



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

39475/2025

CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN
- PEN - DTO 759/25 s/AMPARO LEY 16.986

Buenos Aires, de diciembre de 2025.- MMC

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

1º) En fecha 29/10/2025

se presentan El Consejo Interuniversitario Nacional, -persona de derecho público que nuclea a todas las universidades públicas del país totalizando setenta y cinco (75) universidades; y; Universidad Nacional de La Pampa, Universidad Nacional de las Artes, Universidad Nacional Guillermo Brown, Universidad Nacional de Hurlingham, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Catamarca, Universidad Nacional del Chaco Austral, Universidad Nacional del Comahue, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional de Chilecito, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de la Rioja, Universidad Nacional de los Comechingones, Universidad Nacional de la Plata, Universidad Nacional de Lujan, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad Nacional del Nordeste, Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Universidad Nacional de José C Paz, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Rafaela, Universidad Nacional de Rio Cuarto, Universidad Nacional de Rio Negro, Universidad Nacional del Sur Universidad Nacional de San



Antonio de Areco, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de San Juan, Universidad Nacional de San Luis, Universidad Nacional Scalabrini Ortiz, Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de Villa Mercedes, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Tecnológica Nacional, a través de sus representantes legales, e interponen acción de amparo colectivo solicitando el dictado de una medida cautelar urgente.

Señalan que 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.

Aclaran que todos los firmantes se presentan también en su carácter de docentes universitarios y como tales afectados directos por el decreto que se impugna en estos autos. Transcriben el artículo 54 de la ley 24.521, de educación superior

Expresan que en los términos del Art. 43 de la Constitución Nacional promueven acción de amparo contra el Estado Nacional, Poder Ejecutivo Nacional, persiguiendo que se declare la inconstitucionalidad del del decreto 759/2025 del Poder Ejecutivo Nacional, que dispone 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”.

Solicitan que como consecuencia de tal declaración de inconstitucionalidad, se ordene al PEN el cumplimiento inmediato de la ley, la provisión de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

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.

Peticionan asimismo, como medida cautelar, que se ordene al PEN el cumplimiento inmediato de solamente dos de las normas de la LFEU, arts. 5 y 6 primer párrafo.

Solicitan habilitación de días y horas para el trámite del amparo y especialmente para la medida cautelar señalando en síntesis que la razón de la urgencia obedece a que 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”) y que 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. Refieren al Título X de la Acordada 12/2016.

Luego pasan a hacer referencia a la acción de amparo expresando que en autos se hallan cumplidos todos los requisitos que hacen a su admisibilidad y aducen que en razón de que 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, de ello se deduce que en el caso de autos no hay necesidad de mayor amplitud de debate o prueba toda vez que la comprobación de la arbitrariedad es 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. Agregan que los hechos son de público y notorio conocimiento y han sido difundidos en todos los medios de comunicación y se explayan sobre el tema concluyendo que la escogida es la vía judicial más idónea en el caso concreto.



Afirman el carácter colectivo de la presente acción con fundamento en que el Consejo Interuniversitario Nacional posee la representación colectiva de todas las universidades estatales de la República Argentina y que la decisión de interponer esta acción fue adoptada por su órgano deliberativo máximo, el Plenario de Rectoras y Rectores, por unanimidad. Arguyen que además los que inician esta acción son rectoras y rectores de distintas universidades públicas de todo el país.

Continúan afirmando que en tal carácter se encuentran legitimados para plantear la presente acción en nombre de las universidades. Explican que la presente demanda también se interpone como docentes “afectado(s)” (en los términos del art. 43, segundo párrafo, CN) por la medida impugnada y que la presente demanda también se interpone en defensa de los no docentes, investigadores, becarios y alumnos de las universidades.

Esgrimen que 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.

Agregan que la legitimación surge por la afectación de dos clases de derechos; (i) un derecho e interés propio de las universidades que representan y (ii) de derechos de incidencia colectiva relacionados con derechos individuales homogéneos de docentes, no docentes, investigadores y alumnos. Citan el fallo "Halabi"

Esgrimen que 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 y que los perjuicios que el decreto impugnado genera, no se limitan a la comunidad universitaria sino que repercuten sobre toda la sociedad





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 11

dado que muchos habitantes de nuestro país reciben asistencia médica, odontológica, jurídica, psicológica, veterinaria, y otras que prestan las universidades públicas.

En cuanto a los hechos expresan que 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 14 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. y que 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.

Continúan el relato indicando que 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 y que el PEN también vetó esta segunda ley por medio del Decreto n° 647/25 pero que 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.

