



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN -  
PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

Buenos Aires, de marzo de 2026. JSY

**Y VISTOS; CONSIDERANDO:**

**I. Reseña de los hechos del caso**

En el mes de agosto de 2025, el Congreso de la Nación aprobó el proyecto de ley 27.795 —de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente—. El Poder Ejecutivo observó en su totalidad el proyecto de ley mediante decreto 647/25, del 10/9/2025.

Con posterioridad, tanto la Cámara de Diputados como el Senado confirmaron el proyecto con dos tercios de los votos, por lo que el proyecto se convirtió en ley, de conformidad con lo dispuesto por el art. 83 de la Constitución nacional. Mediante decreto 759/25, del 20/10/2025, el Poder Ejecutivo promulgó la ley 27.795, “*sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 24.629*”. La última norma mencionada dispone que toda ley que autorice o disponga gastos debe prever en forma expresa el financiamiento de los mismos, y que en caso contrario, queda suspendida su ejecución hasta tanto se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto nacional.

En consecuencia, el Consejo Interuniversitario Nacional y diversas universidades nacionales interpusieron una acción de amparo con el objeto que se declare la inconstitucionalidad del decreto 759/2025. A su vez, solicitaron que cautelarmente se ordene al Poder Ejecutivo el cumplimiento inmediato del art. 5 y del primer del primer párrafo del art. 6 la ley 27.795.

El juez de grado admitió la medida cautelar.

**II. Resolución que concedió la cautelar**

Mediante resolución del [23/12/2025](#), el señor juez titular del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11 admitió la medida cautelar solicitada por la parte actora, y declaró inaplicable, respecto a la ley 27.795, lo dispuesto en el decreto 795/23 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*”. Como consecuencia de ello, ordenó a la demandada a cumplir, de forma inmediata, con lo dispuesto en los arts. 5 y 6 de la ley 27.795.

Asimismo, dispuso que el plazo de la medida cautelar se extendería hasta el dictado de la sentencia y, que resultaba procedente fijar como contracautela caución juratoria, conforme lo dispuesto en el art. 10, inc. 2, de la ley 26.854, en atención a la naturaleza de la pretensión cautelar que se decidía.

Para decir de ese modo, el magistrado indicó que la pretensión había sido deducida en el marco de una acción de amparo. Recordó que esta vía exige la configuración de una arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, junto con la demostración de un daño grave que solo pueda ser reparado mediante este carril urgente, conforme al art. 43 de la Constitución Nacional y al art. 1° de la ley 16.986. Señaló, asimismo, que resultaba indispensable acreditar la inoperancia de las vías ordinarias para subsanar el perjuicio invocado.

El juez de grado manifestó que la medida cautelar peticionada revestía un carácter innovativo, puesto que pretendía alterar el estado de hecho y de derecho existente. Sostuvo que este tipo de decisiones excepcionales imponen una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos de admisibilidad. Afirmó que el examen debía verificar con rigurosidad la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora, bajo las pautas de la ley 26.854.

A su vez, el magistrado analizó si se encontraban conformados los requisitos establecidos en el art. 14 de la ley 26.854 para la procedencia de la medida innovativa.

Respecto del inc. a), puso de relieve que había quedado acreditada la inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico concreto a cargo de la demandada. Adujo que el proceso legislativo había concluido con la insistencia de ambas cámaras del Congreso bajo el art. 83 de la Constitución Nacional, lo cual no admitía variantes suspensivas para la aplicación de la ley.

Asimismo, el magistrado indicó que se verificaba la fuerte posibilidad de que el derecho a una actuación positiva de la autoridad existiera, conforme al inc. b) de la citada norma. Manifestó que la insistencia legislativa imponía una obligación de hacer al Poder Ejecutivo. Esgrimió que la autoridad administrativa había pretendido dilatar la implementación de la ley 27.795 basándose en el art. 5 de la ley 24.629, la cual posee una jerarquía inferior al texto constitucional.

