muchos otros).

Así, en tanto, surge de manera manifiesta que el Poder Ejecutivo sostiene atribuciones de reorganización de su propia estructura, de manera de alcanzar niveles óptimos de eficiencia, atendiendo a las garantías reconocidas en el régimen normativo especial y en nuestra Carta Magna.

III.5.4.- LA GRAVE AFECTACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO QUE IMPLICA LA MEDIDA CAUTELAR.-

Si bien hemos dedicado un apartado agravio específico al interés público soslayada por la medida cautelar dictada. En este punto corresponde reiterar que la tutela decretada implica, lisa y llanamente, una afrenta directa, al interferir con las políticas estatales de reestructuración administrativa y optimización de recursos esenciales para garantizar una gestión eficiente de la Administración Pública Nacional.

Dichas políticas, enmarcadas en los objetivos establecidos por la Ley N.º 27.742, conocida como Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, reiteramos, buscan racionalizar el uso de los recursos públicos y atender de manera efectiva las necesidades de la sociedad en un contexto de emergencia administrativa y económica.

Por otra parte la accionante no ha solicitado ni el magistrado ha declarado de oficio la inconstitucionalidad de las facultades conferidas por la Ley de Bases para la reestructuración de la Administración Pública Nacional por lo que V.S. carecía de apoyatura técnica para decidir como lo hizo en relación a los impedimentos impuestos por la sentencia en crisis, lo que contribuye a descalificarla como acto jurisdiccional válido.

A su vez, el artículo 15 exige que estas medidas solo sean procedentes cuando exista un daño grave, concreto e irreparable, sustentado en indicios serios y graves de ilegitimidad del acto estatal. En el presente caso, no se han acreditado estos requisitos, ya que la parte actora no ha demostrado de manera suficiente cómo la continuidad de las políticas de reorganización y racionalización de recursos vulnera de forma directa los derechos que invoca.

Por el contrario, estas medidas administrativas buscan fortalecer la capacidad estatal para responder de manera adecuada y eficiente, priorizando el bienestar colectivo. La intervención judicial prematura en estas decisiones legítimas no sólo compromete el interés público, sino que perpetúa estructuras obsoletas que han demostrado su ineficacia.

En efecto, la sentencia recurrida banaliza el concepto de interés público reduciéndolo a una cita doctrinaria sin aplicación concreta al caso:

- No evalúa el impacto en el Sistema de Cooperación de extenderse el criterio propuesto en la medida.

- Omite considerar la afrenta al principio de igualdad que constituye la existencia de empleados públicos que realizan tareas o funciones similares no perciben estos incentivos, generando una inequidad

estructural y desvirtuando la carrera administrativa.

- El interés público también comprende la integridad del sistema remunerativo estatal, la transparencia en la asignación de recursos públicos y la igualdad ante la ley.

- El fallo no considera que la continuidad de regímenes paralelos de remuneración impide una política salarial uniforme y transparente.

Por las razones expuestas, la medida cautelar solicitada debe ser revocada, resguardando así los principios de legalidad, eficiencia y sostenibilidad que deben guiar la actuación del Estado.

La jurisprudencia reciente sobre esta cuestión estableció: "*Que, si bien la ausencia de verosimilitud de la ilegitimidad invocada con el grado de configuración exigido para la tutela anticipatoria pretendida es suficiente para denegarla, tal como lo advirtió con toda razón la magistrada de la instancia anterior, tampoco asiste razón a la apelante cuando desmerece el interés público involucrado en el hipotético otorgamiento de la medida (conf. arts. 1° y 2° de la ley 27.742).*" (K. A. c/ EN-M JUSTICIA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal Sala- SALA IV de fecha 27/12/2024).

Es importante destacar que el Estado, a través de sus políticas públicas, tiene la responsabilidad de equilibrar y armonizar diferentes derechos humanos y garantías de distintos sectores de la sociedad.

Cabe decir que la medida afecta directamente la vigencia de normas con jerarquía legal como los Decretos Nros. 8 y 86 del 2023, 450, 451, 643 y 735 del 2024 sin que se hubiera pronunciado a su respecto, motivo por el que merece ser descalificada como acto jurisdiccional válido y debe ser revocada.

Este déficit en la fundamentación vulnera principios esenciales del derecho administrativo y procesal, como el de razonabilidad y proporcionalidad, así como la obligación de resguardar el interés público

frente a decisiones que puedan comprometer gravemente su sostenibilidad.

