

**INTERPONEN ACCIÓN DE AMPARO COLECTIVO**  
**SOLICITAN MEDIDA CAUTELAR URGENTE**  
**SOLICITAN HABILITACIÓN DE DÍAS Y HORAS**  
**RESERVA DEL CASO FEDERAL**

Señor Juez,

Alpa, Oscar Daniel; Torlucci, Sandra Daniela;  
Domenichini, Pablo; Perczyk, Jaime; Medina, Arnaldo Dario; Bohren, Alicia Violeta;  
Boretto, Jhon; Arellano, Oscar Alfonso; Oestmann, Germán Eduardo; Gentile, María  
Beatriz; Sanchez, Esther Lucía; Calzoni, Jorge Fabián; Salcedo, Cesar Alberto; Sabella,  
Andrés Ernesto; Terigi, Flavia; Aba, Marcelo Alfredo; Rodriguez, Carlos; Mammarella,  
Enrique José; Rodriguez Bozzani, Daniel; Martínez, Daniel Eduardo; Albarez Gómez,  
Natalia; Rodriguez Saa, Agustina; Lopez Armengol, Martín Aníbal; Panessi, Walter  
Fabian; Molea, Diego; Andrade, Hugo Omar; Lazzeretti, Alfredo Remo; Larroza,  
Gerardo Omar; Tamarit, Guillermo; Puebla, Roxana Fabiana; Kusinsky, Dario; Blanco,  
Antonia Lidia; Alfonso, Alfredo; Bartolacci, Franco; Ascúa, Ruben Andrés; Rovera,  
Marisa; Torres, Anselmo; Vega, Daniel Alberto; Ainchil, Jerónimo Enrique; Greco,  
Carlos; Berenguer, Tadeo Alberto; Gil, Raul Andrés; Lopez, Adriana Esther Cecilia;  
Pagani, Sergio José; Hermida, Mariano Leonardo; Kaufmann, Martín; Sosa, Marcelo  
David; Negretti, Luis Alberto y Soro, Ruben todos ellos con el patrocinio letrado del Dr.  
Pablo Luis Manili, Tomo 35 Folio 150 del CPACF, constituyendo domicilio legal en  
Paraná 631 piso 3º oficina 5 CABA y electrónico en la CUIT 20-17809883-8 ante VS nos  
presentamos y decimos:

**I. PERSONERÍA**

Los mencionados representamos respectivamente a las siguientes  
instituciones, respectivamente:

1) El **Consejo Interuniversitario Nacional**, domiciliado en Ecuador 871  
4º piso, C CABA, representado por su presidente, Cdor. Oscar Alpa, del cual se adjunta

su designación como tal. Este órgano fue creado por decreto del presidente de la República Argentina, el 20 de diciembre de 1985. El Consejo es una persona de derecho público no estatal que nuclea a todas las universidades públicas del país, siendo 75 (setenta y cinco) las universidades que lo componen (<https://www.cin.edu.ar/institucional/>). El día 22 de octubre, el órgano máximo del Consejo, es decir, el Plenario de Rectoras y Rectores, integrado por quienes son máximas autoridades responsables de cada institución universitaria, decidió por unanimidad la promoción de la presente acción (<https://www.cin.edu.ar/tag/plenario/>). EL CIN se presenta representado por su presidente, Cdor. Oscar Alpa.

2) Universidad Nacional de La Pampa, representada por su rector, Cdor. Oscar Alpa.

3)

4) Universidad Nacional de las Artes

5) Universidad Nacional Guillermo Brown

6) Universidad Nacional de Hurlingham

7) Universidad Nacional Arturo Jauretche

8) Universidad Nacional de Misiones

9) Universidad Nacional de Córdoba

10) Universidad Nacional de Catamarca

11) Universidad Nacional del Chaco Austral

- 12) Universidad Nacional del Comahue
- 13) Universidad Nacional de Cuyo
- 14) Universidad Nacional de Avellaneda
- 15) Universidad Nacional de Chilecito
- 16) Universidad Nacional de Entre Ríos
- 17) Universidad Nacional de General Sarmiento
- 18) Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires
- 19) Universidad Pedagógica Nacional
- 20) Universidad Nacional del Litoral
- 21) Universidad Nacional de Lanús
- 22) Universidad Nacional de La Matanza
- 23) Universidad Nacional de la Rioja
- 24) Universidad Nacional de los Comechingones
- 25) Universidad Nacional de la Plata
- 26) Universidad Nacional de Lujan

- 27) Universidad Nacional de Lomas de Zamora
- 28) Universidad Nacional de Moreno
- 29) Universidad Nacional de Mar del Plata
- 30) Universidad Nacional del Nordeste
- 31) Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires
- 32) Universidad Nacional de la Patagonia Austral
- 33) Universidad Nacional de José C Paz
- 34) Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco
- 35) Universidad Nacional de Quilmes
- 36) Universidad Nacional de Rosario
- 37) Universidad Nacional de Rafaela
- 38) Universidad Nacional de Río Cuarto
- 39) Universidad Nacional de Río Negro
- 40) Universidad Nacional del Sur
- 41) Universidad Nacional de San Antonio de Areco

42) Universidad Nacional de San Martín

43) Universidad Nacional de San Juan

44) Universidad Nacional de San Luis

45) Universidad Nacional Scalabrini Ortiz

46) Universidad Nacional de Tucumán

47) Universidad Nacional de Tierra del Fuego

48) Universidad Nacional de Tres de Febrero

49) Universidad Nacional de Villa Mercedes

50) Universidad Nacional de Villa María

51) Universidad Tecnológica Nacional

52) Todos los firmantes nos presentamos también en nuestro carácter de **docentes universitarios**, y como tales, afectados directos por el decreto que se impugna en estos autos. La condición de docente se acredita por sí misma por el hecho de ser Rectoras y Rectores, dado que es un requisito *sine qua non* para acceder al rectorado de una universidad. El art. 54 de la ley 24.521, de educación superior, dispone: “...*El cargo de rector o presidente será de dedicación exclusiva y para acceder a él se requerirá ser o haber sido profesor por concurso de una universidad nacional*”.

53) Los domicilios de cada una de las universidades es información pública por ser entes de derecho público, creados por ley del Congreso de la Nación. No obstante, se denuncian los siguientes: Azcuénaga 1129 CABA;

Bartolomé Mitre 1399 – Adrogué; Tte. Origone 151 - Villa Tesei, Hurlingham; Avenida Calchaquí N° 6200 - Florencio Varela; Ruta Nac. 12 – Km. 7 1/2 Miguel Lanús (3304), Posadas; Provincia de Misiones; Pabellon Argentino 2° Ciudad Univ. Haya de la Torre s/n° (5000), Córdoba; Esquiú 799, San Fernando del Valle de Catamarca; Comandante Fernandez 755, Pcia. R. Sáez Peña, Chaco; Buenos Aires 1400, Neuquén; Centro Universitario Parque Gral. San Martín, Mendoza; España 350 esquina Colón, Avellaneda; 9 de julio 22, Chilecito, La Rioja; Eva Perón 24, Concepción del Uruguay, Entre Ríos; Juan María Gutiérrez 1150, Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires; Pinto 399, Tandil, Provincia de Buenos Aires; Piedras 1080 CABA; Bv. Pellegrini 2750, Santa Fe; 29 de Septiembre 390, Remedios de Escalada, Lanús; Florencio Varela 1903, San Justo, Provincia de Buenos Aires; Ciudad Universitaria de la Ciencia y la Técnica Avda. Dr. Luis M. de la Fuente S/N (5300), La Rioja; Héroes de Malvinas 1500, Villa de Merlo, San Luis; Av. 7 775, La Plata, Provincia de Buenos Aires; Calle Cnel. Gil N° 353, Santa Rosa, La Pampa; Rutas Nacionales 5 y 7 (6700), Luján, Provincia de Buenos Aires; Avda. Juan XXIII y Ruta Provincial N° 4 Acceso 1, Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires; Av. Bartolomé Mitre N° 1891, Moreno, Provincia de Buenos Aires; Diagonal Juan B. Alberdi 2695, Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires; 25 de Mayo 868, Corrientes, Provincia de Corrientes; R. S. Peña 456, Junín, Provincia de Buenos Aires; Lisandro de la Torre 860, Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz; Leandro N. Alem 4731, José C. Paz, Provincia de Buenos Aires; Cdad. Univ Km. 4, Comodoro Rivadavia, Provincia de Chubut; Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Provincia de Buenos Aires; Maipú 1065, Rosario, Provincia de Santa Fe; Bv. A. Roca 989, Rafaela, Santa Fe; Ruta 36 Km. 601, Río Cuarto, Provincia de Córdoba; Belgrano 526, Viedma, Provincia de Río Negro; Av. Colón 80, Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires; Av. Güiraldes 689, San Antonio de Areco, Provincia de Buenos Aires; Av. 25 de Mayo y Francia, San Martín, Provincia de Buenos Aires; Mitre 396 (E), San Juan, Provincia de San Juan; Ejército de los Andes 950, San Luis, Provincia de San Luis; Panamericana Este 1925, 3° piso, San Isidro, Provincia de Buenos Aires; Ayacucho 491, San Miguel de Tucumán, Provincia de Tucumán; Fuegia Basket 251, Ushuaia, Tierra del Fuego; Mosconi 2936, Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires; Balcarce 314, Villa Mercedes, Provincia de San Luis; Entre Ríos 1431, Villa María, Provincia de Córdoba y Sarmiento 440 CABA.

## II. OBJETO

En los términos del Art. 43 de la Constitución Nacional (en adelante “CN”), por las razones de hecho y de derecho que seguidamente expondremos, venimos a promover acción de amparo contra el Estado Nacional, Poder Ejecutivo Nacional, con domicilio en Balcarce 50 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ello con el objeto de que VS, al dictar sentencia, declare la inconstitucionalidad del del Decreto n° 759/2025 del Poder Ejecutivo Nacional (en adelante “PEN”), que dispuso que la Ley de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente (N° 27.795, en adelante “LFEU”), *“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”*.

En razón de dicha inconstitucionalidad, solicitamos se ordene al PEN el cumplimiento inmediato de la ley, la provisión de los fondos necesarios para el funcionamiento de las universidades nacionales y el dictado de las normas reglamentarias y ejecutorias que fueren necesarias a tal fin.

Se solicita, asimismo, como medida cautelar, se ordene al PEN el cumplimiento inmediato de solamente dos de las normas de la LFEU. Nos referimos los arts. 5 y 6 primer párrafo. Volveremos sobre la medida cautelar más abajo.

## III. HABILITACIÓN DE DÍAS Y HORAS

En razón de la urgencia que asiste a esta petición venimos a solicitar de VS la habilitación mencionada, para todo el trámite de este amparo, muy especialmente para la medida cautelar.

La urgencia de la presente acción radica en que la LFEU se refiere a los períodos 2024 (art. 3, titulado “*Recomposición presupuestaria 2024*”) y 2025 (art. 4, titulado “*Actualización presupuestaria bimestral de 2025*”) por lo tanto el paso del tiempo es crucial y la demora generaría que el PEN termine no cumpliendo con la ley si no se le ordena hacerlo en forma inmediata.

Una resolución tardía de este caso tornaría estéril a la ley que buscó recomponer y actualizar prestaciones que el Estado debe brindar todos los meses y que son urgentes.

Tratándose el presente de un proceso colectivo, es preciso tener presente que el Reglamento contenido en la Acordada 12/2016 de la Corte Suprema, en su Título X, ordena: “*Por la naturaleza de los bienes involucrados y los efectos expansivos de la sentencia en este tipo de procesos, el juez deberá adoptar **con celeridad** todas las medidas que fueren necesarias a fin de ordenar el procedimiento*” (énfasis agregado).

#### **IV. ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE AMPARO**

Resulta admisible en este caso la vía del amparo, previsto en el art. 43 CN, el cual inconstitucionalizó varias normas de su anterior regulación en el Decreto Ley N° 16.986, que establecía limitaciones al respecto. La reforma constitucional de 1994 indudablemente extendió y agilizó esta garantía fundamental de nuestro derecho procesal constitucional. Se hallan cumplidos todos los requisitos de admisibilidad de esta acción, a saber:

##### **a) La violación es palmaria**

En este caso, existe una situación de violación de derechos de rango constitucional en forma arbitraria, ilegal y manifiesta, por parte del PEN, no existiendo otro medio judicial idóneo para impedir una lesión irreparable a los derechos en cuestión.

La educación necesita financiamiento todos los días, el personal docente y no docente gana en la actualidad un 40,25 % menos de lo que ganaba en 2023 (como el propio Decreto lo reconoce), los insumos se consumen a diario y los edificios necesitan mantenimiento todos los días para que no haya accidentes.

En el caso de autos no hay necesidad de mayor amplitud de debate o prueba: la comprobación de la arbitrariedad manifiesta, y la lesión actual y futura de los derechos constitucionales (que son los presupuestos de la procedencia de la acción incoada) no requieren de actividad probatoria alguna, ni tampoco se requiere un debate que exceda los límites procesales del amparo. El presente caso se resuelve como cuestión de puro derecho y los hechos que lo motivan, por su propia naturaleza, son de público y

notorio conocimiento y han sido difundidos en todos los medios de comunicación masivos.

En consecuencia, para arribar a una sentencia que se pronuncie sobre la procedencia de la pretensión deducida, el procedimiento de la acción de amparo resulta adecuado para garantizar la defensa en juicio de las partes.