Por otro lado, el señor juez señaló que se encontraba cumplimentado el recaudo del inc. c), relativo a la producción de perjuicios graves de imposible reparación ulterior. Afirmó que el deterioro de los ingresos del colectivo afectado había sido plasmado tanto en la ley aprobada como en los





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

considerandos del decreto cuestionado. Puso de manifiesto que la pérdida salarial conculcaba derechos laborales protegidos por la Constitución Nacional y por Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Además, el magistrado resaltó que no se observaba una afectación al interés público según el inc. d), sino que, por el contrario, la falta de cumplimiento de la ley afectaba el derecho a enseñar y aprender del art. 14 de la Constitución Nacional. Indicó que el impacto fiscal de la medida había sido estimado por la [Oficina del Presupuesto del Congreso](#) en un 0,23 % del PBI. Aseveró que dicha cifra representaba un ahorro poco significativo para el presupuesto global de gastos de la administración pública.

También, respecto al inc. e), puso de relieve que la medida solicitada no presentaba efectos jurídicos o materiales irreversibles. Recordó que la decisión se dictaba con carácter precautorio mientras se desarrollaba el debate de la ley de presupuesto para el año siguiente. Afirmó que el escenario jurídico podía variar al momento de dictarse la sentencia definitiva, lo cual ratificaba la naturaleza provisional de la tutela.

A su vez, el magistrado indicó que la solución adoptada en el decreto 759/25 se encontraba reñida con el principio de división de poderes. Señaló que el sistema republicano exige un desenvolvimiento armónico y coordinado de los poderes nacionales, evitando intromisiones que amenacen la limitación del poder. De este modo, puso de manifiesto que se había configurado un supuesto de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta que tornaba viable el otorgamiento de la medida.

### III. Recurso de apelación del Estado Nacional

Contra aquella resolución la parte demandada interpuso recurso de apelación el [29/12/2025](#), fundado en el mismo escrito, el cual fue concedido “*en ambos efectos*”, mediante providencia del [30/12/2025](#).

Solicita que se revoque la decisión recurrida en cuanto hizo lugar a la medida cautelar peticionada.

Luego de efectuar una reseña de los antecedentes de la causa, en primer lugar, sostiene que la sentencia recurrida es nula por derivar de un proceso gravemente viciado que vulneró la garantía constitucional de juez imparcial. Pone de manifiesto que el magistrado de grado reconoció expresamente ser docente



universitario, lo cual lo situaba como parte del colectivo actor que se vería beneficiado por el fallo. Además, manifiesta que se habría violado el Reglamento para la Justicia Nacional. Resalta que el juez de alzada —Dr. Sergio Fernández— también es docente y habría resuelto sobre su propia recusación en franca colisión con las normas procesales vigentes.

En segundo lugar, cuestiona la valoración de los presupuestos de la medida cautelar innovativa previstos en la ley 26.854. Afirma que el magistrado fundamentó de manera arbitraria su decisión al omitir el análisis de los argumentos expuestos en el informe previo del Estado. Por un lado, indica que no se acreditaron los requisitos específicos para este tipo de tutela excepcional contra la administración pública y, por otro lado, manifiesta que la fundamentación del fallo resulta aparente y contradictoria con las constancias objetivas de la causa.

Así las cosas, niega que exista una inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico concreto por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Aduce que la insistencia legislativa no obliga a una aplicación inmediata de la ley si no se cumplen otros preceptos legales de administración financiera vigentes. Esgrime que el decreto cuestionado cumplió estrictamente con el deber de promulgar la norma, por lo que la premisa de omisión judicial es falsa. Asimismo, señala que la conducta administrativa se ajustó al principio de legalidad presupuestaria que rige para la ejecución de gastos del Estado.

A su vez, alega un error conceptual en el fallo respecto del alcance de la promulgación y la posterior ejecución presupuestaria de la ley. Indica que la ley 27.795 no constituye un compartimiento estanco, sino que debe aplicarse en armonía con las leyes 24.629 y 24.156. Sostiene que la suspensión de la ejecución emana directamente de una ley general permanente y no de un acto arbitrario del Ejecutivo, y pone de relieve que el magistrado creó un conflicto normativo inexistente para justificar la medida cautelar dictada.

