



Procuración del Tesoro de la Nación

APELAN Y FUNDAN.

MANTIENEN RECUSACIÓN CON CAUSA.

MANTIENEN CUESTIÓN FEDERAL.

Señor Juez Federal/Excma. Cámara:

Hebe Patricia RODRÍGUEZ, abogada (T°36 F°99 C.P.A.C.F), en su doble carácter (como apoderada y patrocinante), representación del PODER EJECUTIVO NACIONAL - MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, con el patrocinio letrado de Santiago M. CASTRO VIDELA, Procurador del Tesoro de la Nación, designado por Decreto N° 66/2025 (B.O. 10/02/25), manteniendo el domicilio procesal en la calle Pizzurno N° 935, piso 2, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y electrónico en la IEJ 27143698225 en los autos caratulados: “**CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS C/ EN - PEN - DTO 759/25 S/AMPARO LEY 16.986**” (CAF **039475/2025**), a V.S. respetuosamente digo:

-I-

OBJETO

En el carácter invocado, en legal tiempo y forma, venimos a interponer recurso de apelación y a expresar agravios contra la sentencia interlocutoria del 23/12/2025 que hizo lugar a la medida cautelar peticionada por la parte actora, por la cual declaró inaplicable lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto N° 759/2025 y ordenó la inmediata aplicación de los artículos 5 y 6 de la Ley N° 27.795 hasta el dictado de la sentencia definitiva.

La sentencia interlocutoria fue notificada por cédula electrónica el 23/12/2025 a las 12.32 hs. En consecuencia, esta presentación resulta tempestiva.

Asimismo, se solicita a V.S. se conceda el recurso de apelación con efecto suspensivo (cfr. art. 15 de la Ley N° 16.986).

Oportunamente, a la Excma. Cámara se solicita que, en razón de los fundamentos de hecho y de derecho que seguidamente se exponen, se revoque el decisorio impugnado, con costas a la actora.

-II-

ANTECEDENTES

2.1.- La pretensión de la actora

En el escrito de inicio se presenta el CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL y quienes refieren ser los rectores de: 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 Martin; 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 y Universidad Tecnológica Nacional.

Los presentantes lo hacen también a título personal en calidad de docentes universitarios.

La actora interpuso una acción de amparo en los términos del artículo 43 de la

Constitución Nacional (en adelante, “CN”) contra el Estado Nacional a fin de solicitar a V.S. que *“...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’ (sic). 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” (sic).*

Asimismo, peticionó como medida cautelar que se ordene al Poder Ejecutivo Nacional (en adelante PEN) el cumplimiento inmediato de los arts. 5 y 6 primer párrafo de la Ley N° 27.795.

Además, planteó la inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley de Amparo y de algunos artículos de la Ley N° 26.854, cuyo planteo ya fue contestado por esta parte en oportunidad de presentar el informe artículo 4 de la Ley N° 26.854.

2.2.- La Ley N° 27.795 de Financiamiento Universitario

La Ley N° 27.795, sancionada el 2 de octubre de 2025, introdujo modificaciones al esquema de financiamiento para la educación universitaria pública en la República Argentina. En lo que resulta de relevancia para el presente, el artículo 1 de la ley establece que *“tiene por objeto garantizar la protección y el sostenimiento del financiamiento de la educación universitaria pública en todo el territorio de la República Argentina”.*

En particular, la ley tiene como objetivos: *“a) Afianzar el ingreso, la permanencia, y la terminalidad del estudiantado y la formación continua; b) Garantizar las condiciones laborales y salariales de los/las docentes y no docentes para sustentar el desarrollo universitario, incluyendo la plena implementación de los convenios colectivos de trabajo; c) Desarrollar y consolidar la enseñanza y el aprendizaje en sus diversas modalidades para garantizar el derecho a la educación a través del incremento de los recursos destinados a tecnología digital y a la formación y el fortalecimiento de la planta del personal docente y no docente; d) Ampliar la oferta de carreras universitarias y preuniversitarias en función del desarrollo estratégico del país y de las áreas de vacancia territoriales; e) Promover y*

profundizar la función de la extensión universitaria para fortalecer la relación entre la universidad y la comunidad, acorde a las necesidades del desarrollo regional; f) Desarrollar y consolidar la función de la investigación en las universidades públicas; g) Asegurar la provisión y el mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento de las universidades; h) Impulsar las acciones pertinentes para la internacionalización inclusiva de la enseñanza, la investigación y la extensión universitaria; i) Asegurar y profundizar los programas de bienestar estudiantil que apunten a proveer condiciones materiales y socioeducativas adecuadas para garantizar el derecho a la educación superior gratuita; j) Incrementar la inversión destinada a programas de becas estratégicas y de estudio para el nivel universitario y preuniversitario, que prioricen los sectores sociales más desfavorecidos, con el fin de fortalecer el acceso, la permanencia, la promoción y el egreso de los y las estudiantes que concurren a dicho nivel”.

Para la consecución de dichos fines, la Ley N° 27.795 dispone en sus artículos 3 y 4 la “*recomposición presupuestaria*” correspondiente al ejercicio 2024, así como una “*actualización presupuestaria bimestral*” de los gastos de funcionamiento de las universidades públicas para el ejercicio de 2025.

El artículo 5 de la ley asigna al Estado Nacional la responsabilidad de actualizar las remuneraciones del personal contratado por las Universidades Nacionales en el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 y el 21 de octubre de 2025. Asimismo, impone al Poder Ejecutivo Nacional la obligación de convocar a negociaciones paritarias con dicho personal con una periodicidad que no podrá exceder los tres meses, debiendo garantizarse en cada oportunidad una actualización salarial no inferior a la variación del índice de inflación publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Por su parte, el artículo 7 prevé –sin brindar mayores precisiones– la asignación de una partida especial destinada a la carrera de Investigador Científico.

Por último, la Ley N° 27.795 establece, en su artículo 9, que “[e]l 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 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”. Finalmente, dispone que “la presente ley podrá financiarse con los incrementos de ingresos corrientes

recaudados por encima de los montos presupuestados (o prorrogados) como ingresos”.

2.3.- El Decreto N° 759/2025

Por su parte, el Decreto N° 759/2025 (B.O. 21/10/25) promulgó la Ley N° 27.795, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley N° 24.629. En los considerandos se explica que por imperio de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 24.629, la Ley se ejecutará cuando el Honorable Congreso de la Nación determine las fuentes de su financiamiento e incluya en el presupuesto nacional las partidas que permitan afrontar las erogaciones que su implementación requiere..

2.4.- El informe del artículo 4, Ley N° 26.854

El 16/12/2025 el Estado Nacional presentó el informe previsto en el artículo 4 de la Ley N° 26.854. En este, se recusó con causa al Juez interviniente, Dr. Cormick, por encontrarse comprendido en las causales del artículo 17 incisos 2, 4 y 9 del CPCCN.

Asimismo, se planteó la falta o ausencia de controversia por cuanto la actora no logró establecer un nexo claro entre el presunto daño invocado y los efectos jurídicos del decreto impugnado. Ello, atento a que el objeto de la controversia está vinculado con la asignación, adecuación y actualización de recursos económicos destinados al funcionamiento universitario, cuestión que —por su propia naturaleza— se encuentra comprendida en el ámbito del debate parlamentario relativo a la sanción de la Ley de Presupuesto. Al respecto, se adelanta que el pasado viernes 26/12/2025 se aprobó la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2026.

Al momento de analizar el interés público comprometido, se sostuvo que una sentencia que haga lugar a la pretensión de fondo o cautelar estaría obligando al Poder Ejecutivo a inaplicar el artículo 5 de la Ley N° 24.629.

Por otro lado, se explicó que la Constitución Nacional tiene previsto un mecanismo para sancionar leyes de presupuesto, que este mecanismo se encuentra funcionando y que, además, no otorga competencia al Poder Judicial a la hora de asignar partidas de ingresos y egresos, como así tampoco prevé su intervención para decidir en qué y cómo se gasta. En línea con ello, se aclaró que una sentencia del Poder Judicial afectaría gravemente el mecanismo de formulación, ejecución y control del Presupuesto, que tiene recepción normativa en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector

Público Nacional N° 24.156.

En otro orden de ideas, se señaló que la Ley N° 27.795 prevé aumentos en partida de gastos pero no aumentos en partidas de ingresos, lo que da cuenta de cómo la ejecución de esta Ley pone en serio riesgo al equilibrio fiscal.

Respecto de la procedencia de la medida cautelar, se sostuvo que esta sería contraria al principio republicano, por cuanto la discusión de fondos y partidas se estaba desarrollando en el Congreso. De manera tal que se solicitó la citación de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación como tercero.

Con relación a la pretensión de la actora, se explicó que esta violenta la autonomía y autarquía universitaria, ya que hacer ejecutar los artículos 5 y 6 de la Ley N° 27.795 contraviene disposiciones de la Ley N° 24.521, resultando en una injerencia indebida del Poder Ejecutivo en el régimen salarial y de becas propio de cada universidad nacional.

En cuanto a los requisitos formales de procedencia de las medidas cautelares, se acreditó la ausencia de verosimilitud en el derecho y peligro en la demora. Además, se señaló el interés público comprometido en la pretensión cautelar y la coincidencia sustancial entre la pretensión principal y la cautelar, destacándose la excepcionalidad de la procedencia de medidas cautelares en el marco de procesos de amparo como el presente.

Para finalizar, fue contestado el planteo de inconstitucionalidad que la actora formuló en contra de la Ley N° 26.854, refutando los fundamentos en los cuales la actora fundó su pretensión. También se contestó el planteo de inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley N° 16.986. Por último, se introdujo la reserva del caso federal previsto en el artículo 14 de la Ley N° 48.

2.5.- Tratamiento de la recusación del Dr. Cormick.

Conforme fue señalado en el punto anterior, al momento de producir el informe del artículo 4 de la Ley N° 26.854, se recusó al Dr. Cormick por encontrarse comprendido en las causales del artículos 17 incisos 2, 4 y 9 del CPCCN. Por ello, en fecha 16/12/2025, se formó el incidente “Incidente N° 1 - ACTOR: CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS DEMANDADO: EN - PEN - DTO 759/25 s/INC RECUSACION CON CAUSA PARTE DEMANDADA” (Expte. N° CAF 39475/2025/1). En el marco de dichas actuaciones el magistrado recusado produjo el informe previsto en el artículo 26, CPCCN. En el informe fue consignado que: *“El suscripto entiende que en el caso no se*

configura el supuesto que la demandada alega.

*Ello así por cuanto **si bien reconozco ser docente de grado en el sistema universitario público, los ingresos que percibo en tal calidad resultan ser una porción menor de mis ingresos totales y además mi participación obedece a circunstancias vinculadas en mayor medida a cuestiones vocacionales que a un interés económico relacionado con dicho rol.***

Asimismo y a mayor abundamiento es dable aclarar que no participo ni participé en los órganos de decisión de las universidades como tampoco tengo relación ni conocimiento con los rectores firmantes de la demanda” (el énfasis me pertenece).

Sin perjuicio de ello, en fecha 18/12/2025, la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal entendió que “*en el caso de autos, no se encuentra acreditada situación alguna que habilite tener por configurada las causales de afectación por intereses económicos o amistad con los litigantes (conf. art. 17, incs. 2º, 4º y 7º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).*

En concreto, no se observa cómo la condición de integrante del claustro docente de las Universidades Nacionales de Avellaneda y de José C. Paz, pueda incidir en el buen juicio del magistrado, ni que la resolución del caso, teniendo en cuenta el objeto de la demanda, pueda afectar interés alguno de aquél, en los términos del art. 2º del CPCCN, de modo que le genere un ‘provecho’, ‘ventaja’ o eventualmente ‘perjuicio’ en su carrera profesional” (énfasis agregado).

Por último, dicha sentencia fue recurrida vía revocatoria *in extremis* –interpuesta el 19/12/2025– la cual fue rechazada por la Cámara el 23/12/2025, entendiendo que dicho remedio es excepcional, que requiere que se demuestre un perjuicio por quien la deduce y no la mera satisfacción de un interés teórico y que en el caso ello no se configuraba. En el mismo acto, la Cámara rechazó el planteo de nulidad efectuado por esta parte. Se señala que dicho planteo fue fundado en que la intervención de la Cámara no había respetado las pautas básicas del procedimiento, por cuanto la resolución que resolvió la recusación del magistrado de primera instancia se dictó sin respetar el plazo procesal para consentir la primera providencia de la Cámara. Así, se afectó el debido proceso al violentarse obligaciones como anunciar y notificar la composición de la Cámara y aguardar el plazo procesal para la composición del Tribunal y permitir el planteo de recusación de los jueces de Cámara. Esto último, de especial relevancia, atento a que **uno de los dos jueces que**

resolvieron la recusación del magistrado de grado se encontraba comprendido también en la misma causal de recusación que el juez de primera instancia: tener relación directa con la parte actora, ser docente universitario y, en consecuencia, ser parte del colectivo actor.

2.6.- El informe del artículo 8, Ley N° 16.986

En fecha 18/12/2025 fue presentado el informe previsto en el artículo 8 de la Ley N° 16.986. En este se reiteró la ausencia de caso o controversia por no existir nexo causal entre el perjuicio que alegó la actora y el accionar del Poder Ejecutivo y la imposibilidad de resolver una cuestión eminentemente presupuestaria, toda vez que el Poder Legislativo es el que tiene competencia primaria para ello.

Asimismo y luego de una pormenorizada negativa de hechos, fue demostrada la falta de idoneidad de la vía del amparo atento a que la cuestión es de hecho y prueba, no hay arbitrariedad ni ilegalidad manifiesta ni tampoco hay un daño actual o inminente.

Con relación a la procedencia sustancial de la acción, fue reiterado lo expresado en la presentación del 16/12/2025: (i) hacer lugar a la pretensión de la actora importa actualizar partidas de gastos sin actualizar partidas de ingresos; (ii) el fondo de la controversia –al ser una cuestión eminentemente presupuestaria– está siendo debatida en el Congreso de la Nación; (iii) ya hay un mecanismo de formulación, ejecución y control del presupuesto que tiene recepción normativa en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156; (iv) hacer lugar a lo peticionado importaría vulnerar la autonomía y autarquía universitaria; (v) el interés público se ve comprometido atento a las erogaciones que demanda cumplir con la pretensión de la actora, viéndose en peligro el equilibrio fiscal y (vi) el aumento de becas que pretende la actora no es competencia del Poder Ejecutivo.

Por último, se señala que en esta oportunidad se recusó al juez Lara Correa –quien intervino mientras se sustanció el incidente de recusación del Dr. Cormick– en atención a que se encontraba comprendido en las mismas causales que importaron la recusación de los jueces Cormick y Fernández.

Sin perjuicio de ello, en esta oportunidad no se produjo el informe del artículo 26 CPCCN, sino que el magistrado proveyó la presentación sin más y hasta ordenó la publicación de edictos en el Boletín Oficial y en las tablillas del Juzgado (ver [proveído del 18/12/2025](#)), dejándose además constancia de ello en el expediente (ver [f. 2367](#)).

2.7.- El indebido tratamiento de la recusación con causa del Dr. Fernández

Una vez rechazada la recusación del Dr. Cormick en el marco del incidente “Incidente Nº 1 - ACTOR: CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS DEMANDADO: EN - PEN - DTO 759/25 s/INC RECUSACION CON CAUSA PARTE DEMANDADA” (Expte. CAF 39475/2025/1), en fecha 19/12/2025 se interpuso una recusación con causa del Dr. Fernández por encontrarse comprendido (como se señaló con anterioridad) en las mismas causales que el Dr. Cormick (cfr. artículo 17 incisos 2, 4 y 9 del CPCCN).

El 23/12/2025 la Cámara rechazó dicha recusación. Para ello primeramente reseñó que: *“De conformidad con lo establecido por el artículo 14, apartado 4º, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, ‘...podrá ser recusado sin expresión de causa un juez de las cámaras de apelaciones, al día siguiente de la notificación de la primera providencia que se dicte’.*

En estos términos, la recusación con expresión de causa intentada resulta intempestiva —en la especie—, dado que no ha sido presentada en la oportunidad procesal correspondiente para los jueces de segunda instancia.