**b) El perjuicio sufrido por toda la comunidad universitaria estatal**

Lejos de tratarse de una cuestión abstracta o meramente teórica, la lesión de derechos que causan estos actos también es evidente, dado que lo actuado por el Poder Ejecutivo, impide el ejercicio de derechos y garantías expresamente reconocidos por la Constitución (cfr. artículo 43 CN), tal como se desarrolla más abajo, razón por la cual las universidades nacionales y los docentes universitarios estamos habilitados a interponer la acción de amparo incoada en nuestro propio nombre y en el de todos los docentes, no docentes, investigadores y alumnos.

**c) Los derechos lesionados**

La legitimación para actuar que se invoca, está basada en un derecho propio de las universidades y en derechos de incidencia colectiva relacionados con intereses individuales homogéneos de su personal docente y no docente, becarios, investigadores y alumnos. Desarrollaremos este tema más abajo.

**d) Acto de autoridad pública**

El acto impugnado es la decisión del PEN, contenida en un decreto inválido, dictado como decreto autónomo (art. 99 inciso 1 CN) para suspender la aplicación y no cumplir ni reglamentar (art. 99 inciso 2 CN) una ley dictada por el Congreso.

**e) Actualidad e inminencia de la lesión**

Resulta evidente que la urgencia y la actualidad del daño que produce el decreto, dado que a esta fecha hace 22 meses que no se actualizan adecuadamente las partidas presupuestarias destinadas a la educación superior.

El propio Decreto reconoce que, mientras que la inflación fue del 220,45%, la actualización de algunas de las partidas fue del 120,49%.

La ley se limitó a ordenar la actualización de esas partidas y el PEN se niega a cumplirla

Es decir que el acto del Poder Ejecutivo atacado resulta violatorio del régimen jurídico vigente y posee continuidad en el tiempo.

**f) Ilegalidad e inconstitucionalidad manifiesta**

La ilegalidad e inconstitucionalidad manifiesta se muestra con total claridad en tanto el presidente se está negando a cumplir una ley y omite de modo deliberado la actualización en tiempo y forma de las partidas presupuestarias destinadas a la educación superior violando así varias normas constitucionales (arts. 14, 75 inciso 19, 99 inciso 2, etc.) y convencionales contenidas en los tratados de derechos humanos.

**g) Inexistencia de una vía judicial más idónea**

Debido a la celeridad que la resolución de la causa requiere, las vías judiciales ordinarias no son idóneas para lograr el restablecimiento de los derechos constitucionales de las universidades, docentes, no docentes, investigadores y alumnos.

Dada la situación planteada, no existe un remedio judicial alternativo que sea expedito, rápido y que, garantizando una decisión oportuna de jurisdicción, resguarde los derechos fundamentales conculcados, tema que analizaremos en detalle más adelante.

En este sentido, pensemos hipotéticamente qué consecuencias traería la utilización de la vía ordinaria, aun en el supuesto de alcanzar una sentencia de primera instancia favorable: un proceso lento y engorroso que duraría como mínimo dos años y que impediría obtener una tutela judicial efectiva.

La celeridad necesaria en la presente causa está dada por el hecho de que la afectación denunciada violenta nuestros derechos en forma actual. Así, no existen para el caso de autos, recurso o remedios judiciales que permitan obtener la protección inmediata del derecho de que se trata de forma tal que autoricen a prescindir de la acción de amparo (artículo 2, inc. a, ley 16.986).

El requisito constitucional de “idoneidad” de la vía procesal exige un juicio comparativo entre el amparo y los procesos ordinarios. Las presentes

circunstancias, fundamentalmente la índole y contenido de la pretensión de fondo, permiten apreciar la falta de idoneidad de los remedios procesales ordinarios, y con ello, acreditar que la acción expedita y rápida prevista específicamente en el art. 43 de la CN, es la vía judicial más idónea en el caso concreto.

En definitiva, cualquiera sea la interpretación que VS. asignara a este requisito; sea relacionándolo con la celeridad de la tutela, con el contenido de la pretensión, o con los fines generales del proceso judicial, lo cierto es que el caso encuadra perfectamente en las normas del amparo como forma de garantizar de manera suficiente los derechos en juego, lo que lo erige en el medio judicial más idóneo para la tutela.

No se verifica el supuesto previsto por el inciso c) del artículo 2º de la Ley 16.986, en tanto en el presente caso, la intervención judicial no compromete el desenvolvimiento de actividades esenciales del Estado. Es exactamente a la inversa: **la educación es una actividad esencial del Estado**. Ello sin perjuicio de considerar que aquí rige directamente el art. 43 CN, que condiciona la aplicación de dicho Decreto-ley e inconstitucionaliza todas las normas que se opongan a ella.

## V. CARÁCTER COLECTIVO DE ESTA ACCIÓN

a) El Consejo Interuniversitario Nacional posee la representación colectiva de todas las universidades estatales de la República Argentina y la decisión de interponer esta acción fue adoptada por su órgano deliberativo máximo, el Plenario de Rectoras y Rectores, por unanimidad.

b) Además, quienes iniciamos esta acción somos Rectoras y Rectores de distintas universidades públicas de todo el país. En tal carácter nos encontramos legitimados para plantear la presente acción en nombre de las universidades, y así lo estamos haciendo. Nuestras calidades se acreditan con los instrumentos que se acompañan a la presente y que se detallan más abajo; y por la información pública obrante en la página web de cada una de las universidades, a las cuales nos remitimos.

c) La presente demanda también se interpone como docentes “afectado(s)” (en los términos del art. 43, segundo párrafo, CN) por la medida impugnada

d) La presente demanda también se interpone en defensa de los no docentes, investigadores, becarios y alumnos de las universidades. **Los derechos de esos colectivos son inescindibles de los derechos de las propias universidades**, dado que la desfinanciación de éstas repercute inmediata y automáticamente en ellos, dado que son las universidades las que deben proveer a sus salarios, becas y emolumentos; y en el caso de los alumnos proveerles de infraestructura, electricidad, agua, gas y conectividad adecuados.

e) La legitimación surge por la afectación de dos clases de derechos: (i) un **derecho e interés propio** de las universidades que representamos y (ii) de **derechos de incidencia colectiva relacionados con derechos individuales homogéneos** de nuestros docentes, no docentes, investigadores y alumnos.

Tal como sostuvo la Corte en el caso “Halabi”<sup>1</sup>, *“En materia de legitimación procesal corresponde delimitar con precisión tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, y en todos los supuestos es imprescindible comprobar la existencia de un “caso””*

Agregó que *“La Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del art. 43 la categoría conformada por los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos... casos en los que no hay un bien colectivo ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles, sino que hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea, dato que tiene relevancia jurídica porque la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses... existiendo una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño”*.

La legitimación para promover la actuación de la justicia fue tradicionalmente definida como la aptitud procesal para acceder a la jurisdicción y como condición necesaria para que los jueces se pronuncien sobre la pretensión articulada. Por

---

<sup>1</sup> Fallos 332:111.

ello, ese instituto se encuentra íntimamente vinculado con la existencia de un “caso” o “controversia” en el cual quien acciona judicialmente resulte ser el titular del derecho que alega conculcado o posea un interés propio en el reclamo que realiza.

En el presente caso, se ha producido la vulneración tanto de nuestra Constitución Nacional, como de lo dispuesto por la Ley de Educación Superior y la LFEU y la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal. En virtud de las irregularidades señaladas están claramente vulnerados los derechos de las universidades y de los docentes, no docentes, investigadores y alumnos, razón por la cual se debe concluir que se produce una afectación individual y al mismo tiempo una colectiva relacionada con derechos individuales homogéneos.

f) Impacto social: Es preciso tener presente, también, que los perjuicios que este Decreto genera no se limitan a la comunidad universitaria, sino que repercuten sobre toda la sociedad, dado que muchos habitantes de nuestro país reciben asistencia médica, odontológica, jurídica, psicológica, veterinaria, y otras que prestan las universidades públicas. Cualquier habitante de la Argentina que se atienda en un hospital universitario o que reciba asesoramiento o patrocinio jurídico gratuito estaría legitimado para promover una acción colectiva con el mismo objeto que ésta.

g) En cumplimiento de las Acordadas 32/2014 y 12/2016 de la Corte Suprema solicitamos se libre el oficio al Registro Público de Procesos Colectivos

Cumplido ello, solicitamos que, en los términos del Título V de la Acordada 12/2016, se dicte la resolución de inscripción del proceso como colectivo.

En los términos del art. 2 inciso d) del Título II de la segunda de dichas acordadas, declaramos bajo juramento que hemos “*iniciado otra u otras acciones cuyas pretensiones guarden una sustancial semejanza en la afectación de los derechos de incidencia colectiva*” que aquí se esgrimen.

## **VI. HECHOS Y ANÁLISIS DE LA LFEU.**

La situación de la comunidad universitaria es tan grave que durante todo el año 2024 y lo que va de 2025 se registraron: marchas multitudinarias (como las del 23 de

abril y 2 de octubre de 2024) paros de docentes, paros de no docentes, declaraciones de emergencia presupuestaria por parte de los Consejos Superiores o de los Rectoras y rectores de distintas universidades, etc.

Por tales motivos, durante el segundo semestre de 2024 se aprobó un primer proyecto de ley de financiamiento universitario, que fue vetada por el presidente.

En 2025 se presentó un nuevo proyecto con el mismo fin, que finalmente fue aprobado el 21 de agosto pasado por el Honorable Congreso de la Nación.

El PEN también vetó esta segunda ley por medio del Decreto n° 647/25

Pero las dos Cámaras del Congreso insistieron con el proyecto por más de dos tercios de sus votos y quedó convertida en ley el 2 de octubre pasado.

Es de destacar que en el Senado de la Nación el proyecto alanzó más del 80% de los votos. Pocas leyes en toda la historia argentina han sido votadas con mayorías tan elevadas, lo cual la reviste de una legitimidad democrática superior a las demás.

Dicha ley procura simplemente mantener adecuadamente financiada, a valores constantes, la educación superior, básicamente la universitaria que sufrió una enorme erosión de su financiamiento como producto de la inflación. Así surge de todas sus normas:

a) El objetivo principal de la ley está consagrado en el art. 1 “*garantizar la protección y el sostenimiento del financiamiento de la educación universitaria pública*” (énfasis agregado).

b) Es evidente y no admite discusión el hecho de que las erogaciones a las que se refiere esta ley ya estaban previstas en la última ley de presupuesto sancionada por el Congreso (n° 27.701), porque el art. 2 reza “*El Poder Ejecutivo nacional definirá las partidas presupuestarias destinadas al programa 26 “Desarrollo de la Educación Superior” a fin de cumplir los... objetivos*” de la ley.

c) Ello queda ratificado en el art. 3, en cuanto establece que se trata de una “*Recomposición presupuestaria*” (sic) y que no se están creando gastos nuevos. La norma dispone: “*El Poder Ejecutivo nacional actualizará al 1° de enero de 2025, según la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor (IPC) informado por el*

*Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el período comprendido entre el 1º de mayo al 31 de diciembre de 2024, el monto de los gastos de funcionamiento de las universidades públicas correspondientes a las actividades presupuestarias 14 “Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitario”, 15 “Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios”, 16 “Fortalecimiento de la Ciencia y la Técnica en las Universidades” y 25 “Fortalecimiento de la Actividad de Extensión Universitaria” del programa 26 de “Desarrollo de la Educación Superior”, del servicio 330 “Secretaría de Educación” de la subjurisdicción 4 “Secretaría de Educación” de la jurisdicción 88, Ministerio de Capital Humano” (énfasis agregado).*

Nótese el uso del término “actualizar” y el detalle de que están específicamente designadas las partidas presupuestarias que la ley manda actualizar. Claramente, quien puede lo más puede lo menos, es decir que, si el Congreso puede crear partidas en la ley de presupuesto, también puede actualizarlas en otra ley, máxime cuando no hay leyes de presupuesto aprobadas para 2024 ni para 2025.

d) El artículo 4 reitera el mismo concepto, al estar titulado “Actualización presupuestaria bimestral de 2025” y reza: “El Poder Ejecutivo nacional actualizará desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2025, de forma bimestral, de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor (IPC) informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el monto de los gastos de funcionamiento de las universidades públicas correspondientes a las actividades presupuestarias 14 “Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitario”, 15 “Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios”, 16 “Fortalecimiento de la Ciencia y la Técnica en las Universidades” y 25 “Fortalecimiento de la Actividad de Extensión Universitaria” del programa 26 de “Desarrollo de la Educación Superior”, del servicio 330 “Secretaría de Educación” de la subjurisdicción 4 “Secretaría de Educación” de la jurisdicción 88, Ministerio de Capital Humano. Los aumentos otorgados y oportunamente efectivizados por el Poder Ejecutivo nacional en el programa 26 de “Desarrollo de la Educación Superior” para atender las mencionadas actividades presupuestarias durante el año 2025 deberán tomarse a cuenta para el cálculo del presente artículo.” (énfasis agregados).

Es decir que nuevamente el Congreso utiliza el término “*actualizar*” y nuevamente especifica detalladamente las partidas que el Ejecutivo debe actualizar.

e) En relación a los salarios el art. 5 reitera el concepto: “*El Poder Ejecutivo nacional **deberá actualizar** los salarios de los docentes y no docentes de las universidades públicas entre el período 1º/12/2023 hasta la sanción de la presente ley, en un porcentaje que no puede ser inferior al Índice de Precios al Consumidor (IPC) informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el mismo período*” (énfasis agregado).

Se trata además de una norma imperativa, operativa y autoejecutable con plazo determinado para su cumplimiento puesto que agrega “*Este aumento se hará efectivo **al mes siguiente de la publicación** de la presente ley en el Boletín Oficial*”. El Poder Ejecutivo ya está en mora en el cumplimiento de esta obligación actual y concreta establecida en la ley y por ello se solicita la medida cautelar mencionada más arriba.