Afirma que no se encuentra acreditado sumariamente que el accionar estatal ocasione perjuicios de imposible reparación ulterior a la parte actora. Menciona que la sentencia se basa en simples afirmaciones dogmáticas sobre la pérdida de poder adquisitivo sin justificar técnica ni legalmente su irreparabilidad. A su vez, pone de manifiesto que la reciente aprobación del presupuesto para el ejercicio 2026 torna improcedente e innecesaria la tutela cautelar otorgada. Indica que el propio juzgador se beneficiaría económicamente con su decisión dada su reconocida condición de docente.

Manifiesta que el magistrado omitió valorar adecuadamente la grave afectación al interés público que genera la medida cautelar innovativa. Esgrime que calificar el impacto fiscal como un ahorro poco significativo carece de rigor técnico





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

y de objetividad en el análisis presupuestario. Pone de relieve que la orden de actualizar gastos sin previsión de ingresos pone en riesgo el equilibrio macroeconómico y la estabilidad financiera de la Nación. Además, resalta que se ignoraron informes técnicos que advertían sobre la posible parálisis de otras funciones esenciales del Estado (cfr. informe del Subsecretario de Presupuesto del Ministerio de Economía, del [17/10/2025](#)).

En otro orden de ideas, sostiene que el Poder Ejecutivo no vulneró el principio republicano de división de poderes al dictar el decreto de promulgación. Aduce, por el contrario, que la sentencia judicial se inmiscuye indebidamente en competencias exclusivas del Congreso en materia de presupuesto. Por un lado, señala que el actuar administrativo garantizó la implementación ordenada y sostenible de la política pública universitaria. Por otro lado, manifiesta que la decisión recurrida destruye el equilibrio fiscal al obligar a una reasignación masiva y discrecional de recursos.

En tercer lugar, plantea la ausencia de los requisitos generales de procedencia comunes a toda medida cautelar dictada contra el Estado. Indica que el análisis realizado en la instancia de grado fue genérico y vago, incumpliendo con la carga de fundamentación debida para el dictado de precautorias. Asimismo, sostiene que no se valoró la excepcionalidad de estas medidas cuando se dirigen contra actos que gozan de presunción de legitimidad. Esgrime que la falta de convicción expresada por el propio magistrado sobre la legalidad de la postura oficial invalida el otorgamiento de la cautela.

En cuanto a la verosimilitud el derecho, niega la existencia de este requisito invocado por las instituciones universitarias para reclamar fondos adicionales. Indica que no es competencia del Poder Ejecutivo fijar los regímenes remunerativos internos ni administrar directamente las becas estudiantiles. Por un lado, señala que tales facultades corresponden a la órbita de autarquía y autonomía institucional de las propias universidades. Por otro lado, pone de manifiesto que la actividad legislativa reciente sobre el presupuesto nacional desvirtúa la pretensión cautelar de la parte actora.

En lo que respecta al peligro en la demora, alega que no se configuró este requisito necesario para la procedencia de una tutela jurisdiccional anticipada. Aduce que la educación universitaria se encuentra plenamente



garantizada y en funcionamiento mediante las transferencias presupuestarias que el Estado viene realizando regularmente. Pone de relieve que el juez de grado prescindió de valorar prueba documental decisiva que acredita la normalidad del servicio educativo. Además, señala que la irreparabilidad del daño invocado es meramente conjetural y carece de sustento probatorio.

Con relación a la contracautela, cuestiona la suficiencia de la caución juratoria y sostiene que es inidónea frente al riesgo fiscal comprometido. Señala que la ley 26.854 exige una contracautela real o suficiente que guarde proporcionalidad con la magnitud del perjuicio potencial al erario. Por un lado, manifiesta que la medida implica una injerencia extraordinaria en la administración financiera que no admite una fianza puramente declarativa. Por otro lado, indica que la ausencia de un respaldo resarcitorio adecuado agrava la arbitrariedad del fallo impugnado.