Por ello, corresponde rechazar la recusación con causa intentada por la parte demandada.

A todo evento, sin perjuicio de lo anterior, no se observa cómo la condición de integrante del claustro docente de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, pueda incidir en el buen juicio del magistrado, ni que la resolución del caso, teniendo en cuenta el objeto de la demanda, pueda afectar interés alguno de aquél, en los términos del art. 2º del CPCCN, de modo que le genere un ‘provecho’, ‘ventaja’ o eventualmente ‘perjuicio’ en su carrera profesional”.

Dicha sentencia también ha transgredido flagrantemente el debido proceso, en tanto no respetó las normas procesales que establecen el procedimiento en caso de recusación de los jueces de Cámara. De tal modo, **arbitrariamente, el juez recusado resolvió sobre su propia recusación.** Está claro que **se ha vulnerado el derecho de defensa en juicio de esta parte y por sobre todo la garantía constitucional de un juez imparcial.** El perjuicio no es teórico —como injustificadamente sostiene—; es concreto: un juez que no respeta las normas procesales y de tal modo dicta una sentencia antes de que esta parte pudiera

cuestionar la composición del Tribunal y recusar al juez de Cámara, es vulnerar la más elemental garantía constitucional del debido proceso. Asimismo, ninguna confianza o imparcialidad en la resolución del juicio puede inspirar un juez que tiene vínculo con una de las partes y, simultáneamente, forma parte del colectivo actor.

De lo expuesto, no quedan dudas de las irregularidades que acontecieron en el trámite ante la Cámara y de los agravios concretos que generaron a esta parte.

Finalmente, se deja constancia que dicha sentencia no se encuentra consentida por el PEN.

2.8.- La sentencia que concedió la medida cautelar

Por último, en fecha 23/12/2025, el Juzgado a cargo del Dr. Cormick dictó sentencia haciendo lugar a la pretensión cautelar formulada por la actora al interponer demanda, de manera tal que resolvió inaplicar el Decreto N° 759/2025 al caso y, en consecuencia, exigir al Poder Ejecutivo el inmediato cumplimiento de los artículos 5 y 6 primer párrafo de la Ley N° 27.795.

Para resolver de dicho modo, consideró que la medida solicitada reviste el carácter de innovativa y la enmarcó en el artículo 14 de la Ley N° 26.854. En atención a ello, analizó los requisitos que la mencionada Ley consignó para las medidas innovativas.

En primer lugar, entendió que medió inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico atento a que *“nos encontramos con la sanción de la ley 27.795, su posterior veto por medio del decreto 647/2025, la insistencia legislativa de ambas cámaras con el cumplimiento del artículo 83 de la Constitución Nacional y la promulgación del decreto 759/2025 que aquí se cuestiona. En síntesis, la insistencia legislativa no admitiría en el prematuro análisis que permite efectuarse cautelarmente, otra solución que la efectiva aplicación de la ley que se trata”*.

En segundo lugar, sostuvo que hay una fuerte posibilidad de que el derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública exista, en atención a: *“la insistencia contemplada en el artículo 83 de la Constitución Nacional por ambas cámaras del Poder Legislativo respecto de la ley 27.795, impone, una actuación positiva de la autoridad pertinente.*

Sin embargo, muy por el contrario, el Poder Ejecutivo, basándose en una norma de inferior jerarquía al citado artículo 83 de la Constitución -esto es, el artículo 5° de la ley

24.629 -, pretende, a priori, dilatar la implementación de la ley 27.795.

Sobre el particular resulta útil señalar que si bien un complejo análisis del bloque constitucional, su jerarquía normativa y el rol armónico del artículo 27, apartado 2, inciso c) de la Ley de Administración Financiera citado en la ley sancionada, en contraposición al también citado artículo 5° de la ley 24.629 que efectúa la promulgación condicional en un contexto que carece de presupuesto podría, luego de una investigación legal profunda, llevar a un resultado diferente, lo cierto es que la solución aparente y precautoria se basa en la prevalencia del texto constitucional en cuanto su artículo 83 establece que de ser insistido con los dos tercios de ambas cámaras, ‘...el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.’. Dicho párrafo no admitiría, a priori, una variante suspensiva”.

En tercer lugar, entendió que fue acreditado sumariamente que el presunto incumplimiento del deber normativo a cargo de la demandada ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior.

En cuarto término, consideró que hacer lugar a la pretensión cautelar de la actora no afectará al interés público al decir: *“La afectación alegada en los considerandos del decreto 759/2025 no aparece cuantificada porcentualmente respecto del total de gastos. Sobre la cuestión, la Oficina del Presupuesto del Congreso estima dicho impacto en un 0,23 % del PBI (ver Cuadro N° 7)”*.

Por último, afirmó que la pretensión cautelar no genera efectos jurídicos o materiales irreversibles por cuanto: *“no escapa al suscripto, que asimismo se está produciendo en este momento el debate de la Ley de Presupuesto para el año que viene, por lo que, incluso, al momento de dictar sentencia el escenario jurídico podría ser diferente al planteado mediante esta medida precautoria”*.

Una vez que el magistrado entendió que dichos requisitos estaban satisfechos, manifestó que *“la solución adoptada por el demandado a la hora de dictar el decreto 759/2025 parece, al menos en este estado larval del proceso, reñida con el principio de división de poderes”*. Citó jurisprudencia y luego concluyó que: *“En síntesis, todo lo señalado permite afirmar que en autos ‘prima facie’ se encontraría conformado un supuesto de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, en tanto la lesión de los derechos o garantías reconocidos son consecuencia del acto u omisión de la autoridad pública de forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos”*. Por

último, consideró que en el estado actual del proceso –y sin que ello importe un adelanto de jurisdicción– correspondía dictar la medida cautelar solicitada por la actora.

-III-

SOLICITA QUE SE CONCEDA LA APELACIÓN CON EFECTO SUSPENSIVO

En el caso, tratándose de una acción que tramita en los términos de la Ley de Amparo N° 16.986, corresponde que el recurso de apelación aquí interpuesto se conceda con efecto suspensivo.

El artículo 15 de la citada ley expresamente dice que: “...*el recurso deberá interponerse dentro de las 48 horas de notificada la resolución impugnada y será fundado, debiendo denegarse o concederse en ambos efectos dentro de las 48 horas. En este último caso se elevará el expediente al Tribunal de Alzada dentro de las 24 horas de concedido*”.

Asimismo y con relación a los efectos de la concesión del recurso de amparo, cabe recordar que la CSJN ha considerado que si surge de un modo claro y manifiesto que las consecuencias de la resolución apelada, dictada en una acción de amparo, pueden traducir agravios de imposible o tardía reparación ulterior, si el objeto del proceso es de inequívoca sustancia federal y si, por su trascendencia, exhibe gravedad institucional, corresponde que la Corte declare la suspensión de sus efectos (Fallos: 313:630; y en sentido coincidente doctrina de Fallos: 308:249; sentencias del 20 de octubre de 1987, in re: B.592.XXI y B. 589.XXI “Barcesat, Jaime Alberto c/ Barcesat, Jorge Simón” y del 8 de julio de 1988, in re: L.116.XXII “Lara, Martín s/ prevención”).

En consecuencia, teniendo en cuenta lo dispuesto por la ley aplicable, corresponde conceder el recurso interpuesto contra la medida cautelar dictada en autos en ambos efectos, esto es, suspendiendo la ejecución de la sentencia de grado.

Ello es así, dado que “...*los efectos del recurso de apelación consisten en las consecuencias que impone su presentación sobre la ejecutoriedad de la sentencia. Si la ejecutoriedad se paraliza el efecto es suspensivo, si la ejecutoriedad no se paraliza, el efecto es no suspensivo, al que el Código llama la mayor parte de las veces devolutivo. El efecto suspensivo se lo llama también en ambos efectos, y el no suspensivo, devolutivo a un solo efecto...*” (FALCÓN, Enrique M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Anotado*

- *Concordado - Comentado*, T. II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, pág. 380). Asimismo, la concesión del recurso de apelación “en ambos efectos” importa suspender la aplicación de lo resuelto por el Tribunal hasta tanto se expida el superior.

La jurisprudencia en materia de medidas cautelares en el marco del proceso de amparo ha sostenido y aplicado el efecto suspensivo que establece expresamente el artículo 15 de la Ley N° 16.986. En tal sentido ha resuelto “...téngase por interpuesto en tiempo y forma el recurso de apelación contra la medida cautelar dictada en fecha 24/1/2024 y concédase el mismo en los términos del art. 15 de la ley 16.986” (Juzg. Fed. en lo Civ., Com. y Cont. Adm. N° 3 de Lomas de Zamora, “GRAY, FERNANDO JAVIER C/ PODER EJECUTIVO NACIONAL S/AMPARO LEY 16.986 - FLP 000439/2024”, sentencia del 29/01/2024, énfasis agregado).

En la misma línea se resolvió “...téngase por interpuesto en legal tiempo y forma el recurso de apelación contra la mencionada resolución interlocutoria y concédaselo en ambos efectos en los términos del artículo 15 de la Ley 16.986 y del artículo 13 de la Ley 26.854, debiendo elevarse los autos al Superior en el plazo de veinticuatro (24) horas de quedar firme la presente providencia y en la forma de estilo” (Juzg. Fed. de Quilmes “MUNICIPALIDAD DE QUILMES c/ SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO - MINISTERIO DE ECONOMÍA - PODER EJECUTIVO NACIONAL Y OTRO s/ AMPARO LEY 16.986 - Expte. N° 22078/2024” ,sentencia 14/11/24).

En ese entendimiento, corresponde que el recurso interpuesto contra la medida cautelar dictada en autos sea concedido en ambos efectos, esto es, suspendiendo la ejecución de la sentencia de grado, lo que así solicitamos a V.S. determine.

-IV-

EXPRESA AGRAVIOS

1. Primer agravio. La inexistente garantía de juez imparcial. El desconocimiento del Reglamento para la Justicia Nacional y otros manifiestos vicios in procedendo.

Ante todo, debe señalarse que la sentencia recurrida del 23/12/2025 es consecuencia de un proceso gravemente viciado y nulo, valiendo la analogía con el caso “*Silverthorne Lumber Co. V. United States*” (1920) de la Corte Suprema de los Estados Unidos, jurisprudencia originaria de la llamada “teoría del fruto envenenado”. Si bien en dichas

actuaciones se empleó la expresión para una prueba ilegítimamente obtenida, aquí la tramitación del proceso también adoleció de problemas de legitimidad, afectando de origen la causa y dañando todo lo producido luego, incluida la sentencia aquí atacada.

Ello por cuanto ha sido conculcada la garantía del juez imparcial (art. 18 CN). Repasando los hechos que derivaron en esta sentencia tenemos que:

- En la presentación del 16/12/2025 fue recusado con expresión de causa el Juez Cormick. Y fue formado el Incidente N° 1 “Incidente N° 1 - ACTOR: CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS DEMANDADO: EN - PEN - DTO 759/25 s/INC RECUSACION CON CAUSA PARTE DEMANDADA” (Expte. CAF 039475/2025/1) en donde en idéntica fecha el Juez Cormick produjo el [informe del artículo 26 CPCCN](#). De aquel, vale destacar, el Juez reconoció expresamente ser docente de una universidad nacional –lo que equivale a ser parte del colectivo actor, aunque el magistrado pretendió restarle entidad, señalando que dicho rol no representaba una porción significativa de sus ingresos–.

- El 17/12/25 la Sala III de la Cámara dictó [la primera providencia](#) del referido incidente “*I- Por recibida la presente causa, que ha sido remitida en formato digital por la Mesa General de Asignaciones del Fuero. II- Pasen los autos al Acuerdo. SERGIO G. FERNÁNDEZ*”.

- El 18/12/25, la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal [dictó sentencia](#) y rechazó –infundadamente– el planteo de recusación con causa efectuado por esta parte respecto del Dr. Cormick

- El 19/12/2025, es decir un día después de notificada la primera providencia y en la oportunidad que prevé el artículo 14 CPCCN, se interpuso [recurso de revocatoria in extremis](#), además de recusar al Dr. Fernández.

- De manera inexplicable, en fecha 23/12/2025 [se rechazó la recusación por “extemporánea”](#), sin dar ningún fundamento de por qué ello sería así. Sin perjuicio de ello y con meras remisiones a otros casos, no se explicó por qué la condición de Juez y docente remunerado de universidades nacionales no importa una causal de recusación.

Luego de haber sido reseñadas brevemente las actuaciones, es claro que a esta parte le causan agravio irreparable las irregularidades *in procedendo* ya descriptas. Ante todo, porque de lo obrado en el referido Incidente N° 1 se extraen las siguientes conclusiones:

- 1) La Cámara no notificó por cédula la integración del Tribunal, conforme establece

el Reglamento de la Justicia Nacional (art. 111).

2) La Cámara, al dictar la primera providencia de recepción de las actuaciones, ni siquiera respetó el tiempo procesal para su consentimiento, a partir de la notificación ministerio *legis* (hecho que ocurrió recién el 18/12/25).

3) Es decir, la Cámara **no respetó los tiempos procesales para que quedara consentida la integración de la Sala.**

4) Adviértase que el 17/12/25 recibió las actuaciones y el 18/12/25 la Cámara resolvió el planteo de recusación e hizo saber la integración de la Sala. Como se observa, existieron errores graves *in procedendo*, vicios manifiestos en la actividad procesal que tornan procedente el planteo de nulidad de todo lo actuado por la Cámara, en los términos del artículo 169 del CPCCN.

5) La Cámara tuvo por extemporánea la recusación del Dr. Fernández sin más a pesar de que la primera actuación en la segunda instancia fue el 17/12/2025 y que, notificada por nota el 18/12/2025, la revocatoria se presentó el 19/12/2025, por lo que resulta claro que se cumplió con la oportunidad prevista en el artículo 14 CPCCN, a saber: “*También podrá ser recusado sin expresión de causa un juez de las cámaras de apelaciones, al día siguiente de la notificación de la primera providencia que se dicte*” (el énfasis me pertenece).

6) La Cámara, en subsidio y no menos grave, manifestó de manera dogmática que ser docente de una de las universidades nacionales que integran el frente actor no es motivo de recusación. Con ello, omite toda consideración a **la relación directa que tienen tales jueces con la parte actora**, en una causa en donde la pretensión principal en gran medida es aumentar la remuneración de los docentes de dichas universidades nacionales y donde aquellos docentes son considerados parte del colectivo actor. Es decir, **los jueces Cormick y Fernández no sólo tiene una evidente relación con una de las partes del juicio –le pagan un sueldo o una remuneración, independientemente de la relevancia de la cuantía– sino que, además, integran el frente colectivo activo y se ven directa e inmediatamente beneficiados por el dictado de la medida cautelar y, luego, por la eventual sentencia sobre el fondo. En otras palabras –y nunca más prístino– son “juez y parte” en el proceso.**

Está claro que todo ello vulneró en forma manifiesta el derecho de defensa del Estado Nacional, puesto que no respetó el plazo procesal de consentimiento de la primera providencia en Cámara y de tal modo ejercer el derecho de recusar con causa a los jueces de

Cámara, antes de que resolviera la incidencia de recusación contra el magistrado de grado; en el caso, concretamente, respecto del magistrado Sergio Fernández por las mismas causales que fueron invocadas para el Dr. Lara Correa y el Dr. Cormick.

En efecto, la notificación formal de la integración de la Sala fue efectuada una vez que resolvió el planteo de recusación. Es decir, esta parte tuvo conocimiento de cómo se integraría la Sala respectiva luego de que dictó sentencia. Lo expuesto resulta inadmisibile y motiva la nulidad de la sentencia.

