



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 11

39475/2025

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

Buenos Aires, de diciembre de 2025.-

AUTOS Y VISTOS; CONSIDERANDO:

1º) Los presentes autos en estado de resolver la medida cautelar solicitada.

2º) La pretensión de autos como los hechos atinentes a ella han sido desarrollados " in extenso" en la resolución de fecha 10/12/2025 en la que se admite el presente juicio como proceso colectivo por lo que en honor a la brevedad corresponde remitirse a lo allí expuesto.

En la misma fecha el Tribunal ordena la producción del informe previsto en el artículo 4º de la ley de medidas cautelares Nro. 26.854, circunstancia que es debidamente cumplida por el organismo estatal. Ello, en fecha 16/12/2025.

Peticiona el rechazo de la medida perseguida por su contraria por los argumentos que allí vierte, siendo que razones de celeridad procesal conllevan al Tribunal a tenerlos por reproducidos.

3º) Previo a todo análisis es oportuno recordar que la pretensión de parte actora ha sido deducida en el marco de una acción de amparo que requiere para su procedencia la configuración de circunstancias muy particulares, caracterizadas por la existencia de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta y la demostración de que el daño concreto y grave ocasionado sólo puede -eventualmente- ser reparado recurriendo a la vía urgente y expedita del amparo, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Nacional y el artículo 1ero. de la ley 16986 que no ha sido derogada expresamente por la reforma constitucional de 1994 y que, en tanto no se oponga a su letra y espíritu, subsiste la vigencia de



los recaudos de admisibilidad de la acción de amparo establecidos por ésta.

Además, desde esa perspectiva es indispensable que se acredite en debida forma la inoperancia de las vías ordinarias existentes a fin de reparar el perjuicio invocado o que la remisión a ellas produzca un gravamen serio no susceptible de reparación ulterior (ver C.N.C.A.F.; Sala III causa 49005/16; sent. del 21/01/17 y sus citas).

Sentado ello, es dable señalar que la medida cautelar solicitada por la accionante, debe examinarse dentro del contexto normativo y procesal en el que ha sido deducida y teniendo presente la finalidad de la acción del amparo. Ello exige verificar con rigurosidad si “prima facie” existe un indicio de arbitrariedad e ilegitimidad manifiesta en la conducta de la codemandada, que torne indispensable otorgar la tutela jurisdiccional antes del dictado de la sentencia atendiendo a la naturaleza rápida y expedita de la acción de amparo.

Al respecto el perjuicio grave de imposible reparación ulterior, o bien el peligro en la demora conforme el CPCC, “...exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso” (Fallos: 319:1277).

En este sentido se ha destacado que ese extremo 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).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 11

Por su parte, respecto de la verosimilitud del derecho invocado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que siempre que se pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida precautoria, se debe acreditar la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (art. 13 de la Ley N° 26.854, in re: “Orbis Mertig San Luis S.A.I.C. c/ Provincia de Buenos Aires s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”, del 19/09/06, Fallos: 329:3890).

A su vez, la presunción de validez que debe reconocerse a los actos de autoridades constituidas, obliga en los procesos precautorios como el presente a una severa apreciación de las circunstancias del caso y de los requisitos ordinariamente exigibles para la admisión de toda medida cautelar (ver CSJN doctr. de Fallos 322:2139 entre muchos otros; CNCAF, Sala III, causa 47704/11, sent. Del 24/05/12).

4º) Bajo tales premisas y analizando el caso de autos es dable señalar que la medida cautelar aquí solicitada reviste el carácter de innovativa.

Ello por cuanto la parte actora al determinar el objeto de la cautela intentada textualmente aduce que la misma consiste “... en la orden de cumplimiento inmediato de dos normas de la LFEU. a) Actualización de las remesas destinadas al pago de salarios: Se solicita cautelarmente se ordene al Poder Ejecutivo el cumplimiento inmediato del art. 5 de la LFEU...” y “b) Actualización de las remesas destinadas al pago de becas: También se solicita cautelarmente el cumplimiento inmediato del primer párrafo del art. 6 de la LFEU, que reza: “Recomposición y actualización automática de las becas estudiantiles”.

Por lo dicho, corresponde recordar que cuando se solicita este tipo de medidas constituye una decisión excepcional porque altera el estado de hecho y de derecho existente al



tiempo de su dictado y configura -en consecuencia- un anticipo de jurisdicción favorable respecto de un fallo final, se exige mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (conf. C.S.J.N., Fallos 325:2347; 326:2261; 326:3729; 327:2490, entre otros; Sala III in re "Garibotti Mónica Alejandra c/ EN- Dto 220/09- M° Salud s/ medida cautelar (autónoma)", del 31/8/09; "CPACF- INC MED (2-III-11) c/ BCRA- Comunicación "A" 5147 y otro s/ proceso de conocimiento", del 18/4/11, entre otros).

5º) Sentado todo lo anterior, vistas las posiciones de las partes, corresponde analizar si los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Ley 26.854 -medida innovativa- se conforman en la especie.

Al respecto, el citado artículo exige:

a) Inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico, a cargo de la demandada;

En el caso se advierte, en este estado larval del proceso, que dicho requisito se encuentra acreditado.

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.

b) Fuerte posibilidad de que el derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública, exista;





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 11

Como fuera señalado, 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.

c) Se acreditare sumariamente que el incumplimiento del deber normativo a cargo de la demandada, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior;

En cuanto al presente requisito, el deterioro de ingresos del colectivo afectado se encuentra desarrollado no sólo en la ley aprobada sino en el decreto que la promulga y que aquí se cuestiona.