Destacan que en el Senado de la Nación el proyecto alanzó más del 80% de los votos y que 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. Indican que 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 1° 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”

Sostienen 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.

Refieren que el artículo 4 reitera el mismo concepto, al estar titulado “Actualización presupuestaria bimestral de 2025” y reza: *“El Poder Ejecutivo nacional actualizará desde el 1° 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*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

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.”

Sobre el particular afirman que nuevamente el Congreso utiliza el término “actualizar” y nuevamente especifica detalladamente las partidas que el Ejecutivo debe actualizar.

Expresan que 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”*.

Manifiestan que 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”*.

Afirman que 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.

Sobre el particular arguyen que del 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 %)”* . Efectúan una ejemplificación basada en la evolución de un



salario de cara al incremento de los servicios públicos indicando que a ello se debe sumar la inflación de agosto y septiembre que sumó un 4.8%

Expresan que por ello se solicita la medida cautelar mencionada más arriba y explicada más abajo.

Indican que 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” indicando que 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”* señalando que esta previsión de la ley ni siquiera implica la actualización de una partida presupuestaria (y mucho menos un aumento) sino que se trata de la regularización de una ilegalidad, por lo cual, consideran, que no puede haber excusa para no cumplirla.

Respecto de las becas estudiantiles refieren que 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”*.

Afirman que 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.

Sintetizan alegando que lo que prevé la LFEU y que el Ejecutivo se niega a cumplir no es otra





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

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.

Citan jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación atinente a la inflación como un factor que obliga a actualizar valores y concluyen 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.

Luego afirman la justiciabilidad de esta cuestión y se explayan sobre el tema con citas de doctrina y jurisprudencia.

Por otra parte, citando jurisprudencia, aluden al tipo de sentencia que aquí se solicita recordando que en reiteradas oportunidades la Corte Suprema ha dictado fallos en los que ordenó a otros poderes del Estado la sanción de determinadas normas o la adopción de determinadas decisiones.

En cuanto a los derechos constitucionales que entienden conculcados, puntualizan el artículo 14 en cuanto consagra el derecho “de enseñar y aprender” y refieren también diversos instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional -art. 75 inciso 22 CN-, en cuanto consagran y desarrollan este derecho -art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Asimismo hacen referencia al art. 75 inciso 19 CN. Sintetizan señalando 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".

Arguyen que la grave situación por la que atraviesan las universidades públicas, fue justamente lo que motivó que el Congreso sancionara la LFEU.

Reiteran que la LFEU actualiza pero no crea erogaciones y hacen referencia al art. 2 y 29 inciso c) de la Ley de Educación Superior, N° 24521 y se explayan sobre el tema .

Solicitan a todo evento para el supuesto de 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, la inaplicabilidad del artículo 5 del artículo 5 de la ley 24.629 y art. 38 de la ley 24.156.

Sobre el punto refieren que 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 1° 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”.* Expresan que 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”.* Aducen que esto es clave, habida cuenta que 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.

Continúan manifestando que es por eso que el Congreso le está diciendo al Ejecutivo que en





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

esa diferencia de recaudación, están los fondos para solventar las actualizaciones que prevé la LFEU y que así como el Estado recauda más por la inflación, debe actualizar las erogaciones que quedaron desactualizadas por lo que, afirman, como resultado de la aplicación conjunta de esas previsiones de la LFEU deviene inaplicable el requisito del art. 5º de la ley 24.629 invocado expresamente en el decreto 759, que establece: *“Toda ley que autorice o disponga gastos deberá prever en forma expresa el financiamiento de los mismos...”*.

Sostienen que 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.

Agregan que además 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 y que 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. Señalan que también rige el principio de que *lex speciali derogat generali*, y se explayan sobre la cuestión.

Esgrimen que por último la ley 24.629 se titula “Ley de ejecución del presupuesto y reorganización administrativa” lo que implica que sólo se puede aplicar cuando el Ejecutivo está ejecutando una ley de presupuesto vigente, pero que 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.

A su vez refieren a las facultades del Jefe de Gabinete, para el supuesto de que la



LFEU no hubiera dispuesto el modo de su financiamiento y transcriben el artículo 37 de la ley de administración financiera N° 24.156 y se explaya sobre el tema.

Por otra parte hacen alusión a la educación pública, la privada y la AFI, expresando, en síntesis, que no obstante que la Constitución Nacional no establece ninguna obligación de financiar ni subsidiar a las universidades privadas, 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. Agregan que a ello se suma el hecho de que el PEN aumentó exponencialmente los fondos para la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), a través de decretos (ver como ejemplo los DNU N° 656/202426 y 1104/2024) y de decisiones administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros (como la n° 10/202527) y se explayan sobre la cuestión concluyendo que 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”*.