Ello se agrava aún más porque el Dr. Fernández (uno de los dos magistrados intervinientes) y sin perjuicio del respeto que merece su investidura, es pasible, como ya se señaló, de las mismas causales de recusación sobre las que debía resolver. Es decir, **trató una cuestión sobre la cual también estaba impedido de fallar en honor a la garantía constitucional del juez imparcial**. El Camarista es docente de una universidad nacional; ergo parte actora.

En tal sentido, es cuestionable que resuelva un caso que le es aplicable a sí (ya que su situación es la misma fácticamente que la del Juez de primera instancia recusado) y, además, que resuelva en un caso donde también está afectado por las causales de recusación que fueron invocadas respecto del juez de primera instancia (por ser docente universitario).

Además, aquel decisorio **se dictó en franca colisión con el Reglamento de la Justicia Nacional**. Al respecto, la Sala invocó expresamente el artículo 109 del Reglamento, el cual dispone cómo se debe integrar la Sala –o la Cámara– ante ausencia de miembros o de la mayoría correspondiente para fallar. El mismo cuerpo normativo establece seguidamente, en su **artículo 111, que en caso de que la Sala deba integrarse, el Tribunal deberá notificar su integración a las partes mediante cédula y que no fallará la causa hasta tanto la integración no esté consentida**.

En el caso, la Sala cita el artículo 109 para “integrarse”, pero omitió dar cumplimiento al artículo 111. **Esto invalida la sentencia recaída en el incidente y hace pasible de nulidad toda actuación posterior, tanto del incidente como del principal – por cuanto la incidencia particular repercute en la garantía del juez natural–**.

El Código de rito expresamente prevé que las notificaciones por cédula no pueden ser suplidas por otro medio y que cuando así están previstas, deben realizarse mediante dicho instrumento. Ahora bien, en el caso, la cédula que notifica la integración no fue otra que la propia cédula de la sentencia.

Por lo tanto, reiteramos: a) no se puso en conocimiento previo a la sentencia la integración de la Sala, la cual sólo se informó en la propia sentencia definitiva; b) jamás se notificó por cédula la integración; c) se dictó la sentencia sin haber efectuado la previa notificación por cédula exigida por Ley y sin aguardar que esté firme la integración; d) se rechazó la recusación dogmáticamente al expresar que resultaría extemporánea sin más, cuando no lo fue; e) en subsidio la Cámara –integrada por quien también fue recusado, lo que lo llevó a resolver inconstitucionalmente sobre su propia situación– se limitó a señalar que no se advertiría cómo la condición de docente de alguna universidad del frente actor (y por tanto, siendo parte actora en la causa) puede influir en la imparcialidad de un magistrado.

Está claro que esta parte no invoca la nulidad por la nulidad misma, sino por una evidente afectación de la garantía básica, puesto que se privó de una garantía esencial como es la del juez imparcial, que en el caso se encuentra claramente vulnerada. Ello, atento a **la sentencia dictada por un Juez que también es parte actora y en cuya recusación intervino un Juez de Cámara que, valga la redundancia, también es parte.**

Vale recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya ha anulado sentencias de cámaras de apelaciones por las mismas irregularidades que acontecieron en este incidente (Fallos 336:2137). Esto es, la omisión de notificar la integración de la Sala y dictando aquella la sentencia sin dar oportunidad adecuada a las partes de recusar a los magistrados intervinientes. La omisión de poner en conocimiento de las partes, por cédula, la integración del Tribunal y fallar antes de que aquella esté firme, acarrea irremediablemente la nulidad de la sentencia por violar el debido proceso.

Dicha circunstancia se agrava aún más cuando se repara que la incidencia fue devuelta a primera instancia el mismo día de dictada la sentencia nula, lo que impidió efectuar la presentación correspondiente en Cámara, afectando nuevamente el derecho de defensa de esta parte. Y aun cuando no se notificó la integración de la Sala, si tomáramos la primera providencia firmada (17/12/25) por el magistrado –que debió excusarse en primer orden– tampoco se respetó el tiempo procesal para que aquella quedara consentida.

Por último, en cuanto a los fundamentos de la sentencia que rechazó la recusación del Dr. Fernández, señalaremos que estos resultan dogmáticos, escuetos y arbitrarios. En primer lugar porque la alegada extemporaneidad de la presentación no es tal. Esquemáticamente esta fue la secuencia:

- (i) 17/12/2025: primera providencia de la Cámara.

(ii) 18/12/2025: rechazo de la recusación con causa del Juez Cormick.

(iii) 19/12/2025: revocatoria *in extremis* y recusación con causa del Dr. Fernández.

Recordemos que el artículo 14 del CPCCN establece: “*También podrá ser recusado sin expresión de causa un juez de las cámaras de apelaciones, al día siguiente de la notificación de la primera providencia que se dicte*” (el énfasis es propio).

¿Cómo puede ser entonces que el 19/12 sea extemporánea la presentación? ¿Cuándo fue notificada la integración del Tribunal, la que debió notificarse por cédula conforme artículo 111 Reglamento para la justicia Nacional? Ante la ausencia de cédula ¿no debe entenderse que se notificó al día siguiente *ministerio legis*? Y en dicho caso, ¿la oportunidad procesal del artículo 14, CPCCN, puede ser otra que no sea la del 19/12? Sumado a ello, la integración de la Sala recién fue informada en la propia sentencia notificada por cédula (donde se aclara que se integrará con el Dr. Morán).

Queda advertido que el rechazo por extemporánea la presentación es arbitrario y dogmático y no resiste el menor de los análisis. Tamaña inconsistencia solamente se explica por la ausencia de consideración de los hechos que motivaron el dictado de esa sentencia.

Con relación al rechazo de la recusación, la Cámara sostuvo: “*A todo evento, sin perjuicio de lo anterior, no se observa cómo la condición de integrante del claustro docente de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, pueda incidir en el buen juicio del magistrado, ni que la resolución del caso, teniendo en cuenta el objeto de la demanda, pueda afectar interés alguno de aquél, en los términos del art. 2º del CPCCN, de modo que le genere un “provecho”, “ventaja” o eventualmente “perjuicio” en su carrera profesional*”.

Es decir, en ningún momento se analizaron las causales de recusación invocadas por esta parte, ni una somera consideración en la sentencia.

Es además evidente que el fundamento que pretende esgrimir la Cámara para negar la garantía de juez imparcial es pobre. Tanto la pretensión de fondo como la cautelar tienen por objeto el incremento de la remuneración del personal docente de las Universidades Nacionales conforme el artículo 5 de la Ley N° 27.795, a saber: “**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.

Todo aumento salarial deberá ser remunerativo y bonificable.” (el énfasis es propio).

Es a todas luces evidente que hay una relación directa con la parte actora y hay un provecho o ventaja para los jueces que intervinieron en estas actuaciones al ser ellos docentes de Universidades Nacionales integrantes del frente actor.

De tal manera, resulta claro e incontestable que a esta parte le generó gravamen irreparable la circunstancia de que tanto el juez Cormick –quien dictó la sentencia recurrida– como el magistrado Fernández –quien rechazó la recusación del Dr. Cormick y la propia– hayan dictado una sentencia en la que quedan comprendidos y se ven favorecidos por integrar el colectivo actor.

Por último y con relación a la jurisprudencia que la Cámara mencionó al momento de rechazar la recusación con causa del Dr. Fernández, debe señalarse que no son análogas al caso concreto, veamos:

(i) [Causa CAF 48.832/2016/CA1, “Será Justicia \(asociación civil\) c/ EN - Procuración General de la Nación s/ amparo ley 16.986”, del 11 de mayo de 2017](#)

En dichas actuaciones se controvertía la constitucionalidad de las Resoluciones N° 337/12 y 751/13 de la Procuración General de la Nación (en adelante PGN) que regulaban el proceso de concurso y designación de los integrantes de la PGN. El motivo de la excusación del magistrado interviniente fue haber participado en un concurso anterior con un procedimiento de selección similar al controvertido en aquel caso y fueron invocados los artículos 17, inciso 2°, y 30 del CPCCN

Finalmente la excusación fue rechazada atendiendo a que desde el concurso en el que alegó haber participado el magistrado, habían transcurrido 15 años. Las resoluciones controvertidas no fueron dictadas por las mismas autoridades que las de ese momento y el magistrado que pretendía excusarse no había participado en la elaboración de estas. Además, siendo ya juez, se descartó la posibilidad de que medie “interés” en resoluciones que regulan el procedimiento de ingreso a la PGN.

En resumen, no había interés en el pleito (art. 17 inc. 2 CPCCN), a diferencia de lo que sí ocurre en estas actuaciones. La excusación fue rechazada por cuanto el magistrado en cuestión ya no tenía relación ni con las autoridades de la PGN ni con dicha institución, desde hacía 15 años.

En este proceso los jueces intervinientes tienen relación directa y prestan servicios

en las universidades nacionales integrantes de la parte actora –y son parte de colectivo actor– y además son remunerados por ello. Además de mantener relaciones –meramente académicas o profesionales– con los rectores de dichas universidades, trastocando su imparcialidad.

(ii) [Causa CAF 73994/2015/CA1, “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional y otro s/ proceso de conocimiento”, del 13 de noviembre de 2018.](#)

En esta causa fue controvertida la constitucionalidad del artículo 2, primer párrafo, de la Ley N° 27.204 en cuanto dispuso: *“El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los responsables de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y de las universidades provinciales, si las tuviere, de su respectiva jurisdicción”*.

El juez entonces interviniente se excusó en los términos de los artículos 17, inciso 2º, y 30 del CPCCN, con fundamento en su condición de *“integrante del claustro de profesores de la Universidad de Buenos Aires, en calidad de profesor adjunto regular de la Facultad de Derecho”*.

Allí la excusación fue rechazada con fundamento en la sentencia arriba reseñada.

En dichas actuaciones, la UBA, en concreto, consideró que el artículo 2 primer párrafo de la Ley N° 27.204 vulneraba garantías y derechos de raigambre constitucional, como así también se agravio de la situación en torno a la inaplicabilidad de los artículos de la Ley de Educación Superior, por lo que se encontraría en el inminente peligro de ver afectada su vida institucional y de la comunidad universitaria en su conjunto, y ello vulneraría gravemente su Estatuto Universitario.

Ahora bien, como fácilmente se puede advertir, no se agravio del “financiamiento” sino de la “supervisión” y “fiscalización” de las Universidades Nacionales, el financiamiento universitario –conforme fue probado en estas actuaciones mediante el expediente EX-2025-05548328- -APN-SSPU#MCH– está garantizado.

Lo que sucede en las presentes actuaciones es que se exige un aumento en la remuneración del personal docente –como ya fuera señalado– reputándose así un beneficio directo e inmediato para el magistrado Cormick al haber dictado la sentencia recurrida (y, en consecuencia, también para el magistrado de Cámara interviniente). Además, el frente

actor expresamente se integra con los docentes universitarios. Así, el Juez que dictó la sentencia es juez y parte.

En razón de lo anterior, quedó demostrado que la sentencia del 23/12/2025 del Incidente N° 1 resulta arbitraria y nula, y acarreó que el Dr. Cormick, quien debió apartarse de estas actuaciones, termine dictando una sentencia igualmente afectada de nulidad por encontrarse comprendido claramente en las causales de los incisos 2, 4 y 9 del art. 17 del CPCCN, en tanto integra el frente actor y eventualmente (más allá de la menor o mayor relevancia de la cuantía de ingresos) repercute en un beneficio económico directo e inmediato para su persona.

Está claro que *“Si un juez parece actuar parcialmente, la confianza del público en la judicatura se ve erosionada. Por lo tanto, un juez debe evitar todas las actividades que sugieran que su decisión judicial puede estar influida por factores externos, como su relación personal con una de las partes o su interés en el resultado de una causa... La imparcialidad no se refiere únicamente a la ausencia real de predisposición y prejuicio, sino también a la percepción de esa ausencia”* (UNODC, “Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”, Naciones Unidas, Nueva York, 2013, pág. 53, énfasis propio).

En tal sentido, el Máximo Tribunal ha señalado que *“...la imparcialidad del juzgador puede ser definida como la ausencia de prejuicios o intereses de éste frente al caso que debe decidir, tanto en relación a las partes como a la materia”* (Fallos: 328:1491, destacado añadido).

Por lo expuesto, la situación reviste de una particular gravedad institucional y de una marcada arbitrariedad por violación de las garantías constitucionales de defensa en juicio y en particular la del juez imparcial en perjuicio de esta parte.

En tal sentido, la sentencia impugnada resulta nula y así se solicita se declare.

2. Segundo agravio. La errónea valoración de la configuración de los presupuestos de la medida cautelar conforme al art. 14 de la Ley N° 26.854. La arbitraria fundamentación de la sentencia. La infundada consideración de los argumentos vertidos al momento de producir los informes previstos en los artículos 4 Ley N° 26.854.

En la sentencia impugnada, el magistrado encuadró la medida cautelar peticionada

por la actora como una “medida cautelar innovativa” prevista en el artículo 14 de la Ley N° 26.854. En consecuencia, a continuación, se expone la falta de acreditación de los requisitos previstos en dicha norma.

2.1. Inexistencia de inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico concreto y específico.

La primera de las evaluaciones formuladas en el decisorio, y que entiende acredita para el acceso cautelar, es la siguiente: “...*Inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico, a cargo de la demandada*”, esta afirmación se funda indebidamente en que “...*la insistencia legislativa no admitiría en el prematuro análisis que permite efectuarse cautelarmente, otra solución que la efectiva aplicación de la ley que se trata...*”. Lo expuesto es una premisa y consecuencia jurídica falsa.

Ahora bien, es con base en dicha premisa errónea que según el Juez se encontraría probada en autos una “...*Inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico, a cargo de la demandada*”. Esa inobservancia estaría demostrada –a su entender– por la “...*la insistencia legislativa*”, al reevaluar el veto presidencial y, por lo tanto, “... *no admitiría en el prematuro análisis que permite efectuarse cautelarmente, otra solución que la efectiva aplicación de la ley que se trata...*”. Y ahí se centra uno de los meollos erróneos del fallo.

Al mencionar esa “insistencia”, el *a-quo* hace referencia al camino legislativo que conllevó al dictado de la Ley de Financiamiento Educativo Universitario. Así, continúa “...*nos encontramos con la sanción de la ley 27.795, su posterior veto por medio del decreto 647/2025, la insistencia legislativa de ambas cámaras con el cumplimiento del artículo 83 de la Constitución Nacional y la promulgación del decreto 759/2025 que aquí se cuestiona*”.

No obstante, este proceso descripto no determinó de forma alguna que el Decreto N° 759/25 incurra en una **inobservancia de un deber jurídico**, sino que alude al cumplimiento de los pasos previstos por la normativa vigente para el dictado de leyes, con el ejercicio de atribuciones constitucionales de los poderes del Estado. **Eso de ninguna manera implica y tampoco autoriza a ser considerado como una violación de deber jurídico alguno por parte del Poder Ejecutivo Nacional.**

Al contrario, el Poder Ejecutivo cumplió. En primer término, el Juez considera una supuesta omisión al deber de promulgar frente a la insistencia del Congreso. Nada más

alejado de la realidad y de la propia letra de la norma. El Decreto en cuestión expresamente promulgó la Ley N° 27.795. Entonces ¿de dónde entiende el Juez que el Decreto omitió aquel deber y no promulgó la Ley? La letra del Decreto es clara en dicho sentido y no existió una omisión al respecto.

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo también cumplió con los deberes inherentes al principio de legalidad presupuestaria, toda vez que la mentada Ley N° 27.795 no exime expresamente al Poder Ejecutivo de obviar las cuestiones que rodean las partidas presupuestarias y su ejecución. Dar la debida ejecución a la totalidad del ordenamiento jurídico es obligatorio para dar acabado cumplimiento a los mandatos del principio de juridicidad.

Por ello, la alusión del *a-quo* constituye una construcción efectuada sin ningún basamento jurídico y sólo respaldada por su mera voluntad, con la parcialidad y agravante que supone ser parte actora en el amparo colectivo que nos concierne (el Juez es docente en las Universidades Nacionales de José C. Paz y Avellaneda y parte del colectivo actor, al no haberse excluido de aquel).