Respecto de este tema, el Decreto impugnado reconoce que “*entre diciembre de 2023 y julio de 2025 los salarios del personal docente y no docente de las universidades nacionales se incrementaron un CIENTO VEINTIOCHO COMA CUARENTA Y NUEVE POR CIENTO (128,49 %), mientras que en el mismo período la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue del DOSCIENTOS VEINTE COMA CUARENTA Y CINCO POR CIENTO (220,45 %)*”.

Por lo tanto, para poner un ejemplo sencillo, un docente que en diciembre de 2023 ganaba \$ **200.000** por mes (que no es un número hipotético, sino que es el **salario real** aproximado de quienes tienen dedicación simple), en julio de 2025 debería haber ganado \$ **640.900** pero ganaba (y sigue ganando ahora en octubre) \$ **456.980**; mientras que los servicios públicos aumentaron: el agua un 376%, la electricidad un 228%, el gas un 913%. Pero por sobre todo ello, el transporte que los docentes y no docentes debemos tomar para trasladarnos al trabajo aumentó un **852%**.

Reiteramos que, aunque parezcan irrisorios, los valores expresados en el párrafo anterior son reales y corresponden a la remuneración que se percibe en la actualidad por un cargo con dedicación simple de un docente.

Es decir que **los salarios del sector eran (en julio pasado) un 40,25% más bajos de lo que eran hace un año y medio** (como reconoce el Decreto impugnado

en el considerando siguiente) y que lo que busca la ley es, sencillamente, mantenerlos a aquel valor real. A ello se debe sumar la inflación de agosto y septiembre que sumó un 4.8%

Por ello se solicita la medida cautelar mencionada más arriba y explicada más abajo.

Queda demostrado, con ese párrafo del propio Decreto y con ese simple cálculo, que la LFEU no prevé un aumento, ni un gasto nuevo, ni una nueva partida presupuestaria, sino se trata de mantener a valores constantes una partida existente, correspondiente a una inversión que el Estado debe hacer por mandato constitucional (la más importante de todas, porque es para la educación, art. 75 inciso 19), ya que quedó desactualizada por la inflación.

f) La LFEU también viene a regularizar una ilegalidad que venía cometiendo el Estado Nacional, que pagaba parte de los salarios “en negro”, bajo el manto de rubros “no remunerativos”. El mismo art. 5 dispone que *“Todo aumento salarial deberá ser remunerativo y bonificable. En el transcurso del corriente año, deberá efectuarse la completa incorporación de las sumas no remunerativas y no bonificables, dentro de los básicos de la convención colectiva correspondiente”*.

Téngase en cuenta que, a cualquier empleador del sector privado que abona salarios “en negro”, se lo condena a pagar multas y además ello es causal de despido indirecto de los empleados, según la ley de contrato de trabajo. Pero el Estado se arrogaba el derecho de pagar “en negro” una parte de los salarios docentes y no docentes. Pues bien, esta ley vino a terminar con esa ilegalidad, pese a lo cual en el Decreto impugnado se hace alusión a esta norma como si fuera perjudicial para el Estado, cuando no es más que el cese de una violación de derechos que éste venía cometiendo.

Esta previsión de la ley ni siquiera implica la actualización de una partida presupuestaria (y mucho menos un aumento) sino que —reiteramos— se trata de la regularización de una ilegalidad, por lo cual no puede haber excusa para no cumplirla.

g) En relación a las becas estudiantiles el art. 6 dispone su *“Recomposición y actualización automática”* y ordena al Poder Ejecutivo nacional *“la recomposición de todos los programas de becas del estudiantado...por la variación”*

acumulada del Índice de Precios al Consumidor (IPC), informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 hasta el momento de la sanción de la presente ley”.

Una vez más queda claro que no hay gastos nuevos en la ley, ni erogaciones no previstas en el presupuesto anterior, sino solamente su **actualización** de acuerdo con las pautas de inflación que el propio Ejecutivo establece a través del INDEC.

**h) En síntesis, lo que prevé la LFEU y que el Ejecutivo se niega a cumplir no es otra cosa que la actualización de rubros que ya estaban previstos en la última ley de presupuesto sancionada en 2022 (y prorrogada por decreto), que quedaron erosionados por la inflación registrada en el período al cual se refiere la ley.**

La Corte Suprema en reiteradas oportunidades ha considerado a la inflación como un factor que obliga a actualizar valores:

- En materia de salarios del sector público, que es exactamente el caso de autos, en el fallo “Valdez”<sup>2</sup> sostuvo; **“El reajuste del crédito salarial no hace más onerosa a la deuda. Sólo mantiene el valor económico real de la moneda frente a su progresivo envilecimiento, por lo que el reajuste que debe hacerse no reviste entidad que configure lesión al derecho de propiedad del deudor moroso, privándolo de un beneficio que es producto de su incumplimiento. Por el contrario, de no aplicarse la actualización, quien se vería afectado en su derecho de propiedad sería el acreedor”.**

- En relación a las remuneraciones del Poder Judicial, que es un caso muy análogo al presente (y que incluso se superpone, dado que muchos funcionarios judiciales son docentes universitarios), la Corte ha hecho lugar a cantidad de reclamos de actualización de sus haberes, erosionados por la inflación. Por ejemplo, en los casos: “Bonorino Perú”<sup>3</sup>, de 1985 y 1988; “Vilela”<sup>4</sup> de 1990; “Chiara Díaz”<sup>5</sup> de 2006 y “Álvarez, Gladys”<sup>6</sup> de 2019; donde nos remitimos.

- En materia de créditos previsionales el máximo tribunal admitió el recurso extraordinario en cuestiones relacionadas con el valor de la moneda, por entender

---

<sup>2</sup> Fallos 295:937.

<sup>3</sup> Fallos 307:2174.

<sup>4</sup> Fallos 313:1371.

<sup>5</sup> Fallos 329:385.

<sup>6</sup> Fallos 342:1847.

que ello implica una causa de gravedad institucional<sup>7</sup>.

En todos los casos mencionados debió intervenir el Poder Judicial para mantener el quantum o valor adquisitivo de esos créditos, con la consiguiente desigualdad que ello genera (dado que eran acciones individuales, así que quien no accionó, no obtuvo la actualización de su crédito).

Pero en el caso de autos no hizo falta esa intervención reparadora, individual y *a posteriori* de la justicia, dado que fue el Congreso, como debe ser, el que, de manera general, *a priori*, igualitaria para toda la población docente y estudiantil, actualizó las partidas presupuestarias. Pese a ello, el PEN no quiere cumplirla.

Es claro que lo que hizo el Congreso con la sanción de esta ley fue cumplir con su deber de proveer lo necesario para “*la defensa del valor de la moneda*” como manda el art. 75 inciso 19 CN.

## VII. JUSTICIABILIDAD DE ESTA CUESTIÓN

El caso que aquí se plantea es claramente justiciable y no se encuentra alcanzado por la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables. Ello no admite la más mínima duda, pero de todos modos le dedicaremos este título para aventar cualquier hesitación sobre el tema.

Dicha teoría se halla en franco retroceso y pronta a extinguirse, según señala la doctrina mayoritaria y según se desprende de la jurisprudencia del máximo tribunal federal

Bidart Campos sostenía que dicha doctrina es: “*Uno de los falseamientos de mayor calibre y disminuidos fundamentos dentro del sistema de control de constitucionalidad (...) Ninguno de los alegatos que la jurisprudencia ha fabricado para retraer la judiciabilidad de las cuestiones políticas cuenta, para nosotros, con fuerza de convicción. El que quizá más se utiliza y se exhibe como enclenque es el de las ‘facultades privativas’ de cada órgano, a las que se invoca para decir que la división de poderes veda al poder judicial interferir en ellas, así sea para custodiar la supremacía y la fuerza normativa de la constitución*”<sup>8</sup>. Agregaba que “*Ningún ámbito, ningún poder,*

---

<sup>7</sup> Fallos 329:6076.

<sup>8</sup> Bidart Campos, Germán J., *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 429.

*ningún órgano evade el control judicial cuando se lo acusa de una violación a la constitución”<sup>9</sup>.*

En el mismo sentido opinaba Boffi Boggero<sup>10</sup>: *“Al juez no pueden repugnarle los conflictos políticos, si los ve, cumpliendo con su deber, a través del prisma normativo. Para él la cuestión es tan "jurídica" como cualquier otra. No debe impresionarse porque el contenido sea "político". Ello no transformará al juez en militante de esa área, como tampoco el contenido "económico" de una reivindicación lo ha de erigir en "economista"”.*

La decisión atacada lesiona derechos de terceros y no se limita al manejo interno del Poder Ejecutivo, por lo tanto, es justiciable.

### **VIII. EL TIPO DE SENTENCIA QUE SE SOLICITA**

Si bien tampoco puede despertar ninguna duda el hecho de que, tal como se peticiona en esta acción, el Poder Judicial le ordene determinado comportamiento al Poder Ejecutivo, consideramos conveniente exponer algunas reflexiones sobre el tema para aventar cualquier confusión o defensa ardidosa por parte del Ejecutivo.

**En realidad, el comportamiento ya se lo ordenó el Congreso, pero el Ejecutivo no lo cumplió y por eso debemos acudir a la intervención del Poder Judicial.**

En reiteradas oportunidades la Corte Suprema ha dictado sentencias en las que ordenó a otros poderes del Estado la sanción de determinadas normas o la adopción de determinadas decisiones. Por ejemplo:

a) Orden de dictar normas reglamentarias para garantizar un derecho:

En “*Mignone, Emilio*”<sup>11</sup> de 2002, la Corte dictó una sentencia exhortativa, emplazando al Congreso y al Poder Ejecutivo a adoptar las medidas legislativas y ejecutivas que fueren necesarias para garantizar el derecho al voto de los procesados no condenados, en un plazo de seis meses.

---

<sup>9</sup> Bidart Campos, Germán J., “Oscilaciones y deficiencias en el recurso extraordinario: una visión crítica pero optimista”, en *Jurisprudencia Argentina*, 2003-I, 26/03/2006

<sup>10</sup> Boffi Boggero, Luis M., “Nuevamente sobre las llamadas cuestiones políticas” en *La Ley* 156-1150 y “La teoría de la separación de los poderes y el gobierno de los jueces”, *El Derecho* 12-831

<sup>11</sup> *Fallos* 325:524.

b) Orden de asignar partidas del presupuesto a una determinada materia para cumplir la manda constitucional:

En el caso “*Verbitsky*”<sup>12</sup> de 2005, la CSJN hizo lugar a una acción colectiva iniciada en beneficio de los detenidos en establecimientos penales de la provincia de Buenos Aires, ordenando a ésta el mejoramiento de las condiciones de detención.

c) Orden de dictar una ley correctiva de otra norma declarada inconstitucional:

En el caso “*Rosza*”<sup>13</sup> de 2007, se declaró la inconstitucionalidad de un reglamento dictado por el Consejo de la Magistratura para las subrogancias de jueces y al mismo tiempo se exhortó al Congreso a “*establecer un sistema definitivo sobre la materia en debate con estricta observancia de los parámetros constitucionales ya examinados*”.

En el fallo “*Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires*”<sup>14</sup> de diciembre de 2021, declaró la inconstitucionalidad de la ley que organizaba el Consejo de la Magistratura y exhortó al Congreso a dictar en un plazo razonable una nueva ley que organice ese órgano respetando la equidad entre los estamentos.

**Si el Poder Judicial se consideró competente para exhortar al Congreso a sancionar una ley que la constitución manda, con mucha más razón debe considerarse competente para ordenar al Poder Ejecutivo a ejecutar y cumplir una ley que la constitución manda y que —además— el Congreso sancionó.**

d) Orden de dictar una ley para actualizar prestaciones:

En “*Badaro I*”<sup>15</sup> de 2006 la Corte constató que, con la inflación registrada en los meses anteriores, los beneficios previsionales habían perdido poder adquisitivo, por lo cual decidió que “*corresponde llevar a conocimiento de las autoridades que tienen asignadas las atribuciones para efectuar las correcciones necesarias que la omisión de*

---

<sup>12</sup> Fallos 328:1146.

<sup>13</sup> Fallos 330:2361.

<sup>14</sup> Fallos 344:3636.

<sup>15</sup> Fallos 329: 3089.

*disponer un ajuste por movilidad en el beneficio del actor ha llevado a privarlo de un derecho conferido por la Ley Fundamental*". Y en la parte resolutive dispuso: "Comunicar al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación el contenido de esta sentencia a fin de que, en un plazo razonable, **adopten las medidas a las que se alude en los considerandos**" (énfasis agregado). Como se advierte, se trata de una sentencia que ordenó a los demás poderes del Estado el dictado de normas que llenen el vacío legislativo producido por la falta de reglamentación de una norma constitucional.

Poco después el mismo caso llegó nuevamente a sus estrados y la Corte<sup>16</sup>, en 2007, sostuvo que "Contribuiría a dar mayor seguridad jurídica **el dictado de una ley** que estableciera pautas de aplicación permanentes que aseguren el objetivo constitucional, pues una reglamentación prudente de la garantía de la movilidad, además de facilitar el debate anual sobre la distribución de recursos y evitar el uso de facultades discrecionales, permitiría reducir la litigiosidad en esta materia, que ha redundado en menoscabo de los derechos de los justiciables y del adecuado funcionamiento del Poder Judicial" (énfasis agregado).