Sobre el punto, en honor a la brevedad, me remito a los números esbozados en ambas normas sobre la gravosa situación de disminución del poder adquisitivo que pretendió corregirse legislativamente. Ello así, de acuerdo a 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 protegidos por Tratados Internacionales de Derechos Humanos y por la Constitución Nacional.

d) No afectación de un interés público;

Al respecto, el análisis sobre la afectación del interés público debe efectuarse sobre el caso puntual, la decisión adoptada, la eventual decisión desestimada, y las partes involucradas. El requisito del interés público, incorporado jurisprudencialmente en una primera etapa (Ver, entre otros, Fallos 314:1206 -Astilleros Alianza, 1991), exige en el presente advertir que el deterioro salarial tiene una incidencia no sólo sobre el colectivo demandante sino sobre el efecto de su trabajo -esto es, una afectación del Derecho a enseñar y aprender del artículo 14 de la Constitución Nacional. Por su parte, 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.

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), Fuente: <https://opc.gob.ar/impacto-proyectos-de-ley/impacto-fiscal-del-proyecto-de-ley-de-financiamiento-de-la-educacion-universitaria-y-recomposicion-del-salario-docente-expediente-cd-7-2025/>).

e) Que la medida solicitada no tenga efectos jurídicos o materiales irreversibles.

En tanto la presente se dicta cautelarmente, dicha hipótesis no puede ser admitida. Además, no escapa al suscripto, que asimismo se está produciendo en este momento el





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 11

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.

6º) 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. Cabe recordar que nuestro máximo Tribunal ha entendido que *"la doctrina de la división de los poderes o de la separación de las funciones, especialmente en nuestras sociedades modernas, halla su causa y finalidad en la especialización que pide el cumplido ejercicio de las diversas funciones que deben satisfacer los Estados. La distribución de dichas funciones en órganos, cuya integración personal y medios instrumentales está pensada con arreglo a la especificidad de aquéllas, es prenda de un mejor acierto de sus proyectos y realizaciones"* (Fallos 310:120).

En este orden de ideas, la regla en materia de asignación de funciones es delimitar el ámbito de cada uno sin intromisiones. Continúa sosteniendo el máximo Tribunal que *"La libertad se vería amenazada si los poderes ejercieran facultades no concedidas; si hay algo que ha consagrado la Constitución, y no sin fervor, es la limitación del poder del gobierno. La Constitución ha establecido, inequívocamente, un sistema de poderes limitados ("Bussi" 330: 3160)".* Y, en el mismo sentido, *"La división de poderes no debe interpretarse en términos que equivalgan al desmembramiento del Estado, de modo que cada uno de sus departamentos actúe aisladamente, en detrimento de la unidad nacional, a la que interesa no sólo la integración de las provincias y la Nación, sino también el armonioso desenvolvimiento de los Poderes Nacionales ("Peralta", 313: 1513)."*, o bien, *"El reparto de competencias que establece la Constitución no debe interpretarse en términos que equivalgan al desmembramiento del Estado, en detrimento de un armonioso desenvolvimiento de los poderes nacionales ("Cocchia" 316: 2624)."*; y, finalmente, *"Dentro del sistema republicano de gobierno establecido por la Constitución*



Nacional el accionar de los tres poderes del Estado es armónico y coordinado ya que, aunque cada uno de ellos tiene algunas atribuciones exclusivas, deben asistirse, complementarse y controlarse entre sí ("Soria" 319: 2641).".

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 (Fallos 335:1996 y 325:258, entre otros).

Siendo ello así, siempre dentro del estado preliminar propio de este tipo de medidas y sin que ello implique de modo alguno adelantar opinión en cuanto a cuestión de fondo, cabe concluir que los argumentos expuestos por la actora resultan suficientes para acreditar una falta de razonabilidad o arbitrariedad en el obrar de la Administración, extremo que viabiliza el otorgamiento de la medida cautelar solicitada.

Por todo lo dicho y encontrándose reunidos la totalidad de los supuestos que el artículo 14 de la ley de medidas cautelares nro. 26.854 exige para el otorgamiento de la pretensión;

RESUELVO:

I) Admitir la cautelar solicitada por la actora declarando inaplicable a su respecto, lo dispuesto en el decreto 795/2023 aquí impugnado en cuanto dispone al promulgar la ley 27.795 que *"...por imperio de lo dispuesto por el artículo 5° de la ley 24.629, quedará suspendida en su ejecución hasta tanto el H. CONGRESO DE LA NACION, determine las fuentes de su financiamiento e incluya en el presupuesto nacional las partidas que permitan afrontar las erogaciones que su implementación requiere"*.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 11

Como consecuencia de ello, ordenando a la demandada a cumplir de forma inmediata con lo dispuesto en los artículos 5° y 6° de la ley 27.795.

II) El plazo de la presente se extiende hasta el dictado de la sentencia.

III) Atento la naturaleza de la pretensión cautelar que se decide, a juicio de quien suscribe, resulta procedente fijar como contracautela caución juratoria (conforme artículo 10 inciso 2° de la ley 26.854).

Regístrese y notifíquese a las partes por Secretaría, y, prestada la caución por la actora, cúmplase.

Fecho, siga la causa según su estado.

MARTIN CORMICK

JUEZ FEDERAL