A modo de conclusión de lo que vienen expresando afirman que "...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





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

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".

Luego efectúan una crítica constitucional del decreto impugnado, sosteniendo, en lo sustancial, que el decreto impugnado vulnera lo dispuesto en el artículo 99 inciso 2° de la Constitución Nacional. Se explayan sobre el tema con citas de doctrina y jurisprudencia.

Asimismo indican que lo que está ordenado en el art. 9 de la LFEU es que el presidente debe aplicar ese inciso (2.c) de la ley 24156, lo que implica que es una ley que remite a otra ley, recordándole al presidente que debe aplicarla.

Refieren que 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"*. Agregan que ahí está indicada la fuente de los recursos y 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 y se explayan sobre la cuestión.

Solicitan el dictado de una medida cautelar innovativa, consistente la orden de cumplimiento inmediato de dos normas de la LFEU relativas a la a) actualización de las remesas destinadas al pago de salarios y b) actualización de las remesas destinadas al pago de becas.



Sobre el particular, en orden a la actualización de las remesas destinadas al pago de salarios, solicitan cautelarmente que 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”* .

Manifiesta que 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, han 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.

De tal modo, peticionan que 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 expresando que esto es lo que dispone la norma transcrita, que fue publicada el 2 de octubre de 2025. Agregan que el porcentaje peticionado surge del propio decreto aquí impugnado, que reconoció que ese es el atraso que padecen los salarios docentes.

A su vez solicitan, que en razón de que la ley también dispone que *“las remuneraciones sean actualizadas mensualmente conforme el Índice de Precios al Consumidor (IPC)”*, se ordene también cautelarmente, la actualización mensual de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

las partidas destinadas a salarios de los meses siguientes, agregando que lo solicitado cautelarmente es insuficiente para cubrir la erosión provocada por la inflación. Recuerdan que los salarios son de carácter alimentario y como tales no pueden esperar y no hay forma alguna de indemnizar, ni reparar, ni suplir en el futuro la falta de recursos alimentarios para sobrevivir en el presente.

En cuanto a la actualización de las remesas destinadas al pago de becas, solicitan 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”*.

Aclaran 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”*, señalando que 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.

Esgrimen que respecto del incumplimiento de la norma referida a las becas no hay justificación, ni esbozo de ella, en el decreto impugnado habida cuenta que en 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”.

Sobre la cuestión sostienen 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, por lo que solicitan, 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.

Agregan que esto es lo que dispone la norma transcripta, que fue publicada el 2 de octubre de 2025 y el porcentaje también surge del Decreto impugnado. Reiteran lo manifestado respecto de los salarios, en cuanto a que lo solicitado cautelarmente es insuficiente para cubrir la erosión provocada por la inflación y que 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.

Luego pasan a hacer referencia a los fundamentos fácticos de la medida cautelar solicitada, señalando en síntesis que en cuanto a los docentes, es tan grave la situación salarial, que las universidades públicas los están perdiendo y se explayan sobre la cuestión, enumerando las sucesivas renunciaciones de profesores y pedidos de licencias sin goce de haberes. Arguyen que en cuanto a las becas la explicación es similar.

Respecto de los fundamentos jurídicos de la medida cautelar solicitada, luego de citar doctrina atinente a la materia afirman que en el presente concurren los presupuestos que ameritan su dictado.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

Respecto de la verosimilitud del derecho afirman que 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. Agregan con cita de jurisprudencia, que la arbitrariedad de la medida adoptada es clara y manifiesta.

Respecto del peligro en la demora, arguyen que sólo ordenando la actualización de los salarios es posible resguardar, así sea parcialmente, los derechos y principios conculcados y que 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 y se explayan sobre la cuestión.

En cuanto a la contracautela, aducen que en los términos y con el alcance previsto por el art. 199 del CPCCN, habida cuenta la envergadura de las instituciones que representan los exime de prestar cualquier otro tipo de caución.

Plantean la inconstitucionalidad del art. 15 del Decreto-Ley 16.986: en cuanto dispone que la apelación de las medidas cautelares dictadas en el amparo debe *"concederse en ambos efectos"* y se explayan sobre la cuestión con citas de doctrina y jurisprudencia solicitando que en su caso la eventual apelación que pudiera impetrarse contra la decisión cautelar sea concedida al sólo efecto devolutivo.