No es cierto que la sola insistencia del Congreso determine que una ley se deba aplicar en forma inmediata y que sea operativa o autoejecutable con prescindencia de lo ordenado por otras leyes. En tal sentido, **cada ley que se dicta no constituye un compartimiento estanco**, sino que se aplica en forma armónica y sistemática con todo el ordenamiento jurídico vigente (art. 2 Código Civil y Comercial) y, en el caso, particularmente con la Ley N° 24.629 (art. 5) y la Ley N° 24.156 (art. 38). De ahí que cuando el Congreso pretende que una ley destierre a aquéllas que se superponen o modifican o la postergan, lo incluye expresamente en su texto, pues no se puede dejar al arbitrio de un intérprete la exclusión de leyes que afectan al patrimonio estatal. No cabe suponer la inconsecuencia del legislador, ni omitir lo que las normas dicen, como tampoco la inconstitucionalidad o derogación implícita pueden ser respuestas del intérprete frente a una aparente colisión —que no es tal—.

Cabe aclarar que el Poder Ejecutivo no “condicionó” o “suspendió” la vigencia de la Ley como sostiene la sentencia recurrida de forma dogmática y errónea. Al respecto, la Ley N° 24.629 establece normas complementarias para la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional, es decir, es una ley que **regula y limita** las cuestiones atinentes a la ejecución presupuestaria. El artículo 5 de esta ley, en su párrafo primero, dispone que

“[t]oda ley que autorice o disponga gastos deberá prever en forma expresa el financiamiento de los mismos. En caso contrario quedará suspendida su ejecución hasta tanto se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto nacional”.

De manera tal que si en la Ley N° 27.795 nada se dijo respecto de aquella previsión normativa, los deberes y cargas impuestas en el texto de la primera subsisten aun con la sanción de la segunda, con prescindencia de la mecánica que llevó a dicha sanción. Así, la aprobación –sea por la mayoría o por insistencia de las Cámaras frente al veto– no permite omitir la Ley N° 24.629 cuando las Cámaras no lo previeron expresamente –siendo que ellas mismas sancionaron e insistieron con la Ley–. **Admitir semejante lectura es considerar que el cumplimiento de la Ley por parte del Ejecutivo y la consiguiente suspensión por el propio Congreso, autorizaría la intervención del Poder Judicial (contra el Poder Ejecutivo por el solo hecho de ser quien promulga) vulnerando la voluntad del Congreso y el régimen republicano. El Congreso dictó ambas leyes, es decir que el Congreso sancionó la ley y a la vez por imperio de otra ley también la suspendió.**

Además, y en sentido coincidente con la norma señalada, la Ley de Administración Financiera N° 24.156 de cumplimiento obligatorio para las universidades conforme los postulados que emanan de la Ley de Educación Superior N° 24.521, dispone en su artículo 38 que *“[t]oda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general **debe especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su funcionamiento**”.*

Por lo tanto, queda claro que el Poder Ejecutivo Nacional, bajo ningún punto de vista, dispuso la “suspensión” de la ley, la que, al contrario, **quedó plena y automáticamente supeditada en su ejecución en virtud de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley N° 24.629, el cual se funda en el principio de legalidad presupuestaria consagrado por los arts. 39, párrafo 3, 75, incs. 8 y 10, de la Constitución Nacional y el artículo 38 de la Ley N° 24.156 , y en el principio constitucional de división de poderes.**

En consecuencia, esto no implicó desconocer la voluntad del Congreso, sino que, al contrario, se garantizó una implementación ordenada, efectiva y financieramente sostenible de la política pública establecida en la Ley N° 27.795, **conforme las normas constitucionales sobre política financiera (arts. 75, 99 y 100, CN) las normas legales sobre cuestiones financieras (Leyes Nros. 24.156 y 24.629) y conforme a las atribuciones y límites que tiene el Poder Ejecutivo en materia de administración y ejecución del presupuesto público (arts. 99 incs. 1, 10 y 11 de la Constitución Nacional).**

Tampoco configuró incumplimiento alguno del deber de promulgación, sino que constituye el ejercicio legítimo y razonable de las competencias constitucionales y legales del Ejecutivo, en plena observancia del principio de división de poderes y del régimen de responsabilidad fiscal del Estado, y que en ninguna medida se contrapone o controvierte lo reglado en materia legislativa en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

De tal manera, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, toda ley que prevea un gasto debe, correlativamente, contemplar en forma expresa su financiamiento y, si así no fuera, la **consecuencia prevista por el propio legislador** es suspender la norma hasta tanto se contemple legalmente la partida necesaria para la ejecución; la que, dicho sea de paso, fue discutida en el seno del Congreso por cuanto ya fue aprobada la Ley de Presupuesto para el período 2026.

En ese sentido, refiriéndose al artículo 5° de la Ley N° 24.629, se ha dicho que “*según esta cláusula, durante el período financiero en el cual se ejecuta la Ley de Presupuesto a él referido, se produce una incesante actividad legislativa que, según los casos, puede tener efectos presupuestarios. El propio legislador señala que, si no se prevé expresamente la forma de financiarlos, se suspende la eficacia de la ley, hasta el dictado de la siguiente Ley de Presupuesto*” (Corti, Horacio G., *Derecho constitucional presupuestario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, p. 291).

En consideración a ello, es el propio Congreso de la Nación a través del artículo 5 de la Ley 24.629 quien habría suspendido o condicionado la ejecución de la Ley N° 27.795. El Poder Ejecutivo no hizo más que reconocer la existencia y vigencia de una norma legal que dispone la referida pausa y que, como tal, debe ser respetada en virtud del principio de juridicidad, pues conforme fuera correctamente señalado “*La Administración Pública debe actuar con arreglo al ordenamiento jurídico, comprendiendo en ésta última expresión, no sólo la ley en sentido formal –es decir, el acto estatal, general o particular, emitido por el Congreso de acuerdo con el procedimiento previsto para la formación y sanción de leyes–, sino también el sistema jurídico entendido como unidad*” (Comadira, Julio, R., Escola Héctor, J., Comadira Julio, P., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2017, 1era reimpresión, pág. 99). Y, en el mismo sentido, se sostuvo que: “*Por mandato del principio de juridicidad, la Administración no sólo debe sujetar su actuación al texto positivo de las leyes vigentes, sino también con el espíritu y finalidad*” (Fallos: 272:219, 308:1664, 308:1861, entre muchos otros, y en similar sentido Dictámenes

PTN 269:118 y 332:96).

A mayor abundamiento, sobre la actividad del Poder Ejecutivo se dijo que: *“La legislación y la jurisdicción no bastan para integrar la actividad jurídica del Estado, pues él debe actuar no sólo cuando surge una controversia que termina con una resolución declarativa o atributiva de derechos, sino de una manera continua en todo movimiento individual o colectivo, previniendo, ordenando manteniendo en suma el orden jurídico en su esfera; ésta es la actividad jurídica que ejerce el Poder ejecutivo, que es poder político y también poder administrador”* (Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1959, 3ra. edición aumentada, p. 168).

Debe tenerse presente en este punto que lo que resalta es que el PEN debe ajustar su conducta conforme las leyes que imponen un determinado hacer al momento de solventar los gastos de la Nación, incluidos los que emanan de los otros poderes del Estado.

En función de los principios rectores que guían el hacer del Estado Nacional debe revocarse la medida cautelar ordenada.

2.2. Erróneo entendimiento del alcance de la promulgación de una ley y de las prescripciones de las Leyes N° 24.629 y 24.156.

No existe colisión entre las Leyes Nros. 24.629, 24.156 y el artículo 83 de la Constitución Nacional como sostiene el fallo en el apartado “b)” de su Considerando 5º) a partir de lo cual pretendió fundar una supuesta *“...fuerte posibilidad de que el derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública exista”*.

El decisorio incurrió en una evidente confusión entre el proceso de formación de una Ley y la posterior ejecución de ésta en materia presupuestaria. El artículo 83 CN rige la formación de las leyes. Nadie discute que la Ley N° 27.795 es una ley vigente y promulgada por el Decreto N° 759/25.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo además de promulgar la ley mediante el Decreto N° 759/25 lo que hizo fue referirse expresamente a una ley vigente y de carácter permanente – el artículo 5 de la Ley N° 24.629– específicamente creada por el Congreso Nacional para casos como el que nos ocupa.

Así, el decisorio atacado ha creado **un conflicto normativo inexistente** para justificar la medida que dispuso. Por lo tanto, **en consideración de la sujeción positiva a los mandatos de la juridicidad y el deber de mantener el orden jurídico que le es**

conferido por la Constitución Nacional, es forzoso concluir que el Poder Ejecutivo cumplió con la promulgación que ordena la Carta Magna y el mandato del artículo 5 de la Ley N° 24.629.

Al respecto, la situación que aquí se verifica –previsión de un gasto sin determinar expresamente su fuente de financiamiento– constituye precisamente el supuesto de hecho contemplado en el artículo 5 de la Ley N° 24.629 que tiene como consecuencia contemplar dicha previsión presupuestaria antes de la implementación de la Ley N° 27.795. Se trata lisa y llanamente de la verificación de un supuesto de hecho al que se aplica la consecuencia prevista en la norma legal.

Y *“en este sistema, el Poder Legislativo ha distinguido la validez de la disposición legal creada, que es plenamente válida desde su promulgación, de su eficacia, que puede estar transitoriamente suspendida”* (Corti, Horacio G., *Derecho constitucional presupuestario*, cit., p. 291).

Por ello, la autorización cautelar inserta en la sentencia se aparta del precepto conforme al cual las leyes no se interpretan de forma aislada (art. 2 del Código Civil y Comercial), **sino como un sistema**, esto es, *“...de modo coherente con todo el ordenamiento...”*. La decisión es completamente arbitraria, amañada y dictada con premura. La Constitución no prohíbe que una ley general de administración fije condiciones de ejecutoriedad para leyes especiales que carecen de fondos.

El decisorio cautelar provocó un quiebre del principio de legalidad financiera, al aplicar una solución dogmática basada en una lectura tergiversada del artículo 83, CN, obligando al Estado Nacional a violar la Ley N° 24.629 (art. 5) y la Ley de Administración Financiera N° 24.156 (art. 38). Máxime cuando no se ha planteado ni tratado la inconstitucionalidad de dichas leyes. En este sentido, la Corte tiene dicho que cuando la ley no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma. **De otro modo podría arribarse a una interpretación que, sin declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal, equivaliese a prescindir de su texto** (Fallos: 313:1007; 320:61; 321:1434; 323:1625; 323:3139; 326:4909; 346:1501). Esto último es lo que ocurrió en el caso.

El párrafo controvertido omitió entender que el Poder Ejecutivo no tiene facultades para “inventar” dinero; esta manera de dar sin respaldo es justamente lo que se trata de evitar

al actuar con un criterio de responsabilidad (que proclama el Congreso en las Leyes 24.629 y 24.156) desconocido hasta el presente.

En este apartado de la sentencia se manifestó que: “...*resulta útil señalar que si bien un complejo análisis del bloque constitucional, su jerarquía normativa y el rol armónico del artículo 27, apartado 2, inciso c) de la Ley de Administración Financiera citado en la ley sancionada, en contraposición al también citado artículo 5° de la ley 24.629 que efectúa la promulgación condicional en un contexto que carece de presupuesto podría, luego de una investigación legal profunda, llevar a un resultado diferente, lo cierto es que la solución **aparente** y precautoria se basa en la prevalencia del texto constitucional en cuanto su artículo 83 establece que de ser insistido con los dos tercios de ambas cámaras, "...el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación."*. Dicho párrafo no admitiría, a priori, una variante suspensiva”. (lo enfatizado es propio).

De la lectura de este párrafo se vislumbra la falta de verosimilitud en el derecho para conceder la medida cautelar. Resulta sorprendente y agravante que en el propio fallo se reconozca en ese párrafo que un “...*complejo análisis...*” y una “...*investigación legal profunda...*” podría llevarlo a un “...*resultado diferente...*”.

Esta afirmación es, en sí misma, la prueba de que no existe verosimilitud en el derecho. **Si el propio Magistrado admite que la legalidad de la postura del Poder Ejecutivo es una posibilidad cierta que requiere mayor estudio, no puede otorgar la gravosa medida precautoria que ha ordenado, con peligro para la estabilidad fiscal y macroeconómica de la Nación.**

El magistrado no ha examinado las secuelas institucionales gravísimas de su decisión, lo cual **se aparta del canon interpretativo que obliga a ponderar las consecuencias que derivan de las decisiones judiciales** (Fallos 330:971; 312:156, entre otros).

Las medidas cautelares exigen un grado de apariencia de verdad que el propio sentenciante pone en duda en su redacción. Asimismo, debe remarcarse que el Decreto N° 759/25 no importa una “...*variante suspensiva...*” como mal se señala en el párrafo transcripto, pues la Ley N° 27.795 se encuentra suspendida en su ejecución exclusivamente por aplicación del artículo 5 de la Ley N° 24.629, con independencia de que esta se encuentre o no mencionada en el citado Decreto.

2.3. No se encuentra acreditado sumariamente que un “...incumplimiento del deber normativo a cargo de la demandada, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior...” y que sean suficientes y correctos los argumentos que para fundar esa afirmación brinda el fallo en el apartado “c)” de su Considerando 5°.

No hay un incumplimiento del deber normativo por parte del PEN; por el contrario, además de promulgar la ley cumplió con un deber normativo que surge de la interpretación armónica del artículo 83 de la Constitución Nacional en conjunto con el artículo 5 de la Ley N° 24.629 y el artículo 38 de la Ley N° 24.156.

Nuevamente se rige por la cuestión del procedimiento en la sanción de una ley (con insistencia del Congreso Nacional) **sin examinar todo el bloque de legalidad que rodea a la ejecución de cualquier ley** y, en especial, las atinentes a cuestiones presupuestarias. La alusión de una irreparabilidad posterior es justamente contraria a la situación actual, pues como se había anticipado el Congreso estaba tratando la Ley de presupuesto para el 2026, la cual se aprobó el pasado viernes 26/12/25 con las partidas propias de las Universidades, y que se encuentran en un punto aparte del presupuesto Nacional. Por ello la cautelar dictada además es improcedente.

Pese a ello, sostuvo el *a quo* en su fallo cautelar “...los números esbozados en ambas normas sobre la gravosa situación de disminución del poder adquisitivo que pretendió corregirse legislativamente. Ello así, de acuerdo con lo plasmado en los artículos 3° a 5° de la ley sancionada, y cuantificada con mayor detalle en los considerandos del decreto 759/2025, en los cuales se advierte la pérdida salarial de cada uno del colectivo afectado. Tal pérdida continúa hoy día, conculcando derechos laborales...”.

Como se advierte de su lectura, el fallo solo mencionó supuestos perjuicios graves (disminución de poder adquisitivo, pérdida salarial de cada uno del colectivo y/o conculcación de derechos laborales –sin aclarar cuales–) **pero no indica en modo alguno cómo ellos serían irreparables ulteriormente. De nuevo, estamos frente a simples afirmaciones dogmáticas sin argumentos que la justifiquen, lo que torna la sentencia apelada en arbitraria.**

Lo que sí se advierte de la sentencia recurrida es el beneficio que obtendría el juez con su sentencia, toda vez que, como ya se encuentra reconocido en autos, es docente de dos universidades nacionales públicas –y como tal integrante del colectivo–: el fallo cautelar da por sentada y reconocida una disminución del poder adquisitivo, deterioro de ingresos del

colectivo y una pérdida salarial que pretende corregir con su sentencia y que, por su doble condición de parte y juez, lo beneficiaría.

Como se observa no existe la irreparabilidad que sostiene, más si se considera —como se expuso— que se aprobó la ley de presupuesto.