En cuarto lugar, sostiene que la sentencia omitió el tratamiento de planteos fundados en normas de orden público presupuestario de cumplimiento obligatorio. Pone de manifiesto que la medida sorteó ilegalmente el procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado previsto en la ley 24.624. Esgrime que cualquier orden de pago de sumas dinerarias debe ajustarse a los mecanismos de previsión e inclusión en ejercicios financieros futuros. Asimismo, señala que este silencio procesal priva a la resolución judicial de una motivación suficiente y válida.

En quinto lugar, afirma que la medida cautelar coincide sustancialmente con el objeto del pleito principal, funcionando como una sentencia definitiva encubierta. Indica que la ejecución inmediata de la ley y la transferencia de fondos agotan la pretensión de fondo de manera materialmente irreversible. Por un lado, manifiesta que tales efectos económicos no podrán ser recuperados en caso de un fallo final favorable al Estado Nacional. Por otro lado, aduce que este adelantamiento de jurisdicción vulnera la naturaleza provisional y accesorio de toda tutela cautelar.

En sexto lugar, alega que la sentencia incurrió en una extralimitación al incluir la actualización de las becas estudiantiles en el alcance de la medida. Indica que las universidades carecen de legitimación para reclamar por estas prestaciones, ya que son administradas directamente por el Estado a través del Programa PROGRESAR. Pone de relieve que los fondos se distribuyen sin intermediación de las instituciones actoras, por lo que no existe una relación jurídica que sustente el reclamo. Asimismo, resalta que el fallo omitió analizar la manifiesta falta de representación de los beneficiarios.

En séptimo lugar, cuestiona la arbitrariedad de conceder una medida cautelar innovativa dentro de un proceso de amparo de plazos abreviados. Señala





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

que la celeridad propia de esta vía procesal excluye, por regla general, la configuración de un peligro en la demora que justifique la cautela. Por un lado, manifiesta que la inminencia del pronunciamiento final torna improcedente e innecesaria la satisfacción anticipada de la pretensión. Por otro lado, aduce que el otorgamiento de una medida que coincide con el objeto de la demanda desnaturaliza el marco jurídico aplicable.

#### **IV. Contestación de traslado de la parte actora**

La parte actora contesta el traslado conferido el [2/2/2026](#), y solicita el rechazo del recurso del Estado Nacional.

En efecto, solicita se declare la deserción del recurso interpuesto por la contraparte. Sostiene que el memorial en traslado se limita a generalidades y carece de una crítica concreta y razonada respecto de la resolución apelada. Pone de relieve que los agravios expresados resultan vagos, ambiguos y contradictorios, lo cual obstaculiza el ejercicio del derecho de defensa al no atacar los fundamentos medulares del fallo.

Califica como falso el argumento referido a la supuesta falta de controversia o a la pertenencia del asunto al debate parlamentario. Señala que la Ley de Financiamiento de la Educación Universitaria 27.795 ya fue sancionada y promulgada, por lo que la resistencia del Poder Ejecutivo a cumplir el mandato del Congreso justifica la intervención judicial.

Considera errada la afirmación de que la medida cautelar obligue a inaplicar la ley 24.629. Arguye que la ley 27.795, en su carácter de ley especial y posterior, tiene la potestad de derogar o excepcionar normas generales de ejecución presupuestaria anteriores, sin que ello implique una contradicción sistémica. Indica, asimismo, que fue el propio Poder Legislativo quien dispuso la actualización de las partidas presupuestarias específicas.

Solicita se rechacen los planteos de la actora de que la aplicación de la ley ponga en riesgo el equilibrio fiscal o actualice partidas sin sustento en ingresos. Manifiesta que la norma no prevé aumentos, sino una mera actualización por inflación de partidas ya existentes, las cuales se ven compensadas por el incremento automático de la recaudación tributaria derivado del mismo proceso inflacionario. A su vez, aduce que el equilibrio fiscal constituye una decisión política y no un valor de jerarquía constitucional.



Por otro lado, considera improcedentes los planteos relativos a las recusaciones por tratarse de un debate ya precluido en autos. Solicita el rechazo de tales manifestaciones por resultar impertinentes al marco de la apelación contra la medida cautelar.

