

PROMUEVE DENUNCIA PENAL. SOLICITA CESE DEL DELITO Y EMBARGO DE FONDOS

SEÑOR JUEZ FEDERAL:

MARCELA MARINA PAGANO, en mi carácter de Diputada Nacional, por mi propio derecho, constituyendo domicilio en Riobamba 75, oficina 1101, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ante V.S. me presento y respetuosamente digo:

I. OBJETO

Vengo a promover **denuncia penal** contra:

- **JAVIER GERARDO MILEI**, Presidente de la Nación;
- **GUILLERMO FRANCOS**, en su carácter de Jefe de Gabinete de Ministros al tiempo del dictado del decreto que se denuncia;
- **SANDRA VIVIANA PETTOVELLO**, Ministra de Capital Humano;
- **MANUEL ADORNI**, actual Jefe de Gabinete de Ministros;

y contra toda otra persona que de la instrucción resulte autora, coautora, instigadora o partícipe, por los hechos que a continuación se describen, prima facie subsumibles en los delitos de **abuso de autoridad** (art. 248 del Código Penal), **incumplimiento de los deberes de funcionario público** (art. 249 del Código Penal) y **desobediencia a una orden judicial** (art. 239 del Código Penal), en concurso real (art. 55 del Código Penal). Asimismo, atento al carácter permanente de los delitos y a haber quedado firme y ejecutiva la orden judicial incumplida, **solicito que se ordene el inmediato cese del delito y el embargo de los fondos necesarios para asegurar el cumplimiento de la ley**, conforme se desarrolla en el Capítulo V. Todo ello sin perjuicio de la calificación que en definitiva corresponda (*iura novit curia*).

II. LOS HECHOS

1. El Honorable Congreso de la Nación sancionó la **Ley N° 27.795** de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente y No Docente, que dispone, entre otras obligaciones a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, la actualización por inflación de las partidas de funcionamiento universitario, la recomposición salarial docente y no docente desde el 1° de diciembre de 2023 (art. 5°) y la recomposición de los programas de becas estudiantiles (art. 6°).
2. El Poder Ejecutivo Nacional **observó en su totalidad** el proyecto mediante el Decreto N° 647/2025. El Congreso, en ejercicio de la atribución del **art. 83 de la Constitución Nacional**, **insistió** en su sanción con la mayoría agravada de dos tercios: la Cámara de Diputados el 17 de septiembre de 2025 y el Senado el 2 de octubre de 2025. En consecuencia, conforme la cláusula final del art. 83, **el proyecto quedó convertido en ley** y fue remitido al Poder Ejecutivo al solo efecto de su promulgación.
3. Lejos de limitarse a promulgar y publicar la ley —único acto que le restaba—, el Poder Ejecutivo dictó el **Decreto N° 759/2025** (B.O. 21/10/2025), suscripto por **MILEI – FRANCOS – PETTOVELLO**, por el cual, bajo la apariencia de una promulgación, **suspendió la ejecución de la Ley N° 27.795**. El art. 1° del decreto promulga la ley «sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 24.629»,

y sus considerandos concluyen que la ley «solo puede ser ejecutada por el Poder Ejecutivo Nacional una vez que se determinen las fuentes específicas para su financiamiento y se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto general».