2.4. La clara afectación del interés público y la nula consideración por parte del magistrado.

Un requisito esencial para acceder a una medida cautelar es que su dictado y fuerza ejecutoria no afecte el interés público. Sin embargo, muy por el contrario, en la sentencia recurrida se trató la cuestión superflua y dogmáticamente, al sostenerse que: “...*la no concesión de la medida implicaría a priori y en el estado larval del proceso, un ahorro poco significativo porcentualmente para el presupuesto global de gastos de la Administración Pública Nacional*”.

Contrariamente, la medida cautelar afecta la estabilidad económica y la macroeconomía al ordenarse al Estado Nacional la actualización de partidas de gastos sin señalarse cómo actualizar las partidas de ingresos, abonado por un pálpito coyuntural de parte del sentenciante, que no evalúa la cuestión numérica con la entidad que debe formalizarse.

El magistrado afirmó algo tan rotundo como “*ahorros poco significativos*” sin apreciar, con el rigor esperado, las cifras y la contundencia de los montos usados por las universidades. Tampoco consideró los informes aportados por esta parte, generados por las áreas sustantivas que dejan en claro la gravedad de conceder la medida pretendida sin contar con partidas presupuestarias.

En este sentido, existe una autocontradicción en el decisorio cautelar, pues en su Considerando 3º) sostuvo que, a los efectos de la concesión de una cautelar como la de autos: “...*debe resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación de las diversas disposiciones impugnadas, entre ellos su gravitación económica* (Fallos: 318:30; 325:388) (Nobleza Picardo S.A.I.C. Y F. c/ Provincia de Santa Fe, del 12/02/08), considerando 4º, Fallos 331:108)” (lo resaltado en negrita y subrayado son propios). **Empero, ese examen objetivo no ha sido tenido en miras al aludir a un “ahorro significativo” en el estado larval del proceso, de ahí la contradicción en la creación lógica y derivada del derecho vigente al momento de adoptar una definición.**

Así, a pesar de las cuestiones que debió ponderar a los fines de determinar el interés público comprometido, el fallo sólo se centró en el derecho a la educación y su potencial desmedro, sin efectuar la valoración que corresponde conforme la gravitación económica sobre el erario ni, particularmente, **cuáles son los fondos que deberán utilizarse para cubrir lo ordenado cautelarmente.**

De ello que con sustento en una afirmación claramente dogmática intentó quitar importancia a este último punto. Véase que, en tal sentido, para fundar una pretendida inexistencia de afectación del interés público a nivel económico, el fallo recurrido en el apartado “d)” de su Considerando 5º muy livianamente señaló que “...*la no concesión de la medida implicaría a priori y en el estado larval del proceso, un ahorro poco significativo porcentualmente para el presupuesto global de gastos de la Administración Pública Nacional...*” (énfasis agregado).

No se comprende entonces cómo llega a la conclusión del mencionado ahorro, si ni siquiera ha tenido en cuenta los informes acompañados en el momento de presentar el informe previsto en el artículo 4 de la Ley N° 26.854.

Los considerandos del Decreto N° 759/25 indican claramente lo oneroso de las sumas en juego; sin embargo, el fallo prescindió de lo que se encuentra explicado y desarrollado en ellos. Puntualmente dice “...*La afectación alegada en los considerandos del decreto 759/2025 no aparece cuantificada porcentualmente respecto del total de gastos...*”.

Esto denota que se ha omitido también referirse a las constancias obrantes en autos, adjuntada como prueba documental el IF-2025-115766566-APN-SSP#MEC. Por lo tanto, es falso lo señalado por el a-quo en cuanto a que, a los efectos de decidir, no contara con la cuantificación porcentual respecto del total de gastos. A todo evento, y aún en la hipótesis de faltarle esos porcentajes, no puede pensarse seriamente que los montos involucrados se proyectan sobre todo el presupuesto nacional, si no se determina con exactitud el lugar dónde buscar fondos para sostener lo requerido por los amparistas y admitido por el juzgador.

En oposición a ello, se valió de un informe de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación que no refiere a ese porcentual “...*respecto del total de gastos...*”, sino a su relación con el PBI (alude al 0,23% del PBI), cuestión esta última que no da cuenta de modo alguno de los fondos con los que cuenta el Estado Nacional para sus erogaciones. **Recordemos que el PBI es el valor monetario total de todos los bienes y servicios finales**

producidos dentro de las fronteras de un país en un período determinado. Fácil entonces es comprender que esto no describe la cantidad de fondos con los que cuenta el Estado Nacional para hacer frente a sus gastos, solo describe a priori los bienes y servicios producidos. El PBI indica la actividad económica y su crecimiento, no ingresos fiscales. Por tanto, **la utilización de esa variable relativa al PBI en la sentencia para intentar fundar la afectación de las cuentas fiscales resulta ilógica y contraria a su propia mención de que la afectación debía aparecer “...cuantificada porcentualmente respecto del total de gastos...”.**

Ese documento emanado de la oficina de Presupuesto del Congreso Nacional debió –cuanto menos– confrontarse con el informe producido y acompañado por esta parte en el que se pone en evidencia la problemática que se suscita al tener que atender la imposición cautelar. Es decir, se ilustra con concreción que acceder a lo requerido supondría dejar sin transferencias, por ejemplo, el servicio de policía, o los haberes del propio Poder Judicial. **Por ello el “pequeño ahorro” advertido en “esta etapa larval del proceso” desencadena una serie de efectos de gran repercusión.**

Como se evidencia –y en forma contraria a lo señalado en el decisorio apelado– el interés público comprometido en el caso resalta con particular evidencia afectado gravemente, con consecuencias de imposible reparación ulterior. La imposición de las actualizaciones ordenadas pone en riesgo el equilibrio fiscal y la sostenibilidad de todo el sistema financiero, afectando otras funciones esenciales del Estado, extremo que surge del informe ignorado por el sentenciante.

El crédito que insume la implementación de la Ley N° 27.795 **supera los recursos disponibles que actualmente existen para atender todas las funciones del Estado**, lo que configura en forma manifiesta un supuesto de gravedad institucional (ver los considerandos del Decreto cuestionado en tanto motivación del acto administrativo).

Por otro lado, el Decreto N° 759/25 respeta lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley N° 24.629 y lejos de ser un recorte a los derechos, se constituye como una decisión que aplica una norma legal dictada en función de criterios de sostenibilidad fiscal y de administración responsable de recursos. De ahí que imponer al Estado Nacional una distribución por encima de su liquidez como dispone el *a-quo*, **deviene totalmente improcedente y altera el orden público establecido.**

Al priorizar la cautela fiscal, se mantiene la infraestructura normativa y operativa de

protección, cuyo objetivo es precisamente evitar un desequilibrio que comprometa la sostenibilidad misma de las funciones estatales. En consecuencia, esa sostenibilidad fiscal no es el enemigo de la protección, sino más bien su único garante viable y se ve perjudicada gravemente por la medida cautelar recurrida.

Al respecto, no obsta a esta circunstancia que la erogación de las partidas presupuestarias deba ser actualizadas conformando de esta manera los mismos gastos previstos con anterioridad, pero con la inclusión del efecto inflacionario, pues el resultado de esa actualización que ordena el a-quo, **no tiene un correlato presupuestario ni tiene fondos suficientes para atenderlos**. No empecé a ello lo mencionado por el legislador en la Ley N° 27.795, que en forma vaga e imprecisa indica la existencia de una liquidez que no se verifica en la realidad.

Resulta útil rememorar cómo la doctrina ha definido al interés público: *“la medida y el límite con que las medidas cautelares han de ser decretadas, dado que aquel debe prevalecer siempre. Para ello, deberá observarse si su dictado resulta menos dañoso para la comunidad que su rechazo”* (Gallegos Fedriani, Pablo, *Las medidas cautelares contra la Administración Pública*, Depalma, 2002). Es evidente que en el caso el impacto en toda la comunidad exime de mayores comentarios.

Dicha exigencia también ha sido expuesta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como un requisito de “ineludible consideración” (Fallos: 314:1202, “Astilleros Alianza”). A lo que se suma la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos, por la cual se presume que toda la actividad de la Administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario.

En lo que hace al caso, el interés público comprometido subyace en la inexistencia de indicación expresa por parte del Poder Legislativo de las fuentes de financiamiento para la Ley sancionada, lo que genera la aplicación del artículo 5, de la Ley N° 24.629. Esta omisión no se suple con las alegaciones introducidas por la legislación respecto de la distribución y acceso de recursos tal como ahí se detalla.

De ahí que **la cautelar recurrida, además de ordenar incumplir** lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N° 24.629, viola el principio de legalidad presupuestaria, generando un déficit de sustentabilidad fiscal, al disponerse nuevas erogaciones sin fuentes presupuestarias genuinas, **en abierta contravención al artículo 38 de la Ley N° 24.156**; lo que generará un

grave perjuicio al interés público.

En este sentido, cuando las exigencias del interés público involucradas en la ejecución del acto resultan de gran intensidad, sólo perjuicios de más elevada consideración aún podrán determinar la suspensión de su ejecución; mientras que cuando esta medida tenga bajo impacto en el interés público bastarán perjuicios de menor intensidad. Este criterio ha sido aplicado por todas las salas de esta Cámara cuando denegar la medida provocaba un daño mayor que concederla, y viceversa (Sala I, causas “Intercréditos”, resol. del 22 de noviembre de 2011; y 47.861/11 “Shimisa”, resol. del 24/01/12; Sala II, causa 22.503/2013 “Grana”, resol. del 27/03/14; Sala IV, causas 18.357/11, “Pacheco”, del 30/08/11; y 63650/2017/1/CA1, “Correa”, resol. del 11/10/18; Sala V, causas “Thelonious”, resol. del 28/12/11; 36.687/2015 “AGP SE”, resol. del 12/07/16; y 8.137/2014, “Cámara Empresarial de Transporte Interurbano”, resol. del 30/05/17)” (Cám. Nac. Cont. Adm. Fed. Sala IV. “Chomer, Sara Viviana c/ Poder Ejecutivo Nacional – Ministerio de Hacienda de la Nación y otro s/ amparo ley 16.986”, causa N° 381/2019, sentencia del 5/11/19) (énfasis agregado).

La liviandad con la que fue evacuado el tratamiento del interés público comprometido para hacer lugar a la pretensión cautelar de la actora, importará actualizar las partidas de gastos sin la correlativa actualización de partidas de ingresos. Ello implica –lisa y llanamente– desfinanciar al sistema y poner en riesgo su sustentabilidad de forma general. Esto, precisamente, es lo que busca evitar el legislador expresamente en el artículo 5 de la Ley N° 24.629.

Asimismo, tal como surge del informe producido por el Ministerio de Economía (IF- 2025-115766566-APN-SSP#MEC) si se decidiera reasignar el 90,3% de las disponibilidades de créditos para gastos primarios del Estado al financiamiento pretendido, implicaría una parálisis significativa del funcionamiento de los tres Poderes del Estado. De ahí que la decisión del juzgador poniendo por delante una presunta afectación del derecho a la educación sobre el resto de la comunidad y desatender cuestiones también esenciales, resulta arbitrario e irrazonable.

Por otro lado, la medida cautelar también es improcedente porque la ejecución inmediata de los artículos 5 y 6 (primer párrafo) de la Ley N° 27.795, además de ser ilegal (por un imperativo normativo) confronta con lo dispuesto en el artículo 195 del CPCCN en tanto establece que “Los jueces no podrán decretar ninguna medida cautelar que afecte, obstaculice, comprometa, distraiga de su destino o de cualquier forma perturbe

los recursos propios del Estado”. Dicha norma se encuentra igualmente receptada en el artículo 9 de la Ley N° 26.854.

Por lo tanto, la decisión cautelar incurre en una flagrante violación a dicho mandato legislativo, en tanto su finalidad compromete gravemente los recursos propios del Estado y ha sido adoptada en forma irreflexiva y con demasiada premura.

El fallo recogió las afirmaciones dogmáticas de la demanda y **omitió valorar –como fue señalado– que la fijación de las retribuciones es competencia –en virtud de la autarquía y autonomía– de cada universidad nacional y no del Poder Ejecutivo**. Es competencia de las propias actoras fijar el régimen de retribución de su personal.

2.5. El PEN no violó el principio republicano de la división de poderes.

Agravia a mi parte la manifestación del fallo conforme a la cual “...*la solución adoptada por el demandado a la hora de dictar el decreto 759/2025 parece, al menos en este estado larval del proceso, reñida con el principio de división de poderes*” y que de las constancias de la causa y de su examen de esta se siga “prima facie” conformado un supuesto de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta.

Toda la construcción jurídica de la sentencia se sustentó en un dogma “prima facie”, y justamente en este punto resalta que esa vista preliminar sin un análisis concienzudo pone de relieve con claridad que no se ha alterado la división de poderes. En este punto, la sentencia solo se limitó a señalar la afectación a dicha división de poderes de forma dogmática, pero no explicó en qué medida el dictado del decreto de promulgación avasalla este principio básico de nuestro derecho constitucional.

Ahora bien, el único teórico fundamento para referirse a la supuesta riña con el principio de división de poderes, es una cita de dos fallos del Tribunal Címero sin dar explicación alguna de dónde se produce esta confrontación que menciona tangencial e infundadamente en su sentencia.

Contrariamente a lo sostenido por el juez de grado, mi representada ha observado plenamente el principio de legalidad y de división de poderes, extremo que no se verifica en el subexamine con la decisión en conflicto, que se inmiscuye arbitrariamente en una cuestión presupuestaria como la aquí discutida.

Como se expuso oportunamente, el Poder Ejecutivo Nacional bajo ningún punto de vista dispuso la “suspensión” de la ley la que, al contrario, quedó plena y automáticamente

suspendida en su ejecución en virtud de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley N° 24.629, con fundamento en el principio de legalidad presupuestaria consagrado por los artículos 39, párrafo 3, 75, incs. 8 y 10, de la Constitución Nacional y el artículo 38 de la Ley N° 24.156, y en el principio constitucional de división de poderes.

Esta parte jamás desconoció la voluntad del Congreso, sino que, al contrario, garantizó una implementación ordenada, efectiva y financieramente sostenible de la política pública establecida en la Ley N° 27.795, conforme las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de administración y ejecución del presupuesto público (arts. 99 incs. 1, 10 y 11 de la Constitución Nacional). Tampoco configuró incumplimiento alguno del deber de promulgación, sino que ello constituye el ejercicio legítimo y razonable de las competencias constitucionales y legales del Ejecutivo, en plena observancia del principio de división de poderes y del régimen de responsabilidad fiscal del Estado.

En todo caso, es el propio Congreso de la Nación a través del artículo 5 de la Ley N° 24.629 quien habría suspendido o condicionado la ejecución de la Ley N° 27.795. El Poder Ejecutivo no hizo más que reconocer la existencia y vigencia de una norma legal que dispone la referida suspensión y que, como tal, debe ser respetada en virtud del principio de jurisdicción, pues conforme fuera correctamente señalado la Administración Pública debe actuar con arreglo al ordenamiento jurídico.

A mayor abundamiento, la división entre sendos Poderes del Estado de las tareas de formulación del presupuesto, su aprobación, ejecución, seguimiento y control de los gastos ejecutados, la producción realizada y los resultados alcanzados, involucra algo más que el cálculo de recursos y gastos para un ejercicio determinado. Ese “algo más” no es otra cosa que la expresión de diálogo republicano entre los referidos poderes del Estado.

Por lo tanto, es evidente e innegable que **el Decreto N° 759/2025 fue dictado en plena concordancia con todas las normas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables con el objeto de resguardar los principios constitucionales de jurisdicción, legalidad presupuestaria y división de poderes, y ante una imposibilidad para su implementación tanto jurídica** (dada su suspensión por aplicación del artículo 5 de la Ley N° 24.629) **como material** (considerando que su implementación acarrearía gastos de más de un billón de pesos, siendo esto más que 90% de la totalidad de los créditos disponibles para gastos del Estado).

Contrariamente a la falsa e infundada afirmación del *a quo* que sostuvo

dogmáticamente que “...la solución adoptada por el demandado a la hora de dictar el decreto 759/2025 parece, al menos en este estado larval del proceso, reñida con el principio de división de poderes”, es su sentencia cautelar la que violenta el sistema republicano de gobierno establecido en el artículo 1 de la Constitución Nacional.