Indica que es inadmisibile el cuestionamiento a la imparcialidad de los magistrados por su condición de docentes universitarios. Pone de manifiesto que la recusación fue presentada de forma extemporánea y tilda de ofensiva la sugerencia de que los jueces actúan en interés propio. Esgrime que la actualización salarial no otorga un beneficio económico personal que justifique suspicacias, sino que garantiza la vigencia de la ley. Además, aclara que los “Principios de Bangalore” invocados carecen de carácter vinculante en el derecho interno.

Niega la existencia de arbitrariedad en la valoración de los requisitos de la cautelar. Indica que la decisión judicial se limitó a ordenar el cumplimiento de una ley vigente frente a la negativa del Poder Ejecutivo. Afirma que la ley 27.795 constituye una excepción válida a las reglas generales de administración financiera invocadas por la demandada.

Señala que es incorrecto el argumento de que la ley 27.795 crea gastos sin financiamiento. Aduce que la ley solo dispone la actualización de partidas erosionadas por la inflación, y remarca que es el Poder Ejecutivo quien interpreta el sistema jurídico de forma aislada al elegir qué normas cumplir y cuáles suspender arbitrariamente.

Pone de relieve que el peligro de un perjuicio irreparable es evidente dada la naturaleza alimentaria de los derechos protegidos. Sostiene que la actualización de haberes y becas universitarias frente a una inflación que afecta el sustento básico no requiere de una demostración adicional, pues el daño es obvio.

Considera que no se afecta el interés público. Esgrime que la educación pública es un componente esencial de dicho interés y resalta la ínfima incidencia presupuestaria de la ley, estimada en un 0,23% del PBI. Asimismo, cuestiona la coherencia de la demandada al priorizar gastos en inteligencia y armamento militar por sobre el financiamiento educativo.

A su vez, rechaza la supuesta violación al principio de división de poderes. Manifiesta que la intromisión ilegítima proviene del Poder Ejecutivo al negarse a ejecutar una ley del Congreso, por lo que la actuación judicial busca restablecer el orden constitucional vulnerado. Sostiene que el equilibrio fiscal no es un mandato constitucional y que el Congreso tiene competencia plena para sancionar leyes que impliquen gasto.

Asimismo, considera que constituye una falacia el planteo de la supuesta intromisión en competencias presupuestarias del Congreso. Explica que la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

ley 27.795 fue sancionada precisamente para suplir la ausencia de una ley de presupuesto para el año 2025 y corregir la deficiente asignación de recursos realizada mediante decretos.

Afirma que se encuentran plenamente acreditados los requisitos de procedencia de la medida. Sostiene que la verosimilitud del derecho emana de la sanción de la ley y el peligro en la demora de la urgencia alimentaria de becarios y trabajadores. Por otro lado, indica que la contracautela prestada por las universidades nacionales es suficiente.

Solicita se desestime el planteo sobre la vulneración de normas de orden público presupuestario. Aduce que la ley 27.795 actúa como una norma complementaria o accesoria necesaria ante la inexistencia de un presupuesto general aprobado.

Por otro lado, niega que la medida cautelar coincida con el objeto de la sentencia definitiva. Pone de manifiesto la prudencia de la petición, la cual se restringió exclusivamente a rubros alimentarios como haberes y becas, dejando fuera otros gastos de infraestructura y funcionamiento.

A su vez, considera que debe rechazarse el cuestionamiento sobre la legitimación de las universidades en el manejo de becas. Esgrime que el análisis de la normativa de becas es impropio de la etapa cautelar y que el Congreso, al sancionar la 27.795, convalidó el sistema vigente en el marco de la autonomía universitaria. Además, aclara que las becas de las universidades son distintas de las nacionales mencionadas por la recurrente.

Finalmente, sostiene que el agravio referido al carácter innovativo de la medida es una cuestión meramente formal. Explica que, en esencia, la cautelar funciona como una medida de no innovar que suspende los efectos del decreto presidencial para permitir el cumplimiento de la ley.