4. Por esa vía, una ley sancionada con insistencia de dos tercios quedó, en los hechos, **neutralizada por un decreto** y por la invocación de una ley anterior y general (la Ley N° 24.629) y de dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación —órgano asesor del propio Poder Ejecutivo—. La suspensión no se fijó en plazo alguno: quedó sujeta a una condición cuyo cumplimiento depende de la voluntad de los propios obligados.
5. La negativa a aplicar la ley fue **sostenida y pública**. Funcionarios del área educativa declararon ante la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados que deliberadamente no la aplicarían por entender que carecía de fuente de financiamiento, manifestaciones que descartan todo error o demora administrativa y revelan la decisión consciente de no ejecutarla.
6. Frente a ese estado de cosas, el Consejo Interuniversitario Nacional y otros promovieron la acción de amparo caratulada «*Consejo Interuniversitario Nacional y otros c/ EN – PEN – DTO 759/2025 s/ Amparo Ley 16.986*» (Expte. N° [●]), radicada ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11. En diciembre de 2025 se ordenó al Estado Nacional aplicar de inmediato los arts. 5° y 6° de la Ley N° 27.795, **medida cautelar** luego confirmada por la Cámara del fuero.
7. Mientras la causa tramitaba, el Poder Ejecutivo —por intermedio de la **Subsecretaría de Políticas Universitarias de la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano**— suscribió, el **10 de junio de 2026**, un acta con el Consejo Interuniversitario Nacional y las organizaciones gremiales, comprometiendo transferencias por una recomposición salarial del 24,33%, una suba del 20% en gastos de funcionamiento y la ampliación de partidas para hospitales universitarios. Esa acta —que reconoce una recomposición **sensiblemente menor** a la que ordena la ley y referida a programas de becas distintos de los legalmente previstos— **fue presentada por el Estado ante el juzgado con el deliberado propósito de que el reclamo deviniera abstracto** y la causa quedara sin pronunciamiento sobre la constitucionalidad del Decreto N° 759/2025. Las universidades no desistieron de su demanda. La maniobra es, en sí misma, reveladora: quien confía en la validez de su acto no procura que el juez no se pronuncie sobre él.
8. El Estado Nacional, a través del Ministerio de Capital Humano, interpuso recurso extraordinario y, ante su denegación, queja ante la **Corte Suprema de Justicia de la Nación**. El 25 de junio de 2026, el Tribunal —con la firma de los ministros Rosatti, Rosenkrantz y Lorenzetti— desestimó la presentación por no dirigirse contra una sentencia definitiva o equiparable (art. 14 de la Ley 48), **dejando firme la medida cautelar. El rechazo del recurso tornó ejecutiva la manda: el Estado debe cumplir**. La cuestión de fondo —que comprende la inconstitucionalidad del Decreto N° 759/2025— continúa su trámite. Desde la firmeza, toda persistencia en la no ejecución de los arts. 5° y 6° importa, además, **el incumplimiento de una orden judicial firme y ejecutable**.

III. EL DECRETO N° 759/2025 ES MANIFIESTAMENTE INCONSTITUCIONAL Y CONSTITUYE EL ACTO ILÍCITO DE BASE

El núcleo de esta denuncia es el dictado de un decreto que, prevalido de la forma de una promulgación, suspendió la vigencia operativa de una ley del Congreso. Esa decisión es nula de nulidad absoluta y configura el sustrato de los tipos penales invocados, por las razones que siguen.

1. El art. 83 de la Constitución Nacional no admite la «promulgación suspensiva». Producida la insistencia con dos tercios de ambas Cámaras, la norma «es ley» por mandato constitucional expreso, y al Poder Ejecutivo solo le resta promulgarla y publicarla. La Constitución conoce dos respuestas del Ejecutivo frente a un proyecto —promulgación o veto— y agota el veto en la etapa previa a la insistencia. Adosar a la promulgación una cláusula que suspende la ejecución de la ley es introducir un *tertium genus* inexistente: un veto encubierto ejercido después de haber sido constitucionalmente derrotado.

2. La doctrina de la Corte Suprema es terminante. Desde antiguo, el Máximo Tribunal tiene resuelto que cuando el Poder Ejecutivo altera por vía de la promulgación el producto sancionado por el Congreso «asume la calidad de legislador», pues el proyecto constituye «un todo inescindible» que no puede fragmentarse sin detrimento de su unidad (CSJN, Fallos 268:352, «Colella», 1967). Esa doctrina fue reafirmada, ya vigente la reforma de 1994, al invalidarse promulgaciones que quiebran la interrelación y la unidad queridas por el legislador (CSJN, Fallos 323:2256, «Famyl», 2000). El argumento opera aquí *a fortiori*: si el Ejecutivo no puede siquiera promulgar parcialmente una ley sin romper su unidad, con mayor razón le está vedado promulgarla íntegramente y, en el mismo acto, suspender su operatividad. Eso ya no es alterar la ley: es desactivarla.