Una sentencia –como la dictada por el Juez de grado el 23/12/25– que obligue al Poder Ejecutivo a actualizar gastos y ejecutarlos cuando la Ley N° 27.795 no dispuso las fuentes de ingresos, pone en peligro toda la actividad de asistencia social a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Y dichas cuestiones son ajenas a la esfera de competencia del *a quo*, de V.E. e inclusive del Poder Ejecutivo. **Es competencia del Congreso determinar en qué se gastará y, en particular al caso, con qué recursos se financiará mediante la sanción de la ley de Presupuesto.** La sentencia cautelar recurrida implica una gravísima violación del principio de división de poderes y una ilegítima e inaceptable intromisión en la esfera de competencias del Congreso.

Conforme se explicó, en el Informe Universitario se estimó al costo de implementación del entonces proyecto de ley que se convertiría en la Ley N° 27.795 en aproximadamente pesos un billón sesenta y nueve mil seiscientos cuarenta y cuatro millones seiscientos mil (\$1.069.644.600.000) para el ejercicio presupuestario de 2025, sin incluir los costos para el ejercicio de 2026.

Mientras tanto, en el Informe consta que, a su fecha de elaboración, el total de las disponibilidades de crédito para gastos primarios del Estado Nacional, sustrayendo los rubros no sujetos a alteración por la ley (siendo estos los créditos correspondientes a servicios sociales, salarios de empleados de los tres poderes del Estado, subsidios al consumo de energía y de transporte público y disponibilidades de crédito afectadas a los aportes del Tesoro Nacional a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme lo establece el artículo 9, párrafo 1 in fine de la ley), alcanzaba la suma de pesos un billón ciento ochenta y cuatro mil ciento treinta y un millones doscientos ochenta y dos mil ochocientos cuarenta y seis (\$1.184.131.282.846).

Es decir, la implementación de la Ley N° 27.795, conforme ya se señaló, requeriría reasignar el 90,30% (noventa con 30/100 por ciento) de la totalidad de los créditos disponibles para gastos primarios del Estado al financiamiento puro y exclusivo de una sola ley.

Conforme lo indicó el Informe Universitario, esto implicaría *“una parálisis significativa del funcionamiento de los tres Poderes del Estado, como, por ejemplo, la suspensión del patrullaje de las fuerzas federales en las calles de la Ciudad de Rosario, la suspensión en la provisión de alimentos en las cárceles federales, o el cierre de todos los juzgados federales, la Corte Suprema de Justicia, y el cierre de ambas cámaras legislativas”*.

Adviértase que en el Mensaje N° 63/2025 al Congreso Nacional sobre Informe de Avance del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2026 elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto, se informó un superávit de \$ 6.769.790,5 millones (equivalente al 0,8% del PBI) y un resultado financiero también positivo de \$ 2.437.592,4 millones.

Si a estos números (inclusive sumándolos) se le resta el gasto que demanda la Ley N° 27.795 (\$ 1.184.131.282.846), ello arroja un resultado negativo de \$-1.184.122.075.463 (Pesos Menos un billón ciento ochenta y cuatro mil ciento veintidós millones setenta y cinco mil cuatrocientos sesenta y tres.).

Es decir, la sentencia cautelar recurrida destruye el equilibrio fiscal, por cuanto aun considerando los números del superávit fiscal no es posible siquiera acercarse al costo que demanda la implementación de esta ley.

No obstante, el propio mensaje arriba citado da un detalle de los gastos realizados en el período enero a mayo 2025. Dicho informe establece que hubo transferencias a universidades nacionales (\$632.674,9 millones) principalmente para la atención de gastos salariales y operativos (pág 22).

Además, el citado informe señala que atento a que se dispuso un nuevo Régimen Migratorio *“Como parte de esta reforma, también se habilitará a las Universidades Nacionales a cobrar sus servicios, si así lo desean”* (pág.32), por lo que las Universidades tendrán una nueva vía para generar recursos propios. Lo cual es armónico con el artículo 59, inc. c de la Ley N° 24.521 en cuanto establece que las Universidades Nacionales: *“c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad”*.

Cabe señalar que en añadidura a los ingresos de las Universidades Nacionales deben considerarse que estas erogaciones no es lo único en lo que el Estado debe destinar sus

recursos. En el mismo periodo analizado –enero a mayo 2025– entre muchos otros gastos también se destinaron recursos en Asignaciones familiares (\$ 1.789.624,4 millones); Asistencia financiera INSSJyP (\$ 1.014.051,8 millones); Continuidad en la atención de la política alimentaria del Ministerio de Capital Humano (\$ 224.500,2 millones) donde se destaca la asistencia de la Tarjeta Alimentar; Asistencia financiera a empresas de transporte ferroviario (\$ 116.771,4 millones) principalmente para la atención de los gastos en personal de las ex concesiones de las Líneas San Martín, Roca, Belgrano Sur, Sarmiento, Mitre y Belgrano Cargas. y Refuerzo de ingresos a personas jubiladas y/o pensionadas destinadas a compensar la pérdida del poder adquisitivo de ingresos, incluyendo a los beneficiarios de Pensiones No Contributivas (\$115.940,0 millones).

Nada de todo lo recién expuesto, pese a haber sido claramente desarrollado y explicitado por mi parte en la oportunidad del informe del artículo 4 de la Ley N° 26.854, fue considerado por el a quo en su infundado fallo. Ni siquiera fue mínimamente mencionado.

Como ya fue señalado, la división de poderes en nuestro derecho constitucional responde a la ideología de seguridad y control que organiza toda una estructura de contención del poder para proteger a los hombres en su libertad y sus derechos. De ello, se desprenden los siguientes puntos rectores: *“a) la independencia de cada uno de los ‘poderes’ con respecto a los otros; b) la limitación de todos y cada uno, dada por: b') la esfera propia de competencia adjudicada; b) la esfera de competencia ajena; b') los derechos de los habitantes; b''') el sistema total y coherente de la constitución en sus dos partes –dogmática y orgánica– que deben interpretarse de manera armónica y compatible entre sí con el contexto integral; c) el control constitucional a cargo de los jueces, no como superioridad así dada a éstos por sobre los otros poderes, sino como defensa de la constitución en sí misma cada vez que padece transgresiones”* (BIDART CAMPOS., Germán J., Manual de la Constitución Reformada, Tomo III, EDIAR, 1999, p. 15).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reiterado desde antaño que *“Siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del Gobierno en tres departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas, pues el uso concurrente o común de ellas haría necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos y destruiría la base de nuestra*

forma de Gobierno [...] De este principio basal de la división de poderes se desprende la diferenciación de las potestades propias de los tres departamentos del Estado..." (CSJN, "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo, FLP 008399, 2016, CSOOJ, S. 18/08/2016).

Pero a lo hasta aquí señalado –en cuanto al riesgo de una intromisión de los jueces en un asunto de competencia del Congreso y al cual éste se ha abocado expresamente– se agrega otro elemento que también demuestra la improcedencia de la cautelar solicitada, desde la perspectiva de la división de poderes y referido a que la petición de la actora implica prescindir de una ley del Congreso, sin que exista justificativo alguno para ello.

En efecto, el Decreto N° 759/25 de promulgación no suspende, sino que, al contrario, destaca la existencia y vigencia de una norma del Congreso (art. 5, Ley N° 24.629) aplicable a la ejecución de las Leyes promulgadas, que expresamente establece su suspensión. Es decir, la suspensión fue dispuesta por el propio Legislador. Extremo del que no puede prescindirse sin poner el peligro el sistema constitucional y la esencia misma de la república.

Como se observa, la sentencia cautelar recurrida viola cabalmente el principio de división de poderes entrometiéndose el *a quo* en funciones propias del Poder Legislativo y, paradójicamente, para "justificar" su intromisión, infundada y dogmáticamente, acusó a esta parte de haberlo alterado.

Como se expresó oportunamente, el actuar del Poder Ejecutivo tuvo en miras garantizar una implementación ordenada, efectiva y financieramente sostenible de la política pública establecida en la Ley N° 27.795, conforme las atribuciones que le son conferidas (en materia de administración y ejecución del presupuesto público) por los artículos 99 incisos 1, y 10 de la Constitución Nacional. Tampoco configura incumplimiento alguno del deber de promulgación, por cuanto el Decreto se limitó expresamente a llevar a cabo la promulgación prevista por la Constitución.

La sentencia ha inadvertido que la decisión altera el mecanismo que prevé el ordenamiento jurídico vigente en la formulación, ejecución y control del presupuesto. En lo que aquí interesa, se ha omitido tener en consideración que la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 dispone que, en la etapa de formulación del presupuesto, el Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto General (v. art. 24).

En lo que aquí compete, el artículo 37 establece que se encuentran reservadas al Congreso Nacional “*las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia. El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias **dentro del monto total aprobado***”. Esa discusión respecto de la cuestión presupuestaria fue realizada en el seno del Poder Legislativo y, por lo tanto, la imposición de la cautelar es prematura y carente de razonabilidad. Nótese que al tiempo de su dictado la Cámara de Diputados había aprobado el proyecto enviado, con especial énfasis en la Ley 27795. Asimismo, al momento de estos agravios, la Cámara de Senadores aprobó el presupuesto 2026.

De lo dicho se desprende que sancionada la mentada ley de presupuesto con la asignación específica de partidas que darán sustento al bloque de legalidad presupuestaria; **las consecuencias de esta medida cautelar no podrán ser modificadas y se superpondrán con la ejecución del nuevo presupuesto para el próximo ejercicio fiscal.** Entonces surge una pregunta obvia: **¿qué harán las Universidades percibirán el monto de la cautelar (anárquicamente dispuesto) y luego devolverán las diferencias conforme la nueva ley? Para evitar esta situación esta parte había solicitado una suspensión del proceso, mientras se debatía la ley de presupuesto nacional, extremo que tampoco se tuvo en cuenta al dictarse la cautelar que nos concierne.** Asimismo, ¿qué norma del Congreso prima? ¿Se ignorará la Ley de presupuesto vigente para el año 2026?

En el ínterin, ¿qué debe de dejar cumplir el Estado Nacional para atender a la decisión cautelar?. Nótese que el crédito que insume la implementación dispuesta por vía cautelar (siguiendo los lineamientos de la Ley N° 27.795) conforme ya fuera señalado, supera los recursos disponibles para atender **todas las funciones del Estado**, lo que configuraría en forma manifiesta un supuesto de gravedad institucional, con efectos jurídicos irreversibles. Asimismo, teniendo una ley de presupuesto para el año 2026 ¿se debe cumplir la manda cautelar –limitada al cumplimiento de una ley– o cumplir la ley de presupuesto sancionada luego?

3. Tercer agravio. Ausencia de los requisitos de procedencia comunes a las medidas cautelares.

3.1. Ausencia de verosimilitud en el derecho

En la sentencia cautelar el fundamento sobre el que se sostiene este precepto, sólo puede ser deducido del considerando 5to en el punto a) cuando alude genérica y vagamente: *“Ello así, conforme el proceso legislativo que se halla descripto tanto en la demanda como en la producción del informe previsto en el artículo 4º de la ley 26.854. En suma, nos encontramos con la sanción de la ley 27.795, su posterior veto por medio del decreto 647/2025, la insistencia legislativa de ambas cámaras con el cumplimiento del artículo 83 de la Constitución Nacional y la promulgación del decreto 759/2025 que aquí se cuestiona. En síntesis, la insistencia legislativa no admitiría en el prematuro análisis que permite efectuarse cautelarmente, otra solución que la efectiva aplicación de la ley que se trata”*. Lo transcripto no puede considerarse válidamente como el cumplimiento del requisito de la verosimilitud del derecho.

En el caso, no se evidencia que las universidades ostenten un derecho verosímil para impulsar una conducta al Poder Ejecutivo Nacional y obtener las remesas actualizadas por el IPC de los montos ya transferidos para el pago de salarios, menos para acceder a la actualización de las becas Estudiantiles, éstas son ajenas a la participación de las Universidades.

Como ya se expuso, el Estado Nacional transfiere las partidas presupuestarias, indicadas en la Ley de Presupuesto, y que constituyen un acápite aparte en la distribución del presupuesto, **esos fondos una vez transferidos son utilizados por las Universidades de consuno con su autarquía y autonomía**. Este punto es esencial para discernir la cuestión que aquí se debate, pues la ley de presupuesto vigente tiene como imposición legal distribuir conforme las existencias habidas en función del régimen presupuestario imperante. Dicha situación cobra una relevancia también diferente con la reciente sanción de la ley de presupuesto para el periodo 2026; cuya sanción no sólo deja en evidencia lo prematuro de la sentencia, sino también su irregularidad, al interferir en la competencia propia del Congreso mientras este estaba en debate.

En ese orden, se reitera que no es competencia del Poder Ejecutivo fijar el régimen remunerativo de los docentes universitarios ni de las becas universitarias, pues lo contrario vulneraría la autarquía y autonomía de las universidades. Así, no existe verosimilitud en el derecho en cuanto a las pretensiones cautelares, ya que sin perjuicio de lo indicado por el legislador, lo cierto es que no es competencia del Poder Ejecutivo establecer la remuneración docente o el monto de las becas que otorgan las Universidades, ya que ambos extremos hacen

a su administración y, en consecuencia, se encuentran bajo su órbita de autarquía. De lo contrario, el Ejecutivo afectaría aquella garantía, que contradictoriamente las Universidades invocan para acusar de un incumplimiento.

Por otro lado, se recuerda que para decretar una cautelar se requiere de un análisis prudente por medio del cual sea dado percibir en el peticionario un “*fumus bonis iuris*”, siendo admisibles en tanto y cuanto si como resultado de una apreciación sumaria, se advierte que la pretensión aparece como fundada y la reclamación de fondo como viable y jurídicamente tutelable (conf. Alsina, H., *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil*, t. V, pág. 452; Podetti, J. R., *Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral -Tratado de las Medidas Cautelares-*, pág. 77 y ss., Ed. Ediar).

Por otra parte, **es dable destacar que esa estrictez debe extremarse aún más cuando la cautela innovativa se refiere a actos de los poderes públicos, habida cuenta de la presunción de validez que éstos ostentan** (Fallos: 320:2697; 328:3018, 3023; 330:4076; 331:2889).

En tal sentido, sorprende la liviandad con la que el sentenciante acusó indicios de arbitrariedad e ilegitimidad del Decreto N° 759/25, pues nuestra Corte Suprema en el caso “The River Plate Fresh Meat Co.L.c/ Provincia de Buenos Aires”, estableció, en 1904, que “*toda duda al respecto debe resolverse a favor de la parte demandada, de acuerdo con los principios generales y con la presunción de constitucionalidad de los actos de los Poderes Públicos, en cuanto no haya una demostración concluyente en contrario*” (Fallos 100:323).

Asimismo, en el caso “Carlos Sardi y otros v. Provincia de Mendoza”, en 1934, señaló que “*para decretar la invalidez de una ley, deben mediar motivos reales que así lo impongan, por su discordancia sustancial con los preceptos de la Constitución... Aún en los casos de duda, ha dicho con razón esta Corte, entre la validez o la invalidez, ha de estarse siempre por la legalidad*” (Fallos:171:87).

Asimismo y al sentenciar los autos “Haydeé María del Carmen Alberti”, en 1964, la Corte Suprema refirió que “*con arreglo a la jurisprudencia de esta Corte, la declaración de inconstitucionalidad de una norma de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un Tribunal de justicia y es sólo, en consecuencia, practicable como razón ineludible del pronunciamiento que la causa requiere*” (Fallos: 252:328 y sus citas; doctrina de Fallos: 251:455 y otros).

Que, consecuentemente, se ha declarado también que por la gravedad de tales

declaraciones judiciales de inconstitucionalidad debe estimárselas como una última ratio de orden jurídico (Fallos: 249:51 y otros). De tal manera que no debe recurrirse a ellas sino cuando una estricta necesidad lo requiera (doctrina de Fallos: 248:398).