**Nótese la similitud con el caso de autos. En "Badaro" la Corte ordenó al Congreso dictar una ley que actualice haberes erosionados por la inflación y en este caso el Congreso ya dictó la ley que actualiza las partidas presupuestarias de la educación universitaria desgastadas por la inflación, pero el Ejecutivo se niega a cumplirla.**

e) Orden de reformar una constitución:

En 2024 el máximo tribunal falló en la causa "*Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa*,"<sup>17</sup> en la cual intimó a una provincia a que corrija el texto de su constitución mediante el procedimiento constitucional previsto en la carta magna provincial.

**Si el Poder Judicial se consideró competente para ordenar a una provincia que reforme su constitución, con mucha más razón debe considerarse competente para ordenar al Poder Ejecutivo a ejecutar una ley que la constitución manda y que —además— el Congreso sancionó.**

f) Orden de designar al Defensor del Pueblo de la Nación:

---

<sup>16</sup> Fallos 330:4866.

<sup>17</sup> Fallos 347:2044.

En la causa “*Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional*”<sup>18</sup> exhortó por tercera vez (antes lo había hecho en *Fallos* 339:1077 y 1562) al Congreso de la Nación para que cumpla con su deber constitucional plasmado en el artículo 86 y designe al Defensor del Pueblo de la Nación.

g) Orden de reglamentar ciertas materias:

En la misma causa “*Defensor del Pueblo*” mencionada en el párrafo anterior reiteró la exhortación realizada 15 años antes en el precedente “*Halabi*”<sup>19</sup> para que el Congreso sancione una ley que reglamente el ejercicio de los procesos colectivos.

En el caso “*P., A, y Otro s/autorización*”<sup>20</sup> la Corte dispuso que, dada la trascendencia de la problemática de la criopreservación de embriones exhortó al Congreso de la Nación para que regule específicamente esa materia.

En el caso “*Bertuzzi, Pablo*”<sup>21</sup> ordenó al Congreso que regule un mecanismo de contingencia para el traslado de jueces.

h) Orden de abonar salarios a los diputados del Parlasur:

En el caso “*Gil Lozano, Claudia*”<sup>22</sup> la Corte exhortó al Estado Nacional a dar cumplimiento con su obligación de remitir los fondos para abonar las remuneraciones de los diputados del Mercosur y así garantizar el normal desenvolvimiento del Parlasur.

i) En síntesis: Si la Corte Suprema se consideró competente para ordenar todas las medidas referidas en los párrafos anteriores (incluyendo el dictado de leyes, decretos y la reforma de una constitución) es evidente que la medida aquí solicitada es formalmente admisible (además de ser procedente desde el punto de vista sustantivo) y que nada impide el dictado, por el Poder Judicial, de una orden al Poder Ejecutivo para que cumpla con la LFEU y remita a las universidades los fondos necesarios para el sostenimiento de la educación pública universitaria.

---

<sup>18</sup> *Fallos* 348:895.

<sup>19</sup> *Fallos* 332:111.

<sup>20</sup> *Fallos* 347:1001.

<sup>21</sup> *Fallos* 343:1457.

<sup>22</sup> *Fallos* 347:759.

## IX. DERECHOS CONSTITUCIONALES CONCULCADOS

a) El art. 14 CN consagra el derecho “*de enseñar y aprender*”.

b) A su vez, diversos instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional en virtud del art. 75 inciso 22 CN, consagran y desarrollan este derecho, a saber:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su art. 26 establece que “*Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada, **el acceso a los estudios superiores será igual para todos**, en función de los méritos respectivos*” (énfasis agregado).

El art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales dispone: “1. *Los Estados Parte... en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las Naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.* 2. *Los Estados Parte... en el presente pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho... c) **La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos**, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita...*” (énfasis agregado).

c) El art. 75 inciso 19 CN establece (en cuanto aquí importa) que corresponde al Congreso “...*Proveer lo conducente al **desarrollo humano... a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico**, su difusión y aprovechamiento. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad*

*nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la **responsabilidad indelegable del Estado**... la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de **gratuidad y equidad de la educación pública estatal** y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”* (énfasis agregados).

d) Es decir que existen los siguientes derechos que surgen de la constitución nacional y de instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional:

- A la educación (enseñar y aprender) en general.
- A que el acceso a los estudios superiores sea “*igual para todos*”.
- A que la enseñanza superior sea “*accesible a todos*”.
- A la formación profesional de los trabajadores.
- A la investigación y al desarrollo científico y tecnológico.
- A que la educación pública estatal sea gratuita y equitativa.
- A que las universidades nacionales sean autónomas y autárquicas.

e) Es evidente, y no requiere esfuerzo alguno de argumentación, que, para que todos esos derechos puedan ser efectivos, es necesario que el Estado financie adecuadamente a las universidades públicas, tanto en materia de infraestructura (que incluye el pago de servicios públicos que aumentaron notoriamente en el período), como de insumos (que incluye la conectividad), de equipamientos, de salarios, de programas de investigación científica y de becas estudiantiles.

No habrá posibilidad de ejercer el *derecho a la educación* sin universidades que cuenten con: edificios seguros, limpios; personal no docente que la mantenga y conduzca las oficinas administrativas, becas para estudiantes carenciados y profesores e investigadores debidamente remunerados.

Tampoco será “*accesible para todos*” la educación superior si las universidades están desfinanciadas.

La educación pública superior no podrá ser “*gratuita*” ni “*equitativa*” si el Estado no financia adecuadamente a las universidades

Asimismo, las universidades verían en riesgo su “autonomía y autarquía” consagradas constitucionalmente. Ha señalado al respecto la Corte Suprema que la autonomía universitaria implica la desvinculación de las universidades nacionales del PEN, y que sólo están sujetas a la potestad regulatoria del Congreso<sup>23</sup>.

Según el propio Decreto impugnado, reiteramos, **el presupuesto universitario para salarios tenía, en julio pasado, un atraso del 40,25% respecto de la inflación** y si computamos todos los costos, el desfase es muy superior a valores constantes.

Ello implica que la situación ya es muy grave y fue justamente eso lo que motivó que el Congreso sancionara la LFEU.

#### **X. LA LFEU “ACTUALIZA”, PERO NO CREA EROGACIONES**

a) El art. 2 de la Ley de Educación Superior (en adelante “LES”), N° 24521 establece: *“El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales... La responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, implica: a) Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso..., b) Proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables...”* (texto según art. 2° de la Ley N° 27.204).

Esta norma indica que la obligación estatal de proveer a la educación superior de recursos apropiados no es una creación ni una novedad de la LFEU, sino que proviene de esta ley, sancionada hace treinta años.

b) El art. 58 de la LES dispone: *“El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal **no puede ser disminuido** ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes*

---

<sup>23</sup> Fallos 322:875.

*de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional”* (énfasis agregado, texto según art. 6° de la Ley N° 27.204).

Esta norma refuerza lo expresado en el párrafo anterior

c) A su vez, el art. 29 inc. C) de la LES dispone: “*Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones... c) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia...*”.

d) Como ya analizamos más arriba, los arts. 3, 4, 5, 6 y 9 de la LFEU, hacen referencia a “**actualizar**” los recursos previstos en la última ley de presupuesto, para mantenerlos a valores constantes debido a la erosión que sufrieron las partidas como producto de la inflación. Es decir que —reiteramos— no se trata de gastos nuevos, ni erogaciones no previstas, sino de la actualización de lo ya previsto en la última ley de presupuesto sancionada por el Congreso y prorrogada por el Ejecutivo.

e) Asimismo, varios artículos de la LFEU hacen referencia al “*programa 26. Desarrollo de la Educación Superior*” ya existente, de lo cual se desprende, una vez más, que la LFEU no está introduciendo gastos nuevos en el presupuesto, sino que solamente está ordenando la adecuación de partidas que ya existían para cumplir adecuadamente con el mandato constitucional relativo a la educación, que describimos más arriba.

## **XI. INAPLICABILIDAD DEL ART. 5 DE LA LEY 24.629 Y DEL ART. 38 DE LA LEY 24.156**

Para el hipotético caso que se interpretara que las erogaciones que exige la LFEU son nuevas o son gastos adicionales y no una mera actualización de erogaciones ya existentes, es claro que la LFEU sí establece cómo se financia

a) El art. 9 de la LFEU dispone “*Recursos. El Poder Ejecutivo nacional dispondrá –tal como lo establece el artículo 27, inciso 2.c), de la ley 24.156– los créditos*

*presupuestarios para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios y en consecuencia a ello, la adecuación de partidas presupuestarias a fin de actualizar al 1º de enero de 2025 el presupuesto correspondiente a las universidades públicas, sin impactar sobre la distribución de la coparticipación federal de impuestos a las provincias ni a los aportes del Tesoro nacional” (énfasis agregados).*

b) A mayor abundamiento, esa misma norma establece: “Asimismo, la presente ley podrá financiarse con los incrementos de ingresos corrientes recaudados por encima de los montos presupuestados (o prorrogados) como ingresos”. Esto es clave: al no haber una ley de presupuesto vigente, el presidente prorrogó por decreto la de 2023, pero como producto de la inflación, el Estado Nacional recaudó en concepto de impuestos una suma muy superior, en 2025, que la establecida para 2023. Es por eso que el Congreso le está diciendo al Ejecutivo que en esa diferencia de recaudación, están los fondos para solventar las actualizaciones que prevé la LFEU. Así como el Estado recauda más por la inflación, debe actualizar las erogaciones que quedaron desactualizadas por la inflación.

c) Como resultado de la aplicación conjunta de esas previsiones de la LFEU deviene **inaplicable** el requisito del art. 5º de la ley 24629 invocado expresamente en el Decreto n° 759, que establece: “*Toda ley que autorice o disponga gastos deberá prever en forma expresa el financiamiento de los mismos...*”.

d) Tampoco se puede aplicar el art. 38 de la ley 24156, que reza: “[t]oda ley que autorice **gastos no previstos en el presupuesto** general deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento”, porque la norma se refiere a gastos no previstos, mientras que éstos sí lo estaban.

e) Pero además de ser inaplicables porque no se da el supuesto de hecho que esa ley prevé (dado que la LFEU sí prevé en forma expresa el financiamiento necesario y que no se trata de gastos nuevos), es preciso tener presente lo siguiente:

f) Dichas normas son susceptibles de severas objeciones en cuanto a su validez constitucional porque el Congreso no puede autolimitarse en forma genérica y *a priori*, estableciendo que no podrá sancionar tal o cual ley, o que una futura ley quedará suspendida en su aplicación por carecer de cierto requisito.

g) Además, esas normas están contenidas en una ley, no en la constitución nacional, por lo cual es derogable por otra ley, y la derogación puede disponerse en forma expresa o tácita. Ello es así porque no existe, a nivel legislativo, el principio de inderogabilidad de los reglamentos generales por reglamentos particulares, que es propio del derecho administrativo y no del proceso legislativo. Por lo tanto, cuando se sanciona una ley que contraría el espíritu de esa norma, ésta debe considerarse derogada tácitamente.

No existe en la Argentina, jerarquía alguna entre las leyes, como sí hay en otros países (por ejemplo, en Francia<sup>24</sup> y España) donde existen las Leyes Orgánicas, sancionadas con mayorías especiales y que priman sobre las leyes comunes. En nuestro país, en cambio, rige a rajatabla el principio de que *lex posterior derogat priori*. Y si —hipotéticamente— hubiera algún atisbo de jerarquía de una ley sobre otra, en este caso la jerarquía superior la tendría la LFEU por haber sido sancionada por más de los dos tercios de los votos de ambas cámaras luego del veto presidencial. Como consecuencia de ello, la LFEU no tiene jerarquía normativa sobre las leyes invocadas por el Poder Ejecutivo, pero sí tiene mayor legitimidad democrática por la inmensa mayoría con que fue aprobada.

h) También rige el principio de que *lex speciali derogat generali*, por lo cual, si el Congreso de la Nación decidió que para la educación superior las partidas

---

<sup>24</sup> Se trata de una categoría especial de leyes, que regulan materias de gran importancia, expresamente consagradas en la constitución: la regulación de la elección del Presidente (art. 6), la incompatibilidad entre cargos ejecutivos y legislativos (art. 23), la regulación de las asambleas en lo atinente a su duración, elección de miembros, inmunidades, incompatibilidades, etc. (art. 25), los proyectos de ley de finanzas (art. 47), la organización del Consejo Constitucional (art. 63), el estatuto de los magistrados (art. 64), el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura. Luego de adoptadas, son enviadas automáticamente al Consejo Constitucional para un examen previo a su entrada en vigor. Ello les otorga una jerarquía superior a las leyes comunes y sirven para invalidar a éstas (Vedel, Georges, “La place de la Déclaration de 1789 dans le bloc de constitutionnalité” en la obra colectiva *La Déclaration des Droits de L’Homme et du Citoyen et la Jurisprudence*, París, PUF, 1989, pág. 44).

deben ser actualizadas, esa norma **especial** desplaza la aplicación de la norma **general** que rige para la ejecución del resto del presupuesto.

i) Por último, pero no menos importante, la ley 24629 se titula “*Ley de ejecución del presupuesto y reorganización administrativa*” es decir que sólo se puede aplicar cuando el Ejecutivo está ejecutando una ley de presupuesto vigente. Pero en este caso no hay una ley de presupuesto, sino que durante todo 2024 y 2025 el presidente viene gobernando sin ley de presupuesto, merced a prórrogas —dictadas por decreto y no por ley— del sancionado para el año 2023.

j) Lo expresado en los párrafos anteriores implica que, al sancionar la LFEU, el Congreso: (i) no creó gastos nuevos a través de la LFEU, sino que sólo actualizó los ya existentes en la última ley de presupuesto; y (ii) sí dispuso de dónde deben tomarse los fondos para el financiamiento de los gastos que demande la aplicación de la LFEU. Por todo ello no se aplica el art. 5 de la ley 24.629 ni el 38 de la ley 24156.