3. Un decreto no puede suspender una ley (arts. 31 y 99 inc. 3 CN). El principio de supremacía y jerarquía normativa impide que una norma de rango inferior prive de eficacia a una ley del Congreso. Disponer la suspensión de una ley es ejercer función legislativa, conducta que el art. 99 inc. 3 veda al Poder Ejecutivo «en ningún caso» y «bajo pena de nulidad absoluta e insanable». La doctrina constitucional nacional es conteste (Bidart Campos, Sagüés, Badeni): la división de poderes excluye que el Ejecutivo se arrogue la potestad de derogar o suspender leyes. Y la Corte ha subrayado el carácter excepcional y estrictamente controlable de todo ejercicio de funciones materialmente legislativas por el Ejecutivo (CSJN, Fallos 333:633, «Consumidores Argentinos», 2010). El decreto no reglamenta la ley: la deroga de facto y sine die.

4. La invocación del art. 5° de la Ley N° 24.629 es un ardid, no un fundamento.

a) *Ley posterior y especial.* La Ley N° 27.795 es posterior y especial respecto de la Ley N° 24.629, anterior y general. Por aplicación de los principios *lex posterior derogat priori* y *lex specialis derogat generali*, prevalece la 27.795. Sostener que una ley general de 1996 puede paralizar una ley específica de 2025 sancionada con insistencia invierte el orden de prelación.

b) *La ley sí previó su financiamiento.* El art. 9° de la Ley N° 27.795 encomienda la readecuación de partidas y habilita su financiamiento «con los incrementos de ingresos corrientes recaudados por encima de los montos presupuestados». El Congreso, titular exclusivo del poder de la bolsa (art. 75 inc. 8 CN), determinó la fuente. Que el Ejecutivo la

juzgue insuficiente no lo autoriza a sustituir el criterio del legislador ni a suspender la ley: lo habilita, a lo sumo, a impulsar su reforma por el cauce legislativo, jamás a desactivarla por decreto.

c) Una suspensión sin plazo y a voluntad del obligado es inconstitucional. Aun en la hipótesis más favorable al decreto, la «suspensión» del art. 5° de la Ley N° 24.629 no puede convertirse en una facultad del Ejecutivo para diferir indefinidamente la ejecución de una ley, supeditándola a una condición que depende de su propia voluntad. Interpretado así, equivaldría a un poder de veto perpetuo por inacción, incompatible con la división de poderes.

d) Los dictámenes de la PTN no purgan la ilegalidad. La Procuración del Tesoro de la Nación es el órgano de asesoramiento jurídico del propio Poder Ejecutivo: es juez y parte. Sus dictámenes no obligan al Congreso ni a los jueces, y no transforman en lícito lo que la Constitución prohíbe. Su invocación no excusa la conducta: la documenta.

5. El decreto defrauda la mayoría agravada del art. 83 CN. Admitir que un decreto suspenda una ley insistida vacía de sentido la exigencia de los dos tercios: el Congreso vencería el veto solo para que el Ejecutivo lo reinstale por otra vía. Es un fraude a la Constitución, que convierte una garantía del proceso de formación de las leyes en letra muerta.

6. La firmeza de la cautelar consolida la ilicitud. El Poder Judicial ordenó aplicar de inmediato los arts. 5° y 6°, y la Corte Suprema dejó firme esa manda. La verosimilitud del derecho de los actores —y la ilegitimidad de la suspensión— ya fue establecida judicialmente. Desde la firmeza, la cobertura jurídica que los denunciados pretendieron construir queda desplazada por una orden judicial concreta y exigible, cuyo desacato configura delito autónomo.