A razón de lo anterior, es motivo de agravio que no se haya considerado la consolidada y reiterada jurisprudencia en la materia para realizar un anticipo de jurisdicción tal que ni siquiera produce un convencimiento en el propio magistrado que lo realizó, según será desarrollado *ut infra*.

3.2. Errónea configuración del peligro en la demora.

La resolución recurrida incurre en un yerro manifiesto al tener por configurado el peligro en la demora exigido para la procedencia de la medida cautelar, prescindiendo de la valoración de prueba documental decisiva incorporada a la causa y efectuando una apreciación meramente conjetural del perjuicio invocado, en contradicción con los propios estándares que declara aplicar.

En efecto, luego de recordar que la tutela cautelar en el marco de la acción de amparo exige la demostración de un daño concreto, grave y de imposible reparación ulterior, el decisorio concluye su procedencia sin analizar elementos probatorios que acrediten, de modo objetivo, la inexistencia de tal riesgo.

Tal como surge de la documental obrante en el expediente EX-2025-05548328- - APN-SSPU#MCH, durante el ejercicio 2025 el Estado Nacional efectuó las transferencias presupuestarias correspondientes a las universidades nacionales, las cuales incluyeron incrementos salariales. Dicho extremo demuestra que el derecho a la educación no se encuentra interrumpido ni paralizado, ni se verifica una afectación actual o inminente que torne indispensable una tutela jurisdiccional anticipada. Sin embargo, esta circunstancia fue totalmente omitida en la sentencia recurrida.

Asimismo, el informe producido por el Ministerio de Economía, también acompañado como prueba documental, fue soslayado pese a su manifiesta relevancia. En él se advierte que la implementación de la Ley N° 27.795 en los términos pretendidos implicaría reasignar el 90,30% de la totalidad de los créditos disponibles para gastos primarios del Estado, con consecuencias institucionales de extrema gravedad. Conforme allí se señala, ellos podrían derivar en “*una parálisis significativa del funcionamiento de los tres Poderes del Estado, como, por ejemplo, la suspensión del patrullaje de las fuerzas federales*

en las calles de la Ciudad de Rosario, la suspensión en la provisión de alimentos en las cárceles federales, o el cierre de todos los juzgados federales, la Corte Suprema de Justicia, y el cierre de ambas cámaras legislativas”.

En este contexto, lejos de verificarse un perjuicio de imposible reparación ulterior, lo que se evidencia es que el otorgamiento de la cautelar introduce un riesgo cierto y actual para el interés público. .

Finalmente, la resolución tampoco efectúa consideración concreta alguna respecto de las becas estudiantiles, pese a que estas no integran la administración de las universidades nacionales, omisión que refuerza el carácter dogmático del razonamiento empleado.

En tales condiciones, la afirmación del peligro en la demora no surge de una apreciación objetiva de la realidad, como exige la doctrina de la Corte Suprema invocada por el propio sentenciante, sino de una construcción abstracta, desprovista de sustento probatorio suficiente, lo que priva de fundamento a uno de los requisitos esenciales para la procedencia de la medida cautelar.

Es dable destacar que la educación se encuentra garantizada y en funcionamiento. Pues en lo que va de este ejercicio fiscal el Ministerio de Capital Humano, cumplió **con las transferencias otorgadas en el presupuesto vigente, que conllevan actualizaciones.** En el expediente EX-2025-05548328- -APN-SSPU#MCH se ubican las transferencias dinerarias y por RESOL-2025-1567-APN-SE#MCH, se efectuaron las correspondientes al mes de noviembre de 2025. .

De todo ello se sigue que este requisito necesario para la procedencia de la medida se encuentra absolutamente huérfano de fundamento y argumentación, lo que también anula su existencia.

3.3. Ausencia de contracautela suficiente. Inidoneidad de la caución juratoria frente al riesgo fiscal comprometido.

La caución juratoria impuesta en el decisorio apelado resulta manifiestamente insuficiente e inidónea frente a la magnitud del perjuicio fiscal comprometido, exponiendo al erario público a un riesgo grave e injustificable.

En efecto, el artículo 10 de la Ley N° 26.854, establece que, al concederse una medida cautelar contra el Estado Nacional, debe exigirse al solicitante la prestación de contracautela real o, en su defecto, suficiente; tales como depósito, seguro de caución o

fianza bancaria. La norma no habilita, en supuestos de esta envergadura, a tener por cumplido dicho requisito mediante una mera caución juratoria, cuya naturaleza es puramente declarativa y carece de toda virtualidad resarcitoria frente a un eventual daño de tal magnitud, como en el caso, dada la envergadura fiscal y extensión territorial de los efectos de la medida. Debe destacarse además, que la medida cautelar concedida importa, sin un análisis riguroso de proporcionalidad y razonabilidad: (i) la suspensión de un acto estatal de alcance general; (ii) la alteración del estado de hecho y de derecho existente; y (iii) una injerencia de extraordinaria intensidad en competencias propias del Poder Ejecutivo Nacional, particularmente en materia presupuestaria y de administración financiera.

En tal marco, los requisitos cautelares (perjuicio grave e irreparable, verosimilitud del derecho, verosimilitud de la ilegitimidad, no afectación del interés público) deben valorarse estrictamente a la luz de la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria de los actos administrativos, que sólo cede ante manifiesta arbitrariedad —extremo que aquí no se verifica—.

La ausencia de una contracautela real, suficiente y proporcional a riesgo fiscal involucrado agrava la arbitrariedad del decisorio, desnaturaliza el régimen excepcional de las medidas cautelares contra el Estado y consolida un escenario de daño irreparable para el interés público.

En tales condiciones, la caución juratoria impuesta no satisface las exigencias legales ni constitucionales aplicables y constituye, por sí sola, causa suficiente para la revocación de la medida cautelar concedida, con costas.

3.4. La petición cautelar vulnera normas de orden público. El sentenciante omitió el tratamiento de un planteo fundado en normas de orden público presupuestario.

En línea con los fundamentos normativos de derecho presupuestario, se destaca también que la cautelar en los términos de su otorgamiento, sortea sin hesitación una norma de orden público aplicables a los casos de ejecución de sentencias de condena contra el Estado que impliquen el pago de sumas dinerarias y que se encuentra previsto en la Ley N° 24.624.

El artículo 20 de la Ley N° 24.624 y el artículo 170 de la Ley N° 11.672 que en su parte pertinente dispone: *“Los pronunciamientos judiciales que condenen al ESTADO*

NACIONAL (...) al pago de una suma de dinero (...) serán satisfechos dentro de las autorizaciones para efectuar gastos contenidas en las distintas Jurisdicciones y Entidades del Presupuesto General de la Administración Nacional, sin perjuicio del mantenimiento del Régimen establecido por las Leyes Nros. 23.982 y 25.344.

En el caso que el Presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena deba ser atendida carezca de crédito presupuestario suficiente para satisfacerla, el PODER EJECUTIVO NACIONAL deberá efectuar las provisiones necesarias a fin de su inclusión en el ejercicio siguiente, a cuyo fin las Jurisdicciones y Entidades demandadas deberán tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del día 31 de julio del año correspondiente al envío del proyecto, debiendo incorporar en sus respectivos anteproyectos de presupuesto el requerimiento financiero total correspondiente a las sentencias firmes a incluir en el citado proyecto, de acuerdo con los lineamientos que anualmente la SECRETARIA DE HACIENDA establezca para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional”.

En este sentido, en relación con dicha Ley, la CSJN resolvió que ***“La norma establece que a falta de crédito presupuestario suficiente en el ejercicio en el que corresponde satisfacer el pago, el Poder Ejecutivo debe arbitrar las medidas necesarias para su inclusión en el ejercicio siguiente, para lo cual la jurisdicción deudora deberá tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del 31 de julio del año correspondiente al envío del proyecto. También dispone que las condenas serán satisfechas con los recursos que anualmente autorice el Congreso “siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial; y que, producido “su agotamiento, se atenderá “el remanente con los recursos que se asignen en el ejercicio fiscal siguiente” (Fallos: 339:1812).***

No obstante la claridad, pertinencia y entidad jurídica del planteo efectuado en el marco del artículo 4° de la Ley N° 26.854, directamente vinculado con la procedencia misma de la tutela cautelar, la resolución apelada no contiene consideración alguna al respecto, ni analiza la aplicabilidad del régimen invocado, ni explica porque podría ser dejado de lado en el caso en concreto.

Tal omisión no puede ser suplida por inferencias ni por una desestimación implícita. El silencio del decisorio frente a un planteo fundado en normas de orden público, que el juez se encuentra obligado a examinar de oficio, priva a la resolución de fundamentación suficiente y configura un supuesto típico de sentencia arbitraria por omisión de tratamiento.

En consecuencia, al haberse dictado la medida cautelar sin abordar un límite legal objetivo que impedía su otorgamiento, la decisión recurrida vulnera el deber constitucional de motivación y debe ser revocada.

Por lo tanto, habida cuenta que se impone el incremento (en concepto de actualización) de los fondos que venía enviando a cada una de las universidades nacionales con destino al pago de los salarios docentes y no docentes y de becas en el caso de los estudiantes, **no podría por vía cautelar, omitirse que el Estado debe cumplir igualmente con el trámite presupuestario establecido por el legislador respecto de aquellas sentencias que impliquen pago de sumas dinerarias. Ello no es más que el corolario de una interpretación armónica de todas las normas presupuestarias que venimos desarrollando.**

5. Coincidencia de objeto. La medida cautelar como sentencia definitiva encubierta.

La medida cautelar concedida agota en los hechos el objeto del proceso principal, configurándose como una sentencia definitiva anticipada y encubierta, dictada bajo la apariencia formal de una tutela provisoria.

En efecto, la orden judicial manda a poner en ejecución la Ley N° 27.795 y a disponer la transferencia de los fondos reclamados por la actora. De este modo, el objeto de la acción y el objeto de la medida cautelar coinciden sustancialmente en su finalidad, extremo que torna improcedente la cautelar concedida y que, sin embargo, no ha sido tratado por el sentenciante pese a su carácter esencial.

La transferencia de fondos destinada a una recomposición salarial, aun cuando se la formule “a cuenta”, resulta materialmente irreversible. En caso de que la sentencia definitiva resulte favorable al Estado Nacional, los montos ya abonados no podrán ser recuperados, lo que vulnera el principio elemental de instrumentalidad de las medidas cautelares y torna ilusoria la decisión final del proceso.

El objeto de la demanda y el objeto de la medida cautelar otorgada coinciden en su finalidad, a pesar de los esfuerzos desplegados por el juzgador para admitir la medida en crisis, pues ni siquiera ha dado tratamiento a esta cuestión esencial. Nótese que manda judicial pone en ejecución la Ley N° 27.795 y ordena que se dispongan los fondos pretendidos por la actora, de acuerdo con las cifras volcadas en la demanda. Y por eso los

objetos son coincidentes.

La jurisprudencia del Máximo Tribunal impide la procedencia de medidas cautelares cuando éstas coinciden en sustancia con la pretensión de fondo, por resultar un adelantamiento de la resolución final de la causa, a pesar de que se había advertido dentro de las consideraciones que preceden la decisión que *“Sobre el particular resulta útil señalar que si bien un complejo análisis del bloque constitucional, su jerarquía normativa y el rol armónico del artículo 27, apartado 2, inciso c) de la Ley de Administración Financiera citado en la ley sancionada, en contraposición al también citado artículo 5° de la ley 24.629 que efectúa la promulgación condicional en un contexto que carece de presupuesto podría, luego de una investigación legal profunda, llevar a un resultado diferente...”*. De ahí que no se advirtió entonces que la definición coincide con el objeto del amparo.

En el mismo sentido señaló *“Que en tales condiciones, ponderando por un lado el señalado criterio interpretativo que deriva de la presunción de legitimidad de los actos impugnados y, por el otro, el hecho indiscutible de que, **en razón de la coincidencia sustancial del objeto de la demanda y de la cautela, el dictado de esta última tendría los mismos efectos que la sentencia definitiva (Fallos: 327:2490, considerando 4°) corresponde concluir en su improcedencia, dado que su admisión excedería ciertamente el marco de lo hipotético, dentro del cual toda medida cautelar agota su virtualidad (Fallos: 325:388)”** (Fallos: 342:645; énfasis agregado).*

Resulta particularmente revelador que el propio fallo reconozca que un análisis profundo del bloque constitucional y del régimen de administración financiera podría conducir a un resultado distinto. Sin embargo, pese a admitir expresamente esa eventualidad, el juzgador dispuso igualmente una medida que coincide plenamente con el objeto del amparo, sin advertir que ello importa resolver anticipadamente la cuestión de fondo.

En este contexto, es evidente que la valoración de la procedencia de la cautelar importó un examen anticipado de la materia debatida en la causa, lo que contradice de manera frontal la naturaleza excepcional, accesoria y provisional de este tipo de medidas.

Asimismo, la cautelar así ordenada excede los términos de su naturaleza jurídica, y pone de manifiesto una indebida extralimitación por parte del CIN y sus integrantes, quienes se erigen como tutores tanto de su personal como de un universo indeterminado de alumnos becados, reclamando una recomposición salarial y la ejecución de políticas públicas que no pueden integrar válidamente un requerimiento cautelar. Extremo **que choca abiertamente**

con su pretendida autarquía financiera (arts. 29 y 59 de la Ley N° 24.521).

El fallo contradice además el principio de idoneidad cautelar, y sobrepasa la representación de las Universidades. En orden a los salarios del personal, que se cubren con las transferencias realizadas mes a mes, conforme la metodología ya señalada y de acuerdo con su autonomía académica e institucional designa y remueve a su personal (art. 29 inc.c) e i) Ley N° 24.521). En concordancia con dicha autonomía, administra sus bienes y recursos conforme a sus estatutos (inc. c). En igual sentido está facultada para fijar su régimen salarial y de administración de personal inc. b) artículo 59 Ley N° 24.521. A su vez, el Convenio Colectivo de Trabajo para el personal docente universitario (Decreto N° 1246/2015) establece expresamente en su artículo 75 que la efectiva aplicación de modificaciones remunerativas con impacto presupuestario se encuentra condicionada a la existencia de asignación presupuestaria específica.

En consecuencia, no resulta propio de una medida cautelar ordenar la transferencias “a cuenta”, ni establecer un piso salarial o una recomposición que no surge de un acuerdo paritario, ni cuenta con respaldo presupuestario legalmente asignado.

La resolución apelada, al coincidir sustancialmente con la pretensión de fondo, viola el principio de idoneidad cautelar, adelanta indebidamente la decisión final de la causa y provoca un perjuicio irreparable al interés público, por lo que debe ser revocada.

6. Sexto agravio. La errónea consideración de la Administración de las becas estudiantiles y extralimitación en la legitimación y representación de la universidades.

La sentencia recurrida incurre en una manifiesta extralimitación al incluir, dentro del alcance de la medida cautelar innovativa concedida, la denominada “recomposición y actualización automática de las becas estudiantiles” prevista en el artículo 6° de la Ley N° 27.795, **sin efectuar análisis alguno acerca de quienes administran, gestionan y disponen tales prestaciones, ni sobre la legitimación de la parte actora para peticionar en nombre de sus eventuales beneficiarios.**

En efecto, las becas estudiantiles, y en particular las correspondientes al “PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES ARGENTINOS” (PROGRESAR), no son administradas ni gestionadas por las universidades nacionales, circunstancia que torna jurídicamente improcedente que el CIN o sus integrantes pretendan erigirse en representantes de los beneficiarios del programa.

Tal como surge de la normativa vigente, y como fuera dicho oportunamente al presentar el art. 4º, el PROGRAMA PROGRESAR fue creado mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 84 del 23 de enero de 2014 con el fin de generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad. Posteriormente, a través del Decreto N° 90/ 2018, se transfirió el citado Programa del ámbito de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, a la órbita del entonces Ministerio de Educación de la Nación. Asimismo, mediante la Resolución Ministerial N° 138 del 31 de enero de 2018 se aprobaron las normas aclaratorias complementarias y condiciones del PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES ARGENTINOS” (PROGRESAR).