## **XII. FACULTADES DEL JEFE DE GABINETE**

Pero, de todos modos, aunque la LFEU no hubiera dispuesto el modo de su financiamiento, el Poder Ejecutivo dispone de todas las herramientas necesarias para hacerlo, según surge del siguiente análisis:

a) La ley de administración financiera N° 24.156 en su art 37 establece: “*El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado...*”. Esa norma se enmarca en el art. 100 inciso 7° CN, que establece que le corresponde “*hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional*”. Esa potestad puede y debe ser utilizada en este caso porque la materia sobre la que versa es una atribución del Congreso y porque éste así lo ordenó. Es inconstitucional que esa atribución se utilice cuando le interesa al Poder Ejecutivo (por ejemplo, para financiar las áreas de inteligencia, que analizaremos más abajo) y no cuando el Congreso le ordena cumplir una ley.

b) A ello se suma que —como ya se dijo— para el año 2025 no se ha sancionado la ley de presupuesto que manda el art. 75 inciso 8 CN, lo cual genera que el Poder Ejecutivo dispone de una amplia (y constitucionalmente inadmisiblemente) discrecionalidad para disponer el uso de los recursos. Si a ello se añade que la inflación ha desvirtuado y vaciado de contenido a las partidas presupuestarias asignadas en el último presupuesto aprobado (2023) llegamos a la conclusión de que la discrecionalidad que existe en estos momentos en manos del Poder Ejecutivo para el uso de los recursos del Estado es absoluta. En uso de esa amplia discrecionalidad, el presidente ha dictado decenas de decretos durante diciembre de 2023, todo 2024 y lo que va del 2025, modificando las partidas presupuestarias<sup>25</sup> y en ninguno de ellos expresó cuál es la fuente de su financiamiento, simplemente utilizó el dinero

c) Esta circunstancia genera la improcedencia de los argumentos sostenidos en el Decreto impugnado: **al no haber ley de presupuesto vigente y al estar gobernando, el Poder Ejecutivo, mediante una prórroga hecha por decreto, esa norma es inaplicable al caso.**

### **XIII. LA EDUCACIÓN PÚBLICA, LA PRIVADA Y LA AFI.**

A todo ello se suma un argumento adicional, en relación con los fondos necesarios para dar cumplimiento a la LFEU y a los argumentos vertidos en el Decreto impugnado.

a) La constitución nacional no establece ninguna obligación para el Estado de financiar ni de subsidiar a las universidades privadas. No obstante, el Estado Nacional lo viene haciendo a través de exenciones en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), en el impuesto a las ganancias y a través de descuentos en los aportes patronales de esas entidades.

---

<sup>25</sup> Ver, a modo de ejemplo, los siguientes: DNU N° 280/2024, DNU N° 594/2024, DNU N° 656/2024, DNU N° 1104/2024, DNU N° 370/2025, DNU N° 425/2025, Decreto 117/2023, Decreto 116/2023, Decreto 81/2024, Decreto 150/2024, Decreto 177/2024, etc.

Es de destacar que la ley N° 27541, que concedía esos descuentos, vencía el 31 de diciembre de 2023 (según distintos decretos que la prorrogaban) pero ello fue prorrogado dos veces en los últimos dos años: por Decreto N° 134 del 15 de febrero de **2024** y por Decreto N° 68/2025 del 7 de febrero de **2025**, sancionados por el mismo presidente que hoy se niega a cumplir con la ley de financiamiento de la educación superior pública.

Es decir que mientras se les retacean fondos a las universidades públicas, se prorrogó dos veces un beneficio para las universidades privadas. Apenas siete meses antes del Decreto 647/25 que vetó la LFEU y mientras se debatía esta ley en el Congreso, el presidente de la Nación había sancionado un segundo decreto prorrogando beneficios a la educación privada.

Reiteramos: no hay norma constitucional alguna que obligue al Estado a financiar o subsidiar la educación privada, como sí las hay para la educación pública

b) A ello se suma que, cuando el PEN aumentó exponencialmente los fondos para la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), lo hizo a través de decretos (ver como ejemplo los DNU N° 656/2024<sup>26</sup> y 1104/2024) y de decisiones administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros (como la n° 10/2025<sup>27</sup>) que emplearon el mismo mecanismo que podría y debería utilizar para la ejecución de esta ley: la reasignación y compensación de partidas presupuestarias existentes. **Ninguna de esas normas expresa cuál es la fuente de financiamiento de esas erogaciones nuevas, pero para la educación pública el presidente sí le exige al Congreso que lo haga.** Y, si bien ciertas tareas de inteligencia son necesarias, no hay norma constitucional alguna que mande al Estado a financiar las tareas de inteligencia, como sí las hay para la educación pública<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Este decreto asignó \$100.000.000.000 (cien mil millones de pesos) a la AFI.

<sup>27</sup> Ver <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/324736/20250505?busqueda=1> ver especialmente el anexo 1, pág. 45.

<sup>28</sup> Puede verse las siguientes notas: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-duplico-los-gastos-reservados-de-la-afi-y-la-oposicion-reclama-la-urgente-constitucion-nid22042024/> y <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-gobierno-reasigna-partidas-del-presupuesto-y-amplio-en-casi-7-millones-de-dolares-los-fondos-para-la-side.phtml>

c) Por lo tanto, resulta falaz e irrazonable lo expresado en los considerandos 40 y 41 del decreto (si bien no están numerados, ese es el orden que ocupan), que rezan: *“Que un mayor gasto sin respaldo real debe financiarse con emisión monetaria sin un anclaje de sostenibilidad, lo que se traslada en un costo al conjunto de la sociedad, en tanto la emisión presiona sobre los precios y erosiona el poder adquisitivo de los salarios”*. Y *“Que cuando no existen los recursos suficientes para solventar los compromisos asumidos, la consecuencia inevitable es el deterioro del sistema que se dice proteger, la aceleración inflacionaria y el empobrecimiento de los mismos sectores que se proclama amparar”*.

d) Es decir que los fondos están, pero el Poder Ejecutivo prefiere asignarlos de un modo distinto del que manda la constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional y la LFEU sancionada por el Congreso.

#### **XIV. CONCLUSIÓN**

Por lo tanto, es absolutamente factible, desde el punto de vista constitucional y legal, aplicar la ley en cuestión, lo cual, además es una obligación del presidente:

- a) Porque no establece gastos nuevos, sino que actualiza los ya existentes
- b) Porque sí establece el modo de financiar las erogaciones que dispone
- c) Porque una ley posterior puede derogar otra ley anterior
- d) Porque una ley especial puede derogar una ley general
- e) Porque no hay presupuesto aprobado para 2025 y la ley 24629 (de ejecución presupuestaria) sólo puede aplicarse cuando hay un presupuesto aprobado.
- f) Porque la inflación desvirtuó el último presupuesto aprobado y, así como se incrementó lo recaudado por impuesto, deben actualizarse las erogaciones.
- g) Porque el art. 37 de la ley 24.156 autoriza al Jefe de Gabinete a modificar las partidas presupuestarias.

h) Porque, si hay dinero para financiar o subsidiar la educación privada y las tareas de inteligencia, debe haberlo para la educación pública porque ésta es un mandato constitucional, mientras que las otras dos no lo son.

## XV. CRÍTICA CONSTITUCIONAL DEL DECRETO IMPUGNADO

Sin perjuicio de que algunos considerandos del Decreto ya fueron analizados, dedicaremos este título a su crítica constitucional para demostrar su invalidez.

a) Decreto reglamentario y no autónomo: El art. 99 inciso 2 CN establece que el Poder Ejecutivo “*Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias*” (énfasis agregado). Este mandato constitucional es claro: el presidente debe ejecutar las leyes, para lo cual debe reglamentarlas, y al momento de hacerlo no puede alterar su espíritu, y mucho menos suspender o dilatar su aplicación, como hizo en este caso, con excepciones reglamentarias. El Decreto en cuestión claramente contradice ese mandato constitucional porque introduce una excepción al cumplimiento y ejecución de la LFEU a través de un reglamento.

Pese al mandato constitucional nótese que el Decreto en cuestión no se funda en el art. 99 inciso 2, sino que menciona al inciso 1, es decir que fue dictado como un decreto autónomo, lo cual es inconstitucional puesto que los decretos autónomos son los que el Ejecutivo dicta “*en ejercicio de sus funciones propias y en materias habilitadas para ello por la constitución federal*”<sup>29</sup>, y esta materia claramente no lo es, por dos motivos: (i) porque la educación superior es una competencia del Congreso según las normas analizadas más arriba (principalmente el art. 75 inciso 19 CN) y (ii) porque el Congreso sancionó una ley para regular esa materia y la única competencia que tenía el Ejecutivo era reglamentarla para poder ejecutarla.

Cuando el Congreso dicta una ley sobre una materia que le es propia, el presidente no tiene, en el caso, una competencia autónoma, propia de las materias a su cargo, sino únicamente una competencia reglamentaria para ejecutar lo que ordenó el

---

<sup>29</sup> Bidart Campos, Germán J. Manili, Pablo L., “La Jerarquía Normativa de las Distintas clases de Decretos del Poder Ejecutivo. A propósito de la moderna “decretocracia” argentina”, *La Ley*, 2003-C:1359

Congreso. Según la doctrina, los decretos reglamentarios “*son complementarios y accesorios (secundarios) de leyes dictadas por el Congreso, a los fines de posibilitar su aplicación*”<sup>30</sup>. Pero el presidente decidió despojarse del límite que le impone el inciso 2 para moverse en el ámbito del inciso 1, cuando no estaba ejerciendo una competencia propia de su área, sino que estaba actuando como ejecutor de una decisión del Legislativo.

El maestro Bidart Campos<sup>31</sup> sostenía con meridiana claridad que “*las funciones del poder se agrupan en dos categorías: a) las que son creadoras y originarias y b) las que son subordinadas y ejecutorias de aquellas. Las primeras importan dirección e iniciativa, condicionadas solamente por la constitución; las segundas se limitan a aplicar, en forma derivada, las decisiones proporcionadas por la actividad creadora... El poder ejecutivo [tiene a su cargo] la ejecución o decisión ejecutoria, que recae en la aplicación y el cumplimiento de una decisión... emanada... del parlamento...*” (los destacados son del original).

b) Prohibición del ejercicio de control de constitucionalidad y legalidad por parte del Poder Ejecutivo: Ello implica que cuando el Congreso ejerce su función legislativa, el Ejecutivo no puede transformarse en una especie de controlador o censor de esa actividad, sino que debe limitarse a ejecutarla.

El Poder Ejecutivo carece de facultades para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, como expresamente viene disponiendo la Corte Suprema desde 1967 en el fallo “*Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal*”<sup>32</sup>. Y en este caso el presidente hizo algo mucho más grave que eso, porque confrontó la LFEU con otras leyes y no con la constitución.

Y —para peor— esas otras leyes eran anteriores y generales por lo cual no pueden generar la inaplicación de una ley posterior y especial.

**Es obvio que el Poder Legislativo legisla y el Poder Ejecutivo ejecuta, pero en este caso el Legislativo legisló y el Ejecutivo se negó a ejecutar, ejerciendo una especie de control de legalidad, para el cual es incompetente.**

---

<sup>30</sup> *Ibidem*

<sup>31</sup> Bidart Campos, Germán J., *El Derecho Constitucional del Poder*, Buenos Aires, Ediar, 1969, Tomo I, pág. 15

<sup>32</sup> *Fallos* 269:243

c) Aplicación de la doctrina de los actos propios: En otro de sus considerandos el Decreto reconoce expresamente que los salarios docentes y no docentes tienen un notorio atraso debido a la erosión provocada por la inflación. Luego de reconocer que, entre diciembre de 2023 y julio de 2025 los salarios del personal docente y no docente de las universidades nacionales se incrementaron un 128,49%, mientras que en el mismo período la inflación fue del 220,45 %, agregó: “*Que, en consecuencia, adecuar las remuneraciones del personal docente y no docente de las universidades públicas en septiembre de 2025 para reflejar la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) entre enero de 2023 y julio de 2025 implicaría otorgar un incremento salarial del CUARENTA COMA VEINTICINCO POR CIENTO (40,25 %) sobre los básicos liquidados en julio de 2025*”. Ello implica que el Poder Ejecutivo reconoce que se trata de una actualización necesaria por la inflación y no de una erogación nueva que el Congreso le está imponiendo. Como es sabido, la doctrina de los actos propios<sup>33</sup> es aplicable a la administración pública, por lo cual este claro reconocimiento del Ejecutivo nos releva de mayor argumentación. Volveremos sobre este porcentaje al momento de petitionar la medida cautelar.

d) El llamado “dictamen” del Procuración del Tesoro: En el considerando n° 35 (si bien no están numerados en el Decreto, éste es el orden que ocupa) el PEN califica al art. 9 de la LFEU de “*clara incompreensión por parte del H. CONGRESO... de la normativa que regula el presupuesto nacional*”. Y en el siguiente, refiere ciertos dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación en apoyo de su postura.

La palabra “Procuración” no puede llamarnos a confusión, dado que no se trata de la Procuración General de la Nación, que es un órgano extrapoder, creado por la constitución nacional (art. 120 CN). La Procuración del Tesoro es un órgano subordinado al presidente de la Nación, y sus titulares son designados y removidos por decreto del presidente, por lo cual carecen de toda independencia.