IV. CALIFICACIÓN LEGAL

Los hechos descriptos encuadran, prima facie, en las siguientes figuras:

a) Abuso de autoridad (art. 248 CP). El tipo reprime al funcionario que «dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales» y, en su última hipótesis, al que «no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere». La doctrina penal nacional (Soler, Núñez, Creus, Donna) coincide en que esta figura tutela la legalidad del ejercicio de la función pública y que la modalidad omisiva se consuma con la deliberada inobservancia del mandato legal por el funcionario obligado. El Decreto N° 759/2025 es una resolución contraria a la Constitución (arts. 31, 83 y 99 inc. 3) y a la propia Ley N° 27.795 que decía promulgar; y la negativa sostenida a ejecutarla consuma la segunda modalidad típica.

b) Incumplimiento de los deberes de funcionario público (art. 249 CP). Subsidiaria y concurrentemente, la omisión, el rehusamiento y el retardo en disponer las partidas, convocar la paritaria y recomponer las becas que la ley ordena configuran el incumplimiento de actos propios del oficio de los funcionarios obligados.

c) Desobediencia a una orden judicial (art. 239 CP). A partir de la firmeza de la medida cautelar que ordena aplicar los arts. 5° y 6°, la persistencia en su no acatamiento por parte

de los funcionarios obligados configura desobediencia, sin perjuicio de su encuadre alternativo en el art. 248 CP.

Sobre el dolo. No puede invocarse error ni buena fe. Los denunciados (i) vetaron la ley; (ii) fueron derrotados por la insistencia de dos tercios; (iii) construyeron, acto seguido, un andamiaje normativo —Ley 24.629 y dictámenes de la PTN— para suspender por decreto lo que no habían podido impedir por veto; (iv) ratificaron pública y reiteradamente, ante el propio Congreso, la decisión deliberada de no aplicar la ley; y (v) intentaron, mediante un acuerdo parcial, que la Justicia no se pronunciara sobre la validez del decreto, procurando que el reclamo deviniera abstracto. Quien busca evitar el pronunciamiento judicial sobre su propio acto exhibe conciencia de su ilicitud.

V. EL DELITO ES PERMANENTE: PROCEDE ORDENAR SU CESE INMEDIATO Y EL EMBARGO DE FONDOS

Los delitos denunciados —el incumplimiento de los deberes de funcionario público (art. 249 CP) y la desobediencia a la orden judicial firme (art. 239 CP)— son de **carácter permanente**: se consuman y renuevan en cada día en que los funcionarios obligados omiten ejecutar la ley y acatar la manda judicial (cfr. Zaffaroni, Alagia y Slokar). Mientras la omisión subsiste, el delito se sigue cometiendo, y con él el perjuicio a la comunidad universitaria.

Es deber del juez adoptar sin demora las medidas necesarias para **hacer cesar los efectos del delito** e impedir que produzca consecuencias ulteriores. Habiéndose tornado ejecutiva la manda cautelar por el rechazo del recurso del Estado, el cese del delito coincide exactamente con el cumplimiento de la ley: ejecutar los arts. 5° y 6° de la Ley N° 27.795. Por ello solicito que V.S.:

- a) **Intime de inmediato** a los funcionarios responsables a hacer cesar la conducta delictiva, disponiendo la ejecución efectiva de los arts. 5° y 6° de la Ley N° 27.795, bajo apercibimiento de profundizar su responsabilidad penal por la persistencia en el incumplimiento.
- b) Como medida de aseguramiento dirigida a garantizar el cese del delito y evitar su continuación, **ordene el embargo y la afectación de las partidas presupuestarias correspondientes**, de modo que los fondos queden indisponibles para todo destino ajeno y se apliquen al cumplimiento inmediato de la ley, oficiándose a tal fin a la Secretaría de Hacienda y a la Tesorería General de la Nación.
- c) Se libre oficio al juzgado interviniente en el amparo a fin de coordinar el cumplimiento y evitar pronunciamientos contradictorios.