Luego, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 857/2021, se amplió la base etaria para alcanzar la prestación objeto de la presente medida, se modificó la base requisitoria para acceder al programa y aumentó sus alcances. En ese norte en el Presupuesto 2021 se efectúa el rediseño integral del denominado PROGRESAR. Allí se incorporó financiamiento para el acompañamiento y fortalecimiento de las trayectorias educativas (mencionadas en la demanda). En este sentido, el acompañamiento a estos jóvenes complementa un plan Nacional para priorizar la Educación y llevarla a todos sus componentes.

La Ley N° 27.726 consagra en forma legislativa la creación del PROGRAMA PROGRESAR y pone en cabeza del entonces Ministerio de Educación la organización de éste *“Créase el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar), con el fin de promover oportunidades de permanencia, egreso, reinserción educativa en todos los niveles y en la formación técnico profesional de jóvenes de entre dieciséis (16) y treinta (30) años de edad inclusive residentes en la Argentina, en el marco de lo establecido por la ley 26.206, de Educación Nacional; la ley 26.058, de Formación Técnico Profesional; y la ley 24.521, de Educación Superior”* (Art 1).

En forma oportuna se suscribió el Convenio N° CONVE-2018-05335901-APN-ME con la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) con el objeto de coordinar el procedimiento de asistencia, liquidación y pago del PROGRAMA. Por medio de la Resolución N°146/2024 y N° 888/2024 de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN se establecieron los plazos de inscripción, condiciones y requisitos para acceder al programa como así también el monto mensual de la beca.

Por su parte, la Resolución N° 888/2024 establece la segunda convocatoria y amplía el monto de la BECA en un 75% fijándolo en \$ 35.000, toda vez que su antecesora –la Resolución N° 1673/2023– establecía la suma de \$20.000. Finalmente, la resolución N° 160/2025 de la Secretaría de Educación-Ministerio de Capital Humano aprueba la distribución geográfica de los fondos asignados al pago del Progresar en todas sus líneas de acción, y el monto total asignado a dicho programa.

De la reseña efectuada se evidencia que **las Becas PROGRESAR son distribuidas de manera directa a los beneficiarios, sin intermediación de las universidades.** Concretamente, como también quedó evidenciado, dichas prestaciones se instrumentan mediante resoluciones administrativas de la Secretaría de Educación y del Ministerio de Capital Humano, que fijan los montos, requisitos, plazos de inscripción, convocatorias y distribución de los fondos, así como mediante convenios específicos con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para la liquidación y pago de las prestaciones. En ningún caso se asigna a las universidades función alguna de la administración, disposición o pago de las becas.

De ello se sigue, con claridad, que las universidades nacionales no son sujetos obligados respecto de las becas PROGRESAR, no administran fondos destinados a tal fin ni ostentan legitimación para formular reclamos judiciales en nombre de un universo indeterminado de estudiantes beneficiarios, cuya relación jurídica se entable directamente con el Estado Nacional.

La irregularidad señalada se ve agravada por la propia calificación que efectúa el juez de grado, quien reconoce expresamente que la medida cautelar solicitada reviste carácter innovativo, en tanto altera el estado de hecho y de derecho existente y configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto de un eventual fallo final.

Pese a ello, el decisorio ordena el cumplimiento inmediato del artículo 6° de la Ley N° 27.795, sin efectuar el examen reforzado que exige la jurisprudencia de la Corte Suprema cuando se trata de medidas cautelares innovativas, y sin reparar en que, en materia de becas, la cautelar no preserva situación alguna preexistente, no evita perjuicio concreto acreditado y no recae sobre una relación jurídica administrada por las universidades.

Así, la cautelar no solo anticipa el resultado del proceso, sino que extiende sus efectos a sujetos y relaciones jurídicas ajenas al objeto y a la legitimación de la parte actora, lo que excede manifiestamente los límites propios de la tutela cautelar.

Resulta particularmente grave que la sentencia no dedique una sola consideración a la cuestión de la legitimación activa para requerir medidas vinculadas con las becas estudiantiles, ni a la falta de representación de los beneficiarios por parte de las universidades.

7. Séptimo agravio. Arbitrariedad en la admisión de una medida cautelar innovativa en un proceso de amparo, en contradicción con la naturaleza excepcional de la tutela anticipada.

La resolución recurrida incurre en arbitrariedad manifiesta al admitir una medida cautelar de carácter innovativo en el marco de una acción de amparo, pese a reconocer expresamente en los considerandos la excepcionalidad extrema de este tipo de tutela y los rigurosos recaudos que condicionan su procedencia.

En efecto, el propio juez *a quo* afirma que la medida solicitada reviste carácter innovativo, en tanto importa ordenar el cumplimiento inmediato de los artículos 5° y 6° de la Ley N° 27.795, alterando el estado de hecho y de derecho existente al momento de su dictado y configurando un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo definitivo. Asimismo, recuerda la doctrina reiterada de la Corte Suprema de Justicia según la cual este tipo de medidas exige una apreciación particularmente estricta de los recaudos de admisión (Fallos 325:2347; 326:2261; 326:3729; 327:2490, entre otros.).

Sin embargo, tras efectuar ese correcto encuadre conceptual, el decisorio se aparta sin fundamento suficiente de tales premisas y admite la cautelar, omitiendo explicar de qué modo, en el caso concreto, se encontrarían configurados con el rigor exigido los extremos previstos en el artículo 14 de la Ley N° 26.854 para las medidas innovativas.

La arbitrariedad se acentúa si se considera que la medida fue dictada en el marco de un proceso de amparo, vía que se caracteriza por su celeridad y plazos abreviados, lo que torna improcedente, como principio general, el dictado de medidas cautelares que importen adelantar el contenido de la sentencia definitiva. En este sentido, se ha sostenido que la inminencia del pronunciamiento final excluye la configuración del peligro en la demora, presupuesto indispensable para la procedencia de cualquier tutela cautelar y con mayor razón cuando se trata de una medida innovativa. (CNACAF, Sala II, “Asociación de Hoteles Restaurantes Confeiterías y Cafés c/ EN-M INTERIOR OP y V-ENRE y otros s/ amparo ley 16.986”, 30/05/2017; CNACAF, Sala II, “La Chingola S.A. c/ E.N. -M° de Economía- Ley

24.073 Dto. 214/02 s/ amparo ley 16.986”, 26/06/2003; CNACAF, Sala II., “Arrieta, Javier Adrián y otro c/ EN-M MINERIA y ENERGIA y otros s/amparo ley 16.986”, del 9/02/2017; CNACAF, Sala II, in re “Técnica Industrial SA c/ Sociedad Operadora Ferroviaria SE s/Amparo ley 16.986”, del 13/11/2018; CNACAF, Sala II, “Aime, Oscar y otros c/ EN s/ Amparo Ley 16.986”, del 22/05/18).

En el sub examine, lejos de verificarse una situación excepcional que justifique la tutela anticipada, el propio contexto normativo demuestra la provisoriedad del escenario discutido, toda vez que se encontraba en curso el proceso de sanción de la ley de presupuesto, circunstancia expresamente destacada por la jurisprudencia como incompatible con la configuración del peligro en la demora.

De este modo, la resolución impugnada se contradice consigo misma, reconoce el carácter excepcional de la medida innovativa, cita la doctrina y jurisprudencia que exigen extrema prudencia en su admisión, pero finalmente otorga una cautelar que coincide sustancialmente con el objeto de la demanda, extendiéndola incluso hasta el dictado de la sentencia definitiva, lo que importa una virtual satisfacción anticipada de la pretensión principal.

Tal razonamiento dogmático y desarticulado del propio marco normativo y jurisprudencial invocado configura un apartamiento injustificado de las reglas que gobiernan la materia, vulnera el deber de fundamentación suficiente y torna a la decisión en arbitraria, razón por la cual debe ser revocada.

-V-

MANTIENE RECUSACIÓN CON CAUSA

Toda vez que la sentencia que rechazó la recusación del camarista, Dr. Fernández, no se encuentra firme, se mantiene en este punto la recusación con causa oportunamente expresada.

Sin perjuicio del respeto que merece la investidura del juez camarista, esta parte mantiene la recusación formulada con causa al magistrado Sergio Fernández, debido a su calidad de docente de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora –la cual integra el Consejo Interuniversitario Nacional y se presenta también como actora–, a la vez que el colectivo invocado por los actores incluye a los docentes universitarios como el Dr. Sergio

Fernández. En otras palabras, corresponde la recusación no solo por el vínculo que tiene el magistrado con la universidad que integra el Consejo demandante, sino además porque él mismo es actor en esta causa colectiva.

En este último sentido, es claro que el Dr. Sergio Fernández sería, en el caso, juez y parte. El instituto de la recusación con causa tiene por finalidad asegurar la imparcialidad que debe primar en el ejercicio de la función jurisdiccional. La objetividad del Juez es un presupuesto básico que la ley procesal ha establecido en resguardo del debido proceso legal. Por su parte, el mecanismo de la recusación tiende a la composición del órgano jurisdiccional en relación con la referida imparcialidad.

El artículo 17 del CPCCN, permite la recusación en los casos en que el juez tenga *“interés en el pleito o en otro semejante, o sociedad o comunidad con alguno de los litigantes”* (inc. 2); sea *“acreedor, deudor o fiador de alguna de las partes, con excepción de los bancos oficiales”* (inc. 4) y en caso de que el juez tenga *“con alguno de los litigantes amistad que se manifieste por gran familiaridad o frecuencia en el trato”* (inc. 9).

En el caso, esta parte considera que el juez Sergio Fernández –al igual que el juez Cormick cuya recusación motivó una incidencia– incurre en las tres causales señaladas. En efecto, es evidente que en su calidad de docente de la Universidad Nacional mencionada tiene un interés el pleito, en tanto tiene relación directa con la actora y una eventual sentencia favorable le traería beneficios al magistrado; asimismo, es acreedor de la Universidad señalada en tanto como docente recibe una retribución; y, finalmente, en virtud del cumplimiento de la labor y las obligaciones como docente, también tiene frecuencia en el trato con los Organismos y sus rectores, en los que cumple dicha función.

A todo ello se suma que el colectivo que argumenta representar el Consejo incluye a los docentes universitarios de universidades nacionales, lo que convierte al Dr. Sergio Fernández en juez y parte del caso.

De esta manera, si el magistrado interviniera en la resolución de la presente causa, afectaría –sin duda– el debido proceso, en particular la garantía del juez imparcial. Ello por cuanto se encuentra bajo graves sospechas su imparcialidad como magistrado de esta causa, lo que tiene una obvia y enorme relevancia institucional. Tal como sucedió con el sentenciante de Primera Instancia.

De este modo, toda situación que aun mínimamente pudiera poner en duda la objetividad de un magistrado, obliga a éste a apartarse en pos de resguardar no sólo las

garantías de los interesados en el pleito, sino también a fin de preservar los más altos estándares institucionales en el funcionamiento de los órganos de la Constitución.

No caben dudas de que las cuestiones de recusación se vinculan con la mejor administración de justicia, cuyo ejercicio imparcial es uno de los elementos de la defensa en juicio (Fallos: 198:78 y 257:132, entre otros).

Asimismo, conforme a la doctrina de la Excma. Corte, el instituto de la recusación tiene como basamento garantizar el adecuado ejercicio de la función judicial y asegurar a los habitantes del país una justicia imparcial e independiente y ello se traduce en la necesaria separación de la causa de aquel magistrado que no se encuentre en condiciones objetivas de satisfacer tal garantía (Voto del Dr. Enrique Santiago Petracchi en Fallos: 328:1491; también Fallos: 326:2603; 310:804, entre otros).

Un precedente relevante en esta materia es el fallo “Llerena”, en el que la CSJN trató este instituto fijando ciertas pautas interpretativas en ese sentido, al señalar que *“Si bien las causales de recusación deben admitirse en forma restrictiva, ese principio no puede ser interpretado de modo tal que torne ilusorio el uso de un instrumento concebido para asegurar la imparcialidad del órgano jurisdiccional llamado a decidir una controversia, condición de vigencia de la garantía del debido proceso.”* y *“(…) la imparcialidad del juzgador puede ser definida como la ausencia de prejuicios o intereses de éste frente al caso que debe decidir, tanto en relación a las partes como a la materia (…) puede verse la imparcialidad desde dos puntos distintos, uno objetivo y uno subjetivo. El primer enfoque ampara al justiciable cuando éste pueda temer la parcialidad del juez por hechos objetivos del procedimiento, sin cuestionar la personalidad, la honorabilidad, ni la labor particular del magistrado que se trate; mientras que el segundo involucra directamente actitudes o intereses particulares del juzgador con el resultado del pleito…”* (Fallos: 328:1491).

La Corte Suprema sostuvo en ese caso que si bien es cierto que las causales de recusación deben admitirse en forma restrictiva (Fallos 207:228; 236:626 y 240:429), ese principio no puede ser interpretado de modo tal que torne ilusorio el uso de un instrumento concebido para asegurar la imparcialidad del órgano jurisdiccional llamado a decidir una controversia, condición de vigencia de la garantía del debido proceso. Por lo expuesto, mantenemos la recusación con expresión de causa del Dr. Sergio Gustavo Fernández.

-VI-

MANTIENE CUESTIÓN FEDERAL

Para el hipotético caso de que V.S. confirme la sentencia atacada, esta parte mantiene la cuestión federal oportunamente introducida y hace reserva de recurrir oportunamente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la vía extraordinaria prevista en la Ley N° 48, por encontrarse en juego la interpretación y validez de normas federales como las Leyes N° 27.795, 24.156, 24.521, 24.629, 26.854, el Decreto N° 759/25 (inc. 1 y 3, art. 14, Ley N° 48). Asimismo, importaría una grave afectación al “principio de división de poderes”, puesto que se entromete en competencias propias de los restantes Poderes del Estado y, principalmente, impide que el Estado vele por los derechos e intereses la población argentina, lo que implica la violación de las cláusulas constitucionales dispuestas en los artículos 1, 14, 16, 18, 19, 28, 31, 33, 75 inc. 8, 83, 116 (cuestión federal en los términos del inc. 3 del art. 14 de la Ley 48), y por arbitrariedad.

A su vez, una decisión contraria a la posición de esta parte se reflejaría en una clara vulneración de las facultades del Poder Ejecutivo Nacional en función del artículo 83 de la Constitución Nacional.

Por último, la peculiar relevancia de las cuestiones involucradas en los presentes actuados excede el interés particular de las partes, configurando un supuesto de gravedad institucional, por cuanto se encuentran en juego el principio de división de poderes en su raíz más profunda; razón por la cual, se introduce la cuestión federal también con relación a ello.

Asimismo, dado el tipo de proceso pretendido, el alcance y los extremos presupuestarios en discusión, el caso trasciende a las partes afectando a la sociedad en un todo. El crédito presupuestario que demanda la implementación de la Ley N° 27.795 supera los recursos que, actualmente, se encuentran disponibles para atender los gastos que irrogan todas las funciones del Estado. De tal modo, el caso reviste evidente gravedad institucional y es manifiesto que compromete a toda la sociedad argentina, en tanto se paralizarían otras funciones esenciales del Estado.

-VII-

PETITORIO

Por todo lo expuesto, se solicita a V.E.:

1. Tenga por presentado y fundado en legal tiempo y forma el recurso de apelación contra la Sentencia del 23/12/2025
2. Tenga presente el mantenimiento de la recusación oportunamente formulada.
3. Tenga presente la reserva del caso federal.
4. Haga lugar a los fundamentos expuestos y en consecuencia revoque la sentencia recurrida.

A la Excma. Cámara solicitamos, se haga lugar al recurso y se revoque la sentencia, en cuanto ha sido materia de agravios, con expresa imposición de costas.

Proveer de conformidad que,

Será Justicia.



Mag. Santiago M. CASTRO VIDELA
Procurador del Tesoro de la Nación