Lo expresado por esa dependencia del PEN es absolutamente intrascendente en esta causa, puesto que no se trata de la opinión de un tercero imparcial, sino justamente de el equipo de abogados que va a representar al Estado en ellas. Es

---

<sup>33</sup> Fallos 294:200

como si las universidades que representamos invocaran como fuente de autoridad, en esta demanda, a las opiniones vertidas por sus propias oficinas jurídicas permanentes.

Aclarado ello, es evidente que lo expresado en el considerando bajo análisis es una falacia. El art. 27 inciso 2.c), de la ley 24.156 reza: “*Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regir el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que **debe introducir** el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados... 2. En los presupuestos de gastos... c) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios*” (énfasis agregado).

En uno de los considerandos del Decreto impugnado, el presidente dice (invocando como fuente de autoridad a sus propios abogados en un dictamen preparado específicamente para no cumplir con la LFEU), que esa norma “*lejos de resultar aplicable a supuestos como el bajo examen, se refiere únicamente (...) a los **criterios** que el Poder Ejecutivo debe considerar al elaborar un presupuesto de prórroga*” (énfasis agregado).

En primer lugar, no se trata de meros “*criterios*” que están a disposición del PEN para utilizarlos o no. La parte resaltada de la norma legal (“*debe introducir*”) muestra claramente que es una obligación que el Congreso le impuso al presidente (a través de la ley 24156) en el hipotético caso de que no haya presupuesto aprobado y deba prorrogar uno anterior.

En segundo término, aun cuando fueran meros “*criterios*”, el hecho de que el presidente pueda utilizarlos no excluye la facultad del Congreso de indicarle que **debe** aplicar esos criterios. Ello, porque el Congreso es el que sanciona la ley de presupuesto por mandato del art. 75 inciso 8 CN y tiene plenas facultades para hacerlo porque puede lo más, puede lo menos.

En tercer lugar, lo que está ordenando el art. 9 de la LFEU es que el presidente **debe** aplicar ese inciso (2.c) de la ley 24156. O sea que es una ley que remite a otra ley, recordándole al presidente que debe aplicarla.

Por último, lo que establece ese inciso es que, al haberse prorrogado el presupuesto 2023 para 2024 y 2025, el presidente **debe** “*asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios*” y que para lograr ese objetivo debe incluir “*los créditos*”

*presupuestarios indispensables*”. Ahí está indicada la fuente de los recursos, lo que ordena la norma es que, para el logro de ese objetivo, cuando el presidente dicte el decreto de prórroga del presupuesto, debe incluir las partidas necesarias para ello y si, al dictar dicho decreto, no las incluyó, debe modificar el decreto de prórroga para incluirlas. Es por ello que el art. 9 de la LFEU, luego de referirse al inciso 2.c, continúa diciendo “*y en consecuencia a ello, la adecuación de partidas presupuestarias*” (frase que el presidente y sus abogados omitieron en el Decreto y en el dictamen bajo análisis).

e) El verdadero interés público: En el considerando 39 el Decreto reza: “*Que en aquella oportunidad se señaló que el impulso de una medida como la presente, que incrementa de manera desproporcionada el gasto público sin que existan recursos suficientes para solventar dicho gasto, genera un desequilibrio fiscal que mina la estabilidad macroeconómica y, por ende, se traduce en perjuicios concretos para la población, especialmente para los sectores más vulnerables*”.

En primer lugar, la educación no es un “gasto” sino una inversión, y la más importante de todas

En segundo lugar, el equilibrio fiscal no es un valor ni un fin en sí mismo, sino un medio par el logro del bienestar general, como manda el Preámbulo de la constitución. El verdadero interés público no es el de la administración, sino el de la población. Así lo ha sostenido la doctrina: “*las nociones de interés público o bien común reconducen no ya al interés propio de la administración sino a los intereses generales de la comunidad a la cual la Administración sirve*”<sup>34</sup>.

Por último, es el Congreso y no el Ejecutivo el que juzga, al momento de legislar, qué es lo que produce “*perjuicios concretos para la población*” y qué es lo que no. Y en este caso, el Congreso cumplió con la manda constitucional del art. 75 inciso 19 y juzgó que la educación universitaria pública era prioritaria y que debía ser financiada correctamente.

## **XVI. SOLICITAN MEDIDA CAUTELAR**

---

<sup>34</sup> Comadira, Julio R., *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2002, pág. 257.

Con base en las razones expuestas, se solicita a VS dicte la siguiente medida cautelar innovativa, consistente en la orden de cumplimiento inmediato de dos normas de la LFEU.

a) Actualización de las remesas destinadas al pago de salarios:

Se solicita cautelarmente se ordene al Poder Ejecutivo el cumplimiento inmediato del art. 5 de la LFEU que reza: “*El Poder Ejecutivo nacional deberá actualizar los salarios de los docentes y no docentes de las universidades públicas entre el período 1º/12/2023 hasta la sanción de la presente ley, en un porcentaje que no puede ser inferior al Índice de Precios al Consumidor (IPC) informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el mismo período. Este aumento se hará efectivo **al mes siguiente de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial***” (énfasis agregado).

A fin de que la petición de fondo no se identifique ni superponga con la petición cautelar, de todas las normas que contiene la ley que el Ejecutivo se niega a cumplir, hemos elegido ésta (y la que se detalla en el punto siguiente) porque es el problema más acuciante que aqueja a toda la educación superior: la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Solicitamos, pues, se ordene al Poder Ejecutivo que, en forma inmediata, dentro del plazo de cinco días de notificado y por intermedio del Ministerio de Economía, incremente en un 40,25% (en concepto de actualización) los fondos que venía enviando a cada una de las universidades nacionales con destino al pago de los salarios docentes y no docentes del mes de octubre. Eso es lo que dispone la norma transcrita, que fue publicada el 2 de octubre de 2025

El porcentaje peticionado surge del propio Decreto aquí impugnado, que reconoció que ese es el atraso que padecen los salarios docentes. Pero como la ley también dispone que “*las remuneraciones sean actualizadas mensualmente conforme el Índice de Precios al Consumidor (IPC)*” **se solicita que se ordene también cautelarmente, la actualización mensual de las partidas destinadas a salarios de los meses siguientes.** De lo contrario deberíamos estar promoviendo demandas y solicitando cautelares todos los meses. Esa es la única forma de mantener la cautelar “efectiva”, como mandan las normas constitucionales e internacionales que rigen el amparo.

Debe quedar en claro que lo solicitado cautelarmente es insuficiente para cubrir la erosión provocada por la inflación, Incluso, ese porcentaje del 40,25% está calculado a julio de 2025, es decir que omite incluir la inflación registrada en agosto (2,7%) y septiembre (2,1%), por lo cual, en el pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión, la manda debe ser más amplia, incluyendo todos los períodos en los cuales los salarios se erosionaron como resultado de la inflación.

**Los salarios son de carácter alimentario y, como tales, no pueden esperar.** No hay forma alguna de indemnizar, ni reparar, ni suplir en el futuro la falta de recursos alimentarios para sobrevivir en el presente.

b) Actualización de las remesas destinadas al pago de becas:

También se solicita cautelarmente el cumplimiento inmediato del primer párrafo del art. 6 de la LFEU, que reza: “*Recomposición y actualización automática de las becas estudiantiles. El Poder Ejecutivo nacional debe disponer la recomposición de todos los programas de becas del estudiantado (Progresar, Carreras Estratégicas Manuel Belgrano, Enfermería y otras) por la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor (IPC), informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 hasta el momento de la sanción de la presente ley*”.

Aclaremos que no se solicita, en cambio, dentro de esta cautelar, el cumplimiento del segundo párrafo de dicho artículo que reza: “*Asimismo se establece el incremento progresivo de estudiantes beneficiarios acorde a la matrícula de las instituciones públicas de los niveles superior y secundario*”. Ello, nuevamente, para que la cautelar no se identifique con el fondo del reclamo y para atender a lo más urgente e insoslayable y prevenir mayores daños a la educación pública.

Respecto del incumplimiento de la norma referida a las becas no hay justificación, ni esbozo de ella, en el decreto impugnado. En efecto, el considerando 31 (que si bien no lleva ese número, está en ese orden) establece: “*Que, por lo tanto, la actualización de las partidas presupuestarias necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 6° de la ley implicaría un costo estimado en el presente ejercicio de PESOS...en lo que refiere al Programa de Becas Estratégicas Manuel Belgrano y un costo estimado de PESOS..., en lo relativo al Programa de Becas Progresar*”. Es decir

que lejos de expresar algún motivo que le impidiera cumplir con esa clara manda legal, el PEN se limitó a hacer el cálculo de cuánto le costaría cumplir con la ley.

Solicitamos, pues, se ordene al Poder Ejecutivo que, en forma inmediata, dentro del plazo de cinco días de notificado y por intermedio del Ministerio de Economía, incremente en un 40,25% (en concepto de actualización) los fondos que venía enviando a cada una de las universidades nacionales con destino al pago de becas del mes de octubre. Eso es lo que dispone la norma transcrita, que fue publicada el 2 de octubre de 2025 y el porcentaje también surge del Decreto impugnado.

Al igual que se manifestó en el subtítulo anterior respecto de los salarios, debe quedar en claro que lo solicitado cautelarmente es insuficiente para cubrir la erosión provocada por la inflación, Incluso, ese porcentaje del 40,25% está calculado a julio de 2025, es decir que omite incluir la inflación registrada en agosto (2,7%) y septiembre (2,1%), por lo cual, en el pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión, la manda debe ser más amplia, incluyendo todos los períodos en los cuales los salarios se erosionaron como resultado de la inflación.

c) Fundamentos fácticos de la medida cautelar solicitada:

*En cuanto a los docentes*, es tan grave la situación salarial, que las universidades públicas los están perdiendo.

Sólo en la Universidad de Buenos Aires, durante el período 2024-2025, hubo más de 2.000 renuncias docentes y esta situación afectó especialmente a determinadas facultades. En Medicina se contabilizaron 322 renuncias, entre ellas 120 médicos de planta, lo que representa un 22 % del cuerpo docente; en Ingeniería se registraron 313 renuncias que representan el 22% de su cuerpo académico; en Farmacia y Bioquímica renunciaron 206 profesores que representan el 23% de su plantel docente; en Ciencias Veterinarias renunciaron 120 docentes y otros 52 médicos de planta que representan el 22% de su cuerpo académico. También hubo masivos pedidos de licencias sin goce de haberes o la reducción de dedicaciones exclusivas con el objeto de buscar trabajo en otras instituciones u otras fuentes de ingreso que permitan compensar la caída significativa de sus remuneraciones como docentes universitarios. Sólo en la Universidad

de Buenos Aires se registraron los siguientes: en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, 240 pedidos de licencia sin goce de haberes; en la Facultad de Ciencias Sociales, de 220 pedidos de licencia; en la Facultad de Ingeniería, 142 licencias.

Y todo ello, reiteramos en una sola de las universidades que componen el sistema público de educación superior.

*En cuanto a las becas*, la explicación es similar, además de ser obvia y de tratarse de un hecho notorio que no necesita prueba alguna: el propio Decreto reconoce que no fueron actualizadas desde diciembre de 2023 y que la inflación hasta julio de 2025 fue del 220,45 % (a la cual hay que sumarle la de agosto y septiembre). Ello implica que los alumnos carenciados, a los cuales se les asignó una beca han visto licuada totalmente la asignación que recibían en diciembre de 2023, por lo cual corresponde su actualización. Al mismo tiempo, el transporte que deben abonar para trasladarse a estudiar se incrementó un 852%. Ello es insostenible porque es —lisa y llanamente— negarle el derecho a la educación a los becarios.

d) Fundamentos jurídicos de la medida cautelar solicitada:

La medida que se requiere importa un anticipo de la garantía jurisdiccional que debe otorgarse con el objeto de impedir que el derecho cuyo reconocimiento se pretende obtener pierda virtualidad durante el plazo que transcurra entre la articulación del proceso y el pronunciamiento definitivo.

El objeto de la medida solicitada procura asegurar la eficacia de la sentencia definitiva para que una vez acaecida ésta no resulte ineficaz, en función del transcurso irremediable del tiempo. **Salarios y becas no pueden esperar porque se consumen a diario y una actualización futura no serviría de nada.**

Sostenía Morello que “*tanto o más que al interés privado del solicitante, interesa al orden público que la justicia no fracase por la inevitable lentitud de su actuación, motivo por el cual se viene resolviendo que es preferible un exceso en acordarlas que la parquedad en desestimarlas, ya que con ello se satisface el ideal de brindar seguridades para la hipótesis de triunfar*”<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Morello, Augusto M., Passi Lanza, Miguel, Sosa, Gualberto, Berizonce, Roberto, *Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación comentados y anotados*, Tomo III, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1971, pág. 45.

La doctrina se ha expresado en el sentido que las medidas cautelares en general, y las dictadas en contra o en beneficio de la administración pública (como representante de los intereses generales) en particular, se presentan como un anticipo de la garantía judicial de inviolabilidad de la defensa en juicio de las personas y los derechos, consagrado en el art. 18 CN<sup>36</sup>. La frustración anticipada del resultado de un juicio producida por la denegatoria de una cautelar viola el derecho al debido proceso.

En el presente concurren los presupuestos que ameritan la medida cautelar solicitada, a saber: verosimilitud en el derecho, peligro en la demora y contracautela.

e) Verosimilitud del derecho:

El *fumus bonis iuris* surge inequívocamente de la descripción de las normas violadas por el dictado de un decreto inconstitucional e ilegal, en clara flagrancia del ordenamiento jurídico vigente. La arbitrariedad de la medida adoptada es clara y manifiesta.