También plantean la inconstitucionalidad de la ley 26.854, señalando, en síntesis, que viola el derecho al debido proceso tutelado en el art. 18 CN, y tratados internacionales con jerarquía constitucional, al prever, que, previo al dictado de una medida cautelar, el juez de la causa requiera a la autoridad pública un informe (art. 4).



Ofrecen prueba y
formulan reserva del caso federal.

2º) Luego de ser saneadas por los interesados cuestiones atinentes a la representación procesal indicadas por el Juzgado, en fecha, previo dictamen del Sr. Fiscal Federal de fecha 28/11/2025, se declara la competencia del Juzgado y se solicita aclaración respecto de la manifestación efectuada en el punto V in fine del escrito de demanda.

3º) Efectuada en fecha 03/12/2025 la aclaración requerida, en fecha 04/12/2025 se realiza consulta al Registro de Procesos Colectivos en los términos del punto III de la Acordada 12/16.

4º) En fecha 05/12/2025 el mencionado registro informa "*...que a la causa de la referencia se le dará tratamiento de proceso principal de conformidad a lo dispuesto en el punto III de la acordada 12/2016*".

5º) En fecha...se llama Autos a Resolver el carácter de la presente acción.

6º) Así planteada la cuestión, en primer término cabe señalar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante Acordada N° 32/14, creó el Registro Público de Procesos Colectivos radicados ante los Tribunales del Poder Judicial de la Nación, en el que deben inscribirse todos los procesos colectivos, tanto los que tengan por objeto bienes colectivos como los que promuevan la tutela de intereses individuales homogéneos con arreglo a las concordes definiciones dadas por el Máximo Tribunal en los precedentes "Halabi" (Fallos: 332:111) y P.361.XLIII "PADEC c/ Swiss Medical SA s/ nulidad de cláusulas contractuales", sent. fecha 21/08/2013 del 21 de agosto de 2013.

En el referido fallo "Halabi", cuya doctrina fue reiterada y ampliada en "PADEC", el Máximo Tribunal señaló que: "*... la regla general en materia de legitimación es que los derechos sobre bienes jurídicos individuales*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

son ejercidos por su titular. Ello no cambia por la circunstancia de que existan numerosas personas involucradas, toda vez que se trata de obligaciones con pluralidad de sujetos activos o pasivos, o supuestos en los que aparece un litisconsorcio activo o pasivo derivado de la pluralidad de sujetos acreedores o deudores, o bien una representación plural. En estos casos, no hay variación en cuanto a la existencia de un derecho subjetivo sobre un bien individualmente disponible por su titular, quien debe, indispensablemente, probar una lesión a ese derecho para que se configure una cuestión justiciable".

Allí la CSJN se refiere también, a una segunda categoría que se vincula con la defensa de derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos, señalando que *"la tutela de los derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos corresponde al Defensor del Pueblo, a las asociaciones y a los afectados, y que ella debe ser diferenciada de la protección de los bienes individuales, sean patrimoniales o no, para los cuales hay una esfera de disponibilidad en cabeza de su titular"*.

A su vez, en el considerando 13 del citado precedente, se invoca una tercera categoría *"conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores, como de los derechos de sujetos discriminados"*. Sus características las conforman: a) la existencia de un hecho único o complejo que causa lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales; b) la pretensión debe estar enfocada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede petitionar; y, c) el interés individual considerado aisladamente no debe justificar la promoción de una demanda (por su insignificancia) o debe tratarse de supuestos que, aun cuando dañen a un sujeto, pongan en evidencia un gran interés estatal para su protección, debido a que *"cobran preeminencia otros aspectos referidos a materiales tales como el*



ambiente, el consumo, la salud, o afecten a grupos que han sido tradicionalmente postergados, o en su caso, débilmente protegidos”.

Finalmente, cabe recordar que la CSJN también tuvo oportunidad de señalar que *“la definición de la clase es crítica para que las acciones colectivas puedan cumplir adecuadamente con su objetivo ya que la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta o acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada, y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos establecidos en la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción. Sólo a partir de un certero conocimiento de la clase involucrada, el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se encuentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encontrará comprometido de no admitirse la acción colectiva”,* añadiendo que *“resulta razonable demandar a quienes pretenden iniciar procesos colectivos una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase, lo cual exige caracterizar suficientemente a sus integrantes de forma tal que resulte posible a los tribunales corroborar, en la etapa inicial del proceso, tanto la existencia de un colectivo relevante, como determinar quiénes son sus miembros. Por iguales motivos, también cabe exigir que se expongan en forma circunstanciada, y con suficiente respaldo probatorio, los motivos que llevan a sostener que la tutela judicial efectiva del colectivo representado se vería comprometida si no se admitiera la procedencia de la acción”* (Fallos: 338:40; 338:1492 y 339:1254).