La doctrina sobre gravedad institucional está ampliamente desarrollada en "Dromi, José R. (Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación) s/ avocación en autos: 'Fontenla, Moisés Eduardo c/ Estado Nacional'" (Fallos 313:863), donde la CSJN estableció que "*existe gravedad institucional cuando la cuestión excede el mero interés individual de las partes y afecta de modo directo el interés general de la comunidad*".

III.5.5.- CONCLUSIÓN

La medida cautelar concedida no cumple con los requisitos exigidos en la Ley 26.854 que regula las medidas cautelares frente al Estado Nacional. Este ley exige la concurrencia simultánea de todos ellos, con lo cual con la ausencia de uno sólo resulta suficiente para rechazar la tutela anticipada. En el caso no reúne ninguno:

1) Ausencia de perjuicio grave e irreparable: No se ha acreditado sumariamente que la ejecución de la Resolución 376/24 cause perjuicios graves de imposible reparación ulterior. La suspensión del pago de incentivos constituye un acto administrativo legítimo fundamentado en la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, que declaró la emergencia pública administrativa, económica y financiera. Como ha establecido la CSJN en "Nobleza Piccardo SAIC y F. c/ Provincia de Santa Fe" (Fallos 331:108), este extremo debe "*resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación de las diversas disposiciones impugnadas, entre ellas su gravitación económica*";

2) Inexistencia de verosimilitud del derecho: La sentencia no evalúa adecuadamente que los incentivos establecidos en la Ley 23.283 fueron diseñados específicamente como mecanismos excepcionales de cooperación técnica y financiera para la capacitación del personal, no como componentes permanentes del salario. El carácter discrecional, precario y

transitorio de estos incentivos fue desconocido por el tribunal. La CSJN ha sostenido en "Orbis Mertig San Luis SAIC c/ Provincia de Buenos Aires" (Fallos 329:3890) que "*resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza*". Tal requisito no se encuentra satisfecho en la sentencia recurrida;

3) Afectación del interés público: La sentencia interpreta erróneamente el concepto de "interés público", ignorando que la Resolución 376/24 busca corregir distorsiones históricas en la estructura salarial del Estado, garantizando el principio constitucional de igual remuneración por igual tarea (art. 14 bis CN). En "CNCAF, Sala III, causa 47704/11" se sostiene que *"la presunción de validez que debe reconocerse a los actos de autoridades constituidas, obliga en los procesos precautorios a una severa apreciación de las circunstancias del caso*".

- V -

SOSTIENE CUESTIÓN FEDERAL

Para el hipotético caso de que V. E. confirmara la resolución apelada, sostenemos la reserva del caso federal atento que se estaría vulnerando derechos de raigambre constitucional (arts. 1, 14, 14 bis, 16, 17, 18, 28, 29, 31, 33, 75 inc. 19, 76, 116 CN), la validez, alcance y vigencia de las facultades conferidas mediante las Leyes Nros. 26.854, 23.283, 23.412 y 27.742, al tiempo que se estaría pronunciando en contra de la validez de actos dictados por autoridad nacional RESOL-2024-331-APN-MJ, RESOL-2024-376-APN-MJ, Resolución 100/2025, Resolución N° 281/25, Resolución N° 282/25, Resolución N° 283/25, Resolución 284/25 y atento estar en juego, cuestión de suma trascendencia, arbitrariedad y gravedad institucional, sostenemos expresa RESERVA DEL CASO FEDERAL para ocurrir ante la Excma. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -sin perjuicio de la posibilidad de invocar a la doctrina de la gravedad institucional-, por la

vía del art. 14 de la Ley Nº 48. Máxime cuando podría presentarse una inmiscusión del Poder Judicial en funciones propias de la Administración, que exceden el interés de las partes en el proceso.

- VI -

PETITORIO

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

1) Tenga por fundado en tiempo y forma recurso de apelación contra dicha resolución dictada en fecha 16/05/2025 que otorga la cautelar pretendida por la parte actora;

2) Tenga presente el mantenimiento de la cuestión federal planteada;

3) Se revoque la sentencia de primera instancia, con costas a la parte actora.

Proveer de conformidad,

SERA JUSTICIA

Signature Not Verified
Digitally signed by MARIA AGUSTINA MONTESSANO
Date: 2025.06.10 19:38:37 ART