Lo expuesto hasta aquí permite considerar que en el caso existe verdadera certeza sobre la procedencia de este reclamo y la legitimidad del presente reclamo y de los derechos alegados. Ha señalado la Corte que “*las medidas cautelares no exigen de los magistrados el examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad de la medida cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad*”<sup>37</sup>

f) Peligro en la demora:

Sólo ordenando la actualización de los salarios es posible resguardar, así sea parcialmente, los derechos y principios conculcados. Su denegación implicaría que los perjuicios ocasionados se conviertan en definitivos e irreparables, generando un perjuicio enorme para docentes, no docentes e investigadores y para la educación pública superior en general

---

<sup>36</sup> Comadira, Julio, “Las medidas cautelares en el proceso administrativo, con especial referencia a la suspensión de los efectos del acto”, *La Ley* 1994-C-699.

<sup>37</sup> *Fallos* 306:2060.

El interés jurídico que fundamenta el otorgamiento de la medida cautelar solicitada encuentra su justificación legítima en el peligro que implica que la duración del proceso convierta en ilusorios algunos de los derechos reclamados.

El recaudo del peligro en la demora es de naturaleza típicamente procesal y como tal, tiene que apreciarse con amplitud, debiéndose darlo por cumplimentado en supuestos de duda (*in dubio pro actione*) puesto que se halla involucrada en esta cuestión la efectividad de la tutela judicial.

Asimismo, es importante destacar que los requisitos de verosimilitud del derecho invocado y del peligro que cause un daño irreparable se hallan de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud del derecho, corresponde no ser tan exigente en la gravedad e inminencia del daño y, viceversa, cuando existe el riesgo de un daño extremo e irreparable el rigor acerca del *fumus* se puede atenuar<sup>38</sup>.

g) Contracautela:

Ofrecemos como contracautela la caución juratoria, en los términos y con el alcance previsto por el art. 199 del CPCCN. Huelga aclarar que la envergadura de las instituciones que representamos nos exime de prestar cualquier otro tipo de caución.

h) Inconstitucionalidad del art. 15 del Decreto-Ley 16.986:

Esa norma dispone que la apelación de las medidas cautelares dictadas en el amparo debe “*concederse en ambos efectos*”. Al respecto hemos de plantear la inconstitucionalidad de la norma transcrita, porque significaría, en los hechos, la suspensión de la decisión jurisdiccional hasta tanto la misma sea confirmada por el Superior. Ello frustraría la cautelar dictada

Según Sagüés la solución propiciada por la ley es discutible para ser aplicada a un proceso urgente y especialísimo, como es el amparo<sup>39</sup>, dado que, en este caso, la actualización de haberes, en caso de ser apelada por el Estado (lo cual seguramente ocurrirá) no podrá hacerse efectiva hasta que el expediente vuelva de la Excma. Cámara varios meses después de dictada la medida. Ello ha llevado a que la

---

<sup>38</sup> Cám. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala 2, *La Ley* 1984, Ap 459.

<sup>39</sup> Cfr. Sagüés, Néstor P., *Acción de Amparo*, Buenos Aires, Astrea, 5º Edición, 2007, pág. 513.

doctrina sostuviera que tal solución obedece a una ignorancia absoluta por parte del legislador *de facto* cuando reguló la acción de amparo<sup>40</sup>.

En similar sentido se ha dicho que la solución de la ley 16.986 es tan absurda que llevaría a anular prácticamente el juego y la existencia de medidas cautelares en el amparo, motivo por el cual se ha sugerido que se prescindiera del efecto previsto en dicha norma y se aplique el Art. 198 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, concediéndose la apelación con efecto devolutivo.

Con razón se ha dicho que una vez expedida la medida cautelar urgente, tiene que ser inmediatamente efectivizada, pues si así no fuera no habría allí “*tutela judicial efectiva*”. Y si se admite la apelación con efecto suspensivo, es evidente que el tránsito del recurso y el tiempo necesarios para resolverlo, podrían generar un gravamen irreparable<sup>41</sup>. A este respecto, la Corte Suprema ha sostenido que “*La protección de los derechos fundamentales está inescindiblemente unida a la tutela oportuna, la cual requiere de procedimientos cautelares o urgentes, y de medidas conservativas o innovativas*”<sup>42</sup>

Todo ello demuestra la inconstitucionalidad del art. 15, en cuanto el efecto recursivo con el que se otorga la apelación, a la luz del art. 18 CN. Así lo resolvió abundante jurisprudencia<sup>43</sup> y lo avaló la doctrina<sup>44</sup>.

El art. 43 CN, en cuanto define al amparo como “*acción expedita y rápida*”, refuerza la anterior conclusión, dado que la rapidez del amparo exige respuestas prontas, libres de estorbos, aptas para brindar un remedio útil ante la posibilidad de un daño de imposible o difícil reparación ulterior, lo cual difícilmente se logrará si la apelación ante la medida otorgada lo es con efecto devolutivo.

En virtud de lo expuesto solicito a VS se decrete la inconstitucionalidad del art. 15 de la Ley 16.986 y en su caso la eventual apelación que pudiera impetrarse contra la decisión cautelar sea concedida al sólo efecto devolutivo.

---

<sup>40</sup> Robredo Albarracín, Alberto, “La acción de amparo”, *La Ley* 124:1297.

<sup>41</sup> Cfr. Sagüés, Néstor P., ob. cit. pág. 514.

<sup>42</sup> *Fallos* 335:705

<sup>43</sup> C. N. Civ. Sala I, fallo del 19.11.1998 (*El Derecho* 188-554); C. N. Cont. Adm. Fed. Sala IV, fallo del 9.5.2002 (*Jurisprudencia Argentina* 2003-III-42).

<sup>44</sup> Morello, Augusto y Vallefin, Carlos, “Los efectos de la concesión de la apelación contra el auto que dispone el otorgamiento de una medida cautelar en el proceso de amparo”, *Jurisprudencia Argentina* 1993-ii-131; Díaz Solimine, Omar, *Juicio de amparo*, Buenos Aires, Hammurabi, 2003, pág. 386/8, citados por Colombo-Kiper, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Anotado y Comentado*, Tomo 1, Buenos Aires, La Ley, 2007, pág. 557.

i) Inconstitucionalidad de la ley 26.854:

Esa norma reformó el régimen de medidas cautelares contra el Estado Nacional o sus entes descentralizados en temas patrimoniales o que puedan tener un efecto de ese tipo. La intencionalidad de la ley fue clara: recortar los derechos de los justiciables y evitar que las medidas cautelares puedan entorpecer el accionar del gobierno.

La norma, al igual que la analizada en el subtítulo anterior, viola el derecho al debido proceso tutelado en el art. 18 CN, que contiene una serie de garantías aplicables a los procesos civiles, penales, laborales, contencioso-administrativos, etc. La Corte Suprema ha sostenido que: “...la garantía de la defensa en juicio exige, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieran asistirle”<sup>45</sup>.

La garantía constitucional del debido proceso implica que los justiciables, al momento de acudir a los tribunales en defensa de sus derechos, deben obtener un adecuado resguardo de éstos, **en un plazo razonable**, con adecuado ejercicio del derecho de defensa, con un fallo debidamente fundado, etc. Pero fundamentalmente, ese resguardo debe ser *oportuno*, y allí es donde las medidas cautelares juegan un papel fundamental pues son las únicas que pueden impedir o reparar en forma inmediata las violaciones a los derechos fundamentales.

El art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica establece, en cuanto aquí importa: “1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y **dentro de un plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley... para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter... 2. Los Estados parte se comprometen... b) **a desarrollar las posibilidades de recurso judicial**...”.

El art. 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone: “Cada uno de los estados partes en el presente pacto se comprometa a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente pacto hayan sido violados podrá interponer **un recurso efectivo** aun cuando tal violación hubiere sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales. b) La

---

<sup>45</sup> Fallos 267:228 y 292:493.

*autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial... ”.*

Esos instrumentos internacionales de derechos humanos tienen jerarquía constitucional por mandato expreso del art. 75 inciso 22 CN, y deben ser interpretados y aplicados en consonancia y armonía con la constitución. Las referencias a desarrollar las posibilidades de recurso judicial son las que dan fundamento al principio *pro actione*.

Las normas transcriptas consagran el derecho de los particulares a: (i) ser oídos, (ii) concurrir a los tribunales, y (iii) disponer de acciones y recursos efectivos y rápidos para hacer valer sus derechos. Ello genera la correlativa obligación del legislador de crear mecanismos hábiles para que los justiciables obtengan esa reparación y de los órganos judiciales de abrir las puertas de la jurisdicción y permitir que los particulares gocen de esos derechos. He ahí los conceptos de “*tutela judicial efectiva*” y de plazo razonable.

La ley aquí impugnada, en cuanto estrangula las medidas cautelares cuando se dictan contra el Estado, viola esos principios y de las obligaciones internacionalmente asumidas por Argentina, dado que cierra las puertas de los tribunales a los justiciables. En definitiva, no debemos olvidar el viejo principio según el cual “*son las reglas procesales las que infunden vida a los derechos sustantivos, las que activan dichos derechos para hacerlos efectivos*”<sup>46</sup>.

Las medidas cautelares son parte integrante de los derechos analizados más arriba (al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, al plazo razonable) y del principio *pro actione* en el sentido de que, si se coarta la concesión de medidas cautelares, se prolongan los procesos, no se obtienen resguardos rápidos y eficaces para los derechos y la protección de éstos queda subordinada a una futura sentencia definitiva, que tardará años. Sin medidas cautelares o con medidas cautelares débiles, impotentes, raquíticas, tardías, de corta duración en el tiempo, los derechos humanos fundamentales que deben ser objeto de protección por parte de la jurisdicción, quedan a la intemperie.

Además, una futura (y lejana) sentencia, por más que sea favorable, será inútil o de cumplimiento imposible si no se adoptan a tiempo, las medidas necesarias para

---

<sup>46</sup> Cappelletti, Mauro et. al., *El Acceso a la Justicia*, México, FCE, 1996, pág. 47.

resguardar los bienes jurídicos lesionados. Es por ello que el dictado de estas medidas, aquí y en el resto del mundo, se tramita *inaudita parte*, es decir, sin intervención de la contraparte. Ello es, principalmente por dos motivos: (i) para que la otra parte no se entere y la medida la tome de sorpresa, antes de realizar actos que puedan comprometer los derechos del peticionante o tornar a la futura sentencia en una de cumplimiento imposible (por ejemplo enajenar el bien respecto del cual se solicita un embargo o aplicar el acto administrativo gravoso respecto del cual se solicita una medida de no innovar) y (ii) por la urgencia con la que deben adoptarse, ya que si se entera la contraparte obviamente intentará por todos los medios demorar el cumplimiento de esa medida interponiendo recursos, ofreciendo pruebas, impugnando decisiones, etc.

La ley cuya declaración de inconstitucionalidad peticionamos viola los derechos constitucionalmente protegidos que reseñamos más arriba de varias formas:

(i) Establece que las medidas cautelares no podrán coincidir con el objeto de la demanda principal. En muchos casos es imposible obtener amparo a un derecho lesionado si no se solicita una medida que coincida en todo o en parte con la petición de fondo. Si bien esa norma no se aplica a este caso (porque hemos pedido una medida que no coincide con el fondo, sino que sólo apunta a uno de los artículos de la ley) la norma es restrictiva de la garantía constitucional y como tal resulta inconstitucional.

(ii) Ordena que, previo al dictado de una medida cautelar, el juez de la causa requiera a la autoridad pública un informe (art. 4). Esta previsión, aparentemente inocente y disfrazada de “interés público” implica, lisa y llanamente, la bilateralización de las medidas cautelares y el abandono del principio de unilateralidad de las mismas. Incluso permite al Estado ofrecer pruebas que hacen a su derecho, demorando así su dictado

(iii) Fija un plazo general de vigencia máxima de la medida cautelar de seis meses (art. 5). Lo grosero e inconstitucional de esta previsión es que el legislador se está arrogando facultades que corresponden al juzgador, por cuanto no puede establecerse en forma general y *a priori* la duración máxima de todas las medidas cautelares, dado que ello es facultad del Poder Judicial que —en cada caso y de acuerdo con las circunstancias fácticas existentes— decidirá si la medida procede por un tiempo menor o mayor. Asimismo, a la parte afectada por una medida cautelar siempre le cabe el derecho de

solicitar su levantamiento, su modificación, de recurrirla, etc., con lo cual no se alcanza a entender la *ratio legis* de esta reforma al régimen de las medidas cautelares.

(iv) Establece que los jueces no podrán dictar medidas que afecten, obstaculicen, comprometan, distraigan de su destino, o de cualquier forma perturben los bienes o recursos propios del Estado (art. 9). Es decir que el alcance de la ley no se limita a los casos estrictamente patrimoniales, sino que se extiende a aquellos que pudieran tener cierta implicancia de ese tipo. Es tan absurda esta previsión que omite considerar algo obvio: cuando los derechos que se ejercen son de contenido patrimonial, las cautelares tendrán contenido patrimonial y obviamente van a afectar recursos del Estado. En este caso particular, es la propia constitución la que manda al Estado a afrontar los gastos de la educación pública universitaria, y el PEN se niega a hacerlo, por lo cual es inconstitucional la norma legal que impide el dictado de una cautelar que, justamente, garantice esos derechos de contenido patrimonial.