7º) Conforme el temperamento expuesto es del caso señalar, que se advierte en la causa la concurrencia de los presupuestos mencionados. En efecto, como se indicó, esta acción es promovida por representantes de universidades públicas nacionales, a través de su Consejo Interuniversitario Nacional y los rectores de cincuenta (50) de ellas-





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

que invocan la condición de "afectados" de sus representados por la por la lesión de carácter general que aducen que le provoca el decreto 759/25 del Poder Ejecutivo Nacional que dispuso que la Ley de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente (Nº 27.795) -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 ello solicitan se declare la inconstitucionalidad del decreto 759/2025 del Poder Ejecutivo Nacional y *“...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”*, y, como medida cautelar, se ordene al PEN el cumplimiento inmediato de los artículos 5 y 6 de la citada ley 27.795

Lo transcripto refiere a la “existencia de un hecho único o complejo” -el alegado incumplimiento de la ley 27.795 por parte del Poder Ejecutivo Nacional fundado en el decreto aquí impugnado, en cuanto sujeta la ejecución de la norma a la determinación de las fuentes específicas para su financiamiento e inclusión de las partidas correspondientes en el presupuesto general, con lo que se configura el primer elemento, que a su vez “causa lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales” nacidos en cabeza de dichas universidades, con lo que además se plasma el segundo elemento, pues la pretensión de autos exhibe que está concentrada en los efectos comunes sobre *“docentes, no docentes, investigadores y alumnos”* y no en lo que cada individuo que las integran tales universidades pueden petitionar.

En síntesis, se advierte la homogeneidad de tales intereses individuales, pues podría afirmarse razonablemente que todo el colectivo involucrado puede encontrarse afectado de la misma manera.



Finalmente y en orden al tercer elemento también resulta razonable afirmar que, si bien no puede concluirse que el interés individual considerado aisladamente no justifica la promoción de una demanda, lo cierto es que por tratarse de una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de esa causa fáctica común, el ejercicio individual no aparece plenamente justificado.

Por lo dicho, y, sin que de modo alguno la conclusión a la que se arriba importe un adelanto de jurisdicción, es pertinente declarar formalmente admisible el presente como proceso colectivo en los términos de las Acordadas CSJN nros 32/14 y 16/32.

Por lo expuesto,

RESUELVO:

I) Ordenar la inscripción de estos autos en el Registro de Procesos Colectivos. A fin de efectivizar dicha su inscripción corresponde precisar, en conformidad con lo previsto en el punto V de la Acordada nro. 12/16, que:

II) El colectivo involucrado, conforme lo expone la parte actora en su demanda, está integrado por los docentes, no docentes, investigadores y alumnos de todas la universidades públicas nacionales.

III) El sujeto demandado es el Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional-.

IV) El objeto de la pretensión de autos consiste en que *"se declare la inconstitucionalidad del del decreto 759/2025 del Poder Ejecutivo Nacional, que dispone 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*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 11

financiamiento y se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto general” y, como consecuencia de dicha declaración de inconstitucionalidad, 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”.

V)El objeto de la medida cautelar consiste en que *“...se ordene al PEN el cumplimiento inmediato...de los artículos 5 y 6 primer párrafo...”* de la Ley de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente (N° 27.795),

VI) Habida cuenta la medida cautelar solicitada, requiérase al demandado que -dentro del plazo de tres (3) días- produzca el informe previsto en el artículo 4to - incisos 2 do - de la ley 26.854.

Asimismo, líbrese oficio a la demandada al que se adjuntará copia del escrito de inicio, para que en el plazo de cinco (5) días evacue el informe previsto por el art. 8° de la ley 16.986, oportunidad en que deberá ofrecer la totalidad de la prueba con que intente valerse.

Líbrese oficios electrónicos en los términos de lo dispuesto en la Acordada nro. 15/20 de la CSJN cuya confección se encuentra a cargo de la parte actora.

Hágase saber que únicamente en el caso de que la parte demandada no se encuentra incluida en el sistema diligenciamiento electrónico de oficios con entidades externas al Poder Judicial (DEOX), el oficio precedentemente ordenado puede ser librado en los términos del art 400 del CPCCN, bajo pena de nulidad de la notificación, en el supuesto de que se encuentre incluida en el mismo.



notifiquese por Secretaría.

Regístrese y

MARTIN CORMICK
JUEZ FEDERAL



#40642024#483450719#20251210123123675