VI. RESPONSABILIDAD DE LOS DENUNCIADOS

- **Javier Gerardo Milei.** Firmante del Decreto N° 759/2025, en su carácter de Presidente de la Nación y responsable político de la administración general del país (art. 99 inc. 1 CN). Autor del acto que suspendió la ley (art. 248 CP).
- **Guillermo Francos.** Refrendó el Decreto N° 759/2025 como Jefe de Gabinete de Ministros (art. 100 CN). Su firma integra y perfecciona el acto ilícito (art. 248 CP).

- **Sandra Viviana Pettovello.** Refrendó el decreto como Ministra de Capital Humano —cartera de la que dependen la Secretaría de Educación y la Subsecretaría de Políticas Universitarias (jurisdicción 88), organismo executor de las partidas y firmante del acta tendiente a tornar abstracto el reclamo— y es la funcionaria a cuyo cargo está la ejecución de la ley incumplida (arts. 248 y 249 CP). Concentra responsabilidad por el dictado del decreto y por su falta de ejecución.
- **Manuel Adorni.** Actual Jefe de Gabinete de Ministros, sobre quien pesa el deber constitucional de hacer ejecutar las leyes y de ejecutar la ley de presupuesto (art. 100 incs. 1 y 7 CN). Responde por el incumplimiento continuado de la Ley N° 27.795 y por la desobediencia a la medida cautelar firme y ejecutiva que ordena su aplicación (arts. 248, 249 y 239 CP).

VII. PRUEBA

Documental / Informativa:

1. Copia del **Decreto N° 759/2025** (B.O. 21/10/2025), con su bloque de firmas.
2. Texto de la **Ley N° 27.795** y constancias de su sanción e insistencia (versiones taquigráficas de Diputados del 17/09/2025 y del Senado del 02/10/2025).
3. **Decreto N° 647/2025** (observación total del proyecto).
4. Versiones taquigráficas de la **Comisión de Presupuesto y Hacienda** en las que funcionarios del área educativa manifestaron que no aplicarían la ley por carecer de fuente de financiamiento.
5. Copia del **acta del 10 de junio de 2026** suscripta por la Subsecretaría de Políticas Universitarias, el CIN y los gremios, y de su presentación en el expediente del amparo; a tal fin se solicita oficio al juzgado interviniente.
6. Copias de las actuaciones del amparo «*Consejo Interuniversitario Nacional y otros c/ EN – PEN – DTO 759/2025 s/ Amparo Ley 16.986*» (Juzgado CAF N° 11), en particular la cautelar, su confirmación por la Cámara y la **resolución de la CSJN del 25/06/2026** que la dejó firme.
7. Se libre oficio a la **Jefatura de Gabinete de Ministros**, al **Ministerio de Capital Humano – Secretaría de Educación** y a la **Secretaría de Hacienda** para que informen los actos administrativos y presupuestarios dictados, desde la promulgación de la Ley N° 27.795 y hasta la fecha, en cumplimiento (o no) de sus arts. 5° y 6°.

Se hace **reserva de ampliar** la denuncia y la prueba conforme el avance de la instrucción.

VIII. PETITORIO

Por todo lo expuesto, de V.S. solicito:

1. Me tenga por presentada, por promovida la denuncia y por constituido el domicilio.
2. Se ordene la instrucción y se dé intervención al Ministerio Público Fiscal.
3. **Se ordene el inmediato cese del delito**, intimando a los responsables a ejecutar los arts. 5° y 6° de la Ley N° 27.795.

4. **Se disponga el embargo y la afectación de las partidas presupuestarias** necesarias para asegurar el cumplimiento inmediato de la ley, oficiándose a la Secretaría de Hacienda y a la Tesorería General de la Nación.
5. Se produzca la prueba ofrecida y se libren los oficios requeridos.
6. Oportunamente, se reciba declaración a los denunciados y se proceda conforme a derecho.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'M' followed by a series of loops and a final downward stroke.

MARCELA MARINA PAGANO

Diputada Nacional