(v) Prohíbe a los magistrados imponer a los funcionarios sanciones pecuniarias personales por incumplimiento de medidas cautelares (art. 9). Esto implica, lisa y llanamente, un permiso para la desobediencia de las personas que ocupen cargos públicos y quieran abstenerse de cumplir medidas cautelares, ya que priva a los jueces y a los beneficiarios de esas medidas de una herramienta de coacción fundamental para obtener su cumplimiento, que deberán acudir a la justicia penal para denunciar al funcionario incumplidor por violación de los deberes de funcionario público. Al mismo tiempo, compromete el patrimonio del Estado (que teóricamente busca defender) porque si algún juez establece una multa o *astreintes*, las terminará pagando el Fisco.

(vi) En cuanto a los recursos contra las medidas cautelares, la ley contiene una norma que es la más gravosa de todas: la simple presentación de un recurso de apelación, por parte del Estado, contra una medida cautelar, suspende sus efectos (art. 13.3). ¿Qué sentido tiene entonces dictar una cautelar?... es sabido que los abogados del Estado están obligados a apelar *todo*, por lo cual la vigencia de la medida cautelar queda reducida a dos días, que es lo que tardarán en apelarla. Esa apelación, con su sola presentación suspenderá los efectos de la medida cautelar, por lo cual, aunque luego sea rechazada por la Cámara de Apelaciones, provocará que, en el ínterin, el derecho del particular permanecerá violado y el Estado estará a salvo. Esto es palmariamente

irrazonable. Nos remitimos a lo manifestado más arriba sobre la inconstitucionalidad del art. 15 del Decreto-Ley 16986

(vii) En síntesis, la ley 26.854 implica un notorio retroceso en la protección de los derechos fundamentales amparados por la constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. Dentro del concepto moderno de democracia inexorablemente deben considerarse incluidos los siguientes conceptos: (i) adecuado acceso a la justicia, (ii) tutela judicial efectiva, (iii) duración razonable de los procesos; (iv) interpretación de las normas procesales bajo la inspiración de principio *pro actione*, (vi) ejercicio por parte del juez de una función social, (v) situar al ser humano como centro de todo el sistema jurídico y como principal objeto de protección, tanto del derecho público como del privado.

Por ello, la ley que aquí impugnamos, en tanto no cumple con ninguno de esos requerimientos, perjudica a los particulares y favorece al Estado. Por ello se plantea su inconstitucionalidad.

j) Resolución cautelar previa al trámite ante el Registro Público de Procesos Colectivos:

En atención a las razones de urgencia apuntadas, solicitamos que la presente medida se dicte inaudita pars y en forma previa al todos los trámites que es necesario realizar ante dicho registro. El Reglamento contenido en la Acordada 12/2016 de la Corte Suprema lo habilita expresamente en su Título X. que reza: “*Toda medida cautelar dictada con efectos colectivos **que corresponda a un proceso principal aún no inscripto** deberá ser comunicada por el juez al Registro de manera inmediata para su anotación*”. Ello implica que la Corte autorizó expresamente al dictado de medias cautelares antes del oficio en el que se informa la radicación, antes de la resolución admitiendo el carácter colectivo del proceso y antes de inscripción del proceso como tal<sup>47</sup>.

k) Conclusión

---

<sup>47</sup> A mayor abundamiento, recuérdese que el CPCC autoriza el dictado de estas medidas aún por un juez incompetente en el art. 196, con lo cual mucho más se puede dictar una cautelar antes de la inscripción del proceso en el registro mencionado.

Se solicita cautelarmente se ordene al PEN la actualización inmediata, en un 40,25%, de las remesas que mensualmente envía a las universidades para salarios docentes y no docentes y para becas

Ello, en forma urgente, con habilitación de días y horas, inaudita parte (atento la inconstitucionalidad que se plantea de la ley 26854) y antes del trámite ante el Registro Público de Procesos Colectivos.

En el hipotético caso de una apelación de dicha cautelar, se tenga presente la inconstitucionalidad planteada sobre los efectos suspensivos de dicho recurso y se la conceda con efecto devolutivo.

## **XVII. PRUEBA**

Se adjunta copia certificada de las designaciones de los suscriptos como Rectoras y Rectores de las universidades que promueven este amparo

## **XVIII. CUESTIONES FEDERALES**

En autos se encuentran en juego normas de evidente carácter federal. Por consiguiente, se formula el expreso planteo de tales cuestiones federales a fin de ocurrir ante la Corte Suprema por medio del recurso del art. 14 de la ley 48, para el hipotético e improbable caso de que V.S. no haga lugar a la presente acción de amparo o a la medida cautelar peticionada.

Además, una sentencia contraria a la impetrada generaría un caso de gravedad institucional porque existe en autos un claro conflicto entre poderes. La Corte Suprema ha admitido cantidad de recursos extraordinarios den causas que encuadran en este supuesto y hacen necesaria su intervención para poner remedio a una situación cuyos alcances exceden el interés de las partes para proyectarse sobre la buena marcha de las instituciones<sup>48</sup> o casos en los que hay conflicto de poderes<sup>49</sup>; o que atañen de modo

---

<sup>48</sup> *Fallos* 300:417; 324:1225; 313:1420; 314:1723, 311: 2319; 303:1034; 312:246, entre otros.

<sup>49</sup> *Fallos* 319:371; 320:2851; 324: 2299.

directo al interés de la comunidad<sup>50</sup>, por afectar el bien común<sup>51</sup>, el progreso y bienestar general<sup>52</sup>, los principios básicos de la CN e instituciones básicas del derecho<sup>53</sup>. La Corte ha argumentado de este modo incluso en casos relacionados con la actualización del valor de la moneda<sup>54</sup>, estrechamente vinculadas a este caso, como se demostró más arriba.

## **XIX. PETITORIO**

Por todo lo expuesto, solicitamos:

- 1) Se nos tenga por presentados en tiempo y forma, por parte y por constituidos los domicilios procesales y electrónicos.
- 2) Se habiliten días y horas para el trámite de esta acción.
- 3) Se haga lugar a la medida cautelar solicitada con carácter urgente, Librándose oficio al PEN.
- 4) Se tenga presente la prueba acompañada.
- 5) Se tenga presente el planteo de las cuestiones federales.
- 6) Se resuelvan los planteos de inconstitucionalidad de las normas referidas a la medida cautelar impetrada.
- 7) Oportunamente, se haga lugar a la acción de amparo interpuesta declarando la inconstitucionalidad del Decreto impugnado y se ordene al PEN su fiel cumplimiento, en los términos expresados en la presente.
- 8) Se impongan las costas a la demandada.

Proveer de conformidad **SERA JUSTICIA**



Rectora  
UNPA

Firmado digitalmente  
por PUEBLA Roxana  
Fabiana  
Fecha: 2025.10.27  
13:04:08 -03'00'



OSCAR DANIEL ALPA  
Presidente

Firmado digitalmente  
por ALPA Oscar Daniel  
Fecha: 2025.10.27  
08:14:58 -03'00'

<sup>50</sup> Fallos 305:2067; 305: 2195; 307; 770; etc.

<sup>51</sup> Fallos 279:291.

<sup>52</sup> Fallos 249:119.

<sup>53</sup> Fallos 315:1699; 311:1960; 302:495.

<sup>54</sup> Fallos 297:309; 298:112 y 310:302.

AINCHIL Jeronimo Enrique  
Rector  
Universidad Nacional de San  
Antonio de Areco

UNIVERSIDAD  
TECNOLOGICA  
NACIONAL

Rector Ing.  
Ruben Soro

Daniel  
Bozzani

Firmado  
digitalmente por  
Daniel Bozzani  
Fecha:  
2025.10.28  
19:22:32 -03'00'

Firmado digitalmente por: ALFONSO Alfredo  
Rector  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

MEDINA  
Arnaldo Dario

Firmado digitalmente por  
MEDINA Arnaldo Dario  
Fecha: 2025.10.27 21:04:02  
-03'00'

Germán  
Eduardo  
Oestmann

Firmado digitalmente por  
Germán Eduardo  
Oestmann  
Fecha: 2025.10.27  
21:20:19 -03'00'

ASCUA  
Ruben  
Andrés

Firmado  
digitalmente  
por ASCUA  
Ruben Andrés  
Fecha:  
2025.10.28  
08:10:15 -03'00'

RODRIGUEZ  
Carlos Gabriel  
Antonio

Firmado digitalmente  
por RODRIGUEZ Carlos  
Gabriel Antonio  
Fecha: 2025.10.27  
19:49:42 -03'00'

BERENGUER  
Tadeo Alberto

Firmado digitalmente por  
BERENGUER Tadeo Alberto  
Fecha: 2025.10.27 18:35:57  
-03'00'

BLANCO  
Antonia  
Lidia

Firmado digitalmente  
por BLANCO Antonia  
Lidia  
Fecha: 2025.10.27  
18:16:38 -03'00'

GIL  
Raul  
Andres

Firmado  
digitalmente  
por GIL Raul  
Andres  
Fecha:  
2025.10.27  
22:47:17 -03'00'

SANCHEZ  
Esther Lucía

Firmado digitalmente  
por SANCHEZ Esther  
Lucía  
Fecha: 2025.10.27  
17:50:43 -03'00'

Molea  
Diego

Firmado  
digitalmente  
por Molea Diego  
Fecha:  
2025.10.28  
12:54:47 -03'00'

UIC: HUGO O. ANDRADE  
RECTOR  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE RIO NEGRO

ANDRADE  
Hugo Omar  
2025.10.27  
16:02:06 -03'00'

LOPEZ  
Adriana  
Esther  
Cecilia

Firmado digitalmente por LOPEZ  
Adriana Esther Cecilia  
DN: SERIALNUMBER=CUIL  
27168097188, C=AR, CN=LOPEZ  
Adriana Esther Cecilia  
Razón: Soy el autor de este  
documento  
Ubicación:  
Fecha: 2025.10.27 15:06:00-03'00'  
Foxit PDF Reader Versión: 12.1.1

Firmado digitalmente  
por TORRES Anselmo  
Motivo: Rector  
Universidad Nacional  
de Río Negro  
Fecha: 2025.10.27  
20:44:17 -03'00'

LARROZA  
Gerardo  
Omar

ALBAREZ  
GOMEZ  
Natalia Celeste

Firmado digitalmente  
por ALBAREZ GOMEZ  
Natalia Celeste  
Fecha: 2025.10.27  
13:44:44 -03'00'

SOSA  
Marcel  
o David

Firmado  
digitalmente  
por SOSA  
Marcelo David  
Fecha:  
2025.10.27  
16:26:04 +01'00'

ARELLAN  
O Oscar  
Alfonso

Firmado digitalmente por  
ARELLANO Oscar  
Alfonso  
Fecha: 2025.10.27  
12:43:03 -03'00'

Firmado digitalmente  
por: LÓPEZ ARMENGOL  
Martin Anibal  
Fecha y hora:  
27.10.2025 19:10:35

LAZZERETTI  
Alfredo Remo

Firmado digitalmente por  
LAZZERETTI Alfredo Remo  
Fecha: 2025.10.27  
12:31:14 -03'00'

RODRIGUEZ  
SAA  
Agustina

Firmado  
digitalmente  
por RODRIGUEZ  
SAA Agustina

TERIGI Flavia  
Zulema

Firmado digitalmente  
por TERIGI Flavia Zulema  
Fecha: 2025.10.27  
11:44:54 -03'00'

KUSINSKY  
Dario  
Exequiel

Firmado digitalmente por KUSINSKY  
Dario Exequiel  
DN: SERIALNUMBER=CUIL  
23291194699, C=AR, CN=KUSINSKY  
Dario Exequiel  
Razón: Soy el autor de este documento  
Ubicación:  
Fecha: 2025.10.27 12:14:34-03'00'  
Foxit PDF Reader Versión: 2024.2.0

GENTIL  
E Maria  
Beatriz

Firmado  
digitalmente  
por GENTILE  
Maria Beatriz  
Fecha:  
2025.10.27  
16:56:53 -03'00'

TAMARIT Guillermo Ricardo  
Rector UNNOBA  
27/10/2025 10:52  
hora estándar de Argentina

SABELLA  
Andres  
Ernesto

Firmado digitalmente  
por SABELLA Andres  
Ernesto  
Fecha: 2025.10.27  
11:12:50 -03'00'

BOHREN Alicia  
Violeta  
2025.10.27  
11:37:47 -03'00'

PAGANI  
Sergio  
Jose

Firmado  
digitalmente por  
PAGANI Sergio Jose  
Fecha: 2025.10.28  
12:50:35 -03'00'

Firmado digitalmente  
por HERMIDA  
Mariano Leonardo  
Fecha: 2025.10.27  
14:14:31 -03'00'

Firmado digitalmente por  
DOMENICHINI Pablo Matias  
Fecha: 2025.10.27 10:37:38  
-03'00'

PERCZYK  
Jaime

Firmado digitalmente por PERCZYK Jaime  
DN: cn=PERCZYK Jaime, c=AR,  
email=JAIME.PERCZYK@UNAHUR.EDU.AR  
Fecha: 2025.10.27 15:40:18 -03'00'

TORLUCCI Sandra  
Daniela

Firmado digitalmente por  
TORLUCCI Sandra Daniela  
Fecha: 2025.10.27 10:22:15 -03'00'

ABA Marcelo  
Alfredo

Firmado digitalmente  
por ABA Marcelo  
Alfredo  
Fecha: 2025.10.28  
13:30:26 -03'00'

ROVERA Marisa

Firmado digitalmente por ROVERA  
Marisa  
Fecha: 2025.10.27 16:47:56 -03'00'

53

Firmado digitalmente por:  
BARTOLACCI Franco  
Fecha y hora: 27.10.2025 08:38:33

Digitally signed by MAMMARELLA  
Enrique Jose  
Date: 2025.10.28 15:31:04 ART



Firmado digitalmente por VEGA Daniel Alberto  
Fecha: 2025.10.27 11:34:02 -03'00'