**V. Alcances del pronunciamiento**

Sentado lo expuesto, cabe recordar que los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquellas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (conf. CSJN, Fallos: [258:304](#); [262:222](#); [265:301](#); [278:271](#); [291:390](#); [297:140](#); [301:970](#); [320:2289](#); [332:640](#), entre otros).



## VI. Antecedentes procesales de la causa relevantes para la resolución de la pretensión cautelar

Así las cosas, corresponde puntualizar que de las constancias de la causa surge lo siguiente:

1. El [29/10/2025](#) la parte actora interpuso amparo colectivo con el objeto que se declare la inconstitucionalidad del decreto 759/25 del Poder Ejecutivo Nacional, que dispuso que la Ley de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente 27.795, “*solo puede ser ejecutada por el Poder Ejecutivo Nacional una vez que se determinen las fuentes específicas para su financiamiento y se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto general*”. En consecuencia, solicitó que, en razón de dicha inconstitucionalidad se ordenara al Poder Ejecutivo 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.

Asimismo, como medida cautelar, solicitó se ordenara al Poder Ejecutivo Nacional el cumplimiento inmediato de dos de las normas de la ley 27.795, en particular, los arts. 5 y 6, primer párrafo.

2. El [10/12/2025](#) se ordenó la inscripción de estos autos en el Registro de Procesos Colectivos. Se puntualizó que el colectivo involucrado está integrado por los docentes, no docentes, investigadores y alumnos de todas las universidades públicas nacionales y que el sujeto demandado es el Estado Nacional —Poder Ejecutivo Nacional—. Finalmente, se precisó el objeto de la causa, así como el de la medida cautelar.

3. El [16/12/2025](#) se presentó el Estado Nacional y produjo el informe del art. 4 de la ley 26.854. A su vez, recusó con causa al magistrado.

4. El [16/12/2025](#) el juez de grado produjo el informe del art. 26 del Código Procesal.

El [18/12/2025](#) esta Sala rechazó la recusación con causa respecto del juez de grado, en el marco del Incidente N° 1.

A su vez, el [23/12/2025](#) esta Sala rechazó los planteos de recusación con expresión de causa, la revocatoria “*in extremis*” y el pedido de nulidad intentados por la parte demandada.

Contra aquellas resoluciones, el Estado Nacional interpuso sendos recursos extraordinarios el [5/2/2026](#) y el [10/2/2026](#), los cuales fueron denegados por esta Sala el [5/3/2026](#). El [13/3/2026](#) el Estado Nacional interpuso recurso de queja ante la Corte Suprema.

5. El [23/12/2025](#) se dictó la medida cautelar aquí recurrida.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

## **VII. Sobre el rechazo de la recusación y la supuesta vulneración de la garantía de juez imparcial**

De manera preliminar, cabe referirse a los agravios relativos a la supuesta inexistencia de la garantía de juez natural, en función del rechazo de la recusación sin causa.

En este entendimiento, cabe puntualizar que las cuestiones planteadas por el Estado Nacional en su recurso de apelación, ya han sido abordadas y resueltas por esta Sala.

Al respecto, cabe recordar que el principio de preclusión procesal impide nuevos planteos sobre cuestiones ya decididas en forma expresa o implícita en el proceso (CSJN, Fallos: 267:61; 296:643; [320:1670](#); [324:1301](#); [327:4252](#), etc.), o respecto a las que no han sido articulados los medios pertinentes en el momento procesal oportuno, operándose —por ende— la consumación de una facultad procesal. De modo tal que —por principio— resulta vano el intento de reeditar una cuestión que ha quedado agotada al amparo del principio procesal de preclusión (CSJN, Fallos: 322:3084; [323:1250](#); [329:2916](#); esta Sala, causa CAF 23.962/2006, “*EN- M° Economía- Disp 602/04 c/ Baldimar SA s/ ejecución fiscal*”, del 12/07/2010; causa CAF 173.814/2002, “*Ortega, Alejandro y otros c/ EN-PFA s/ Personal militar y civil de las FFAA y de Seg.*”, del [16/12/2014](#); causa CAF 27.839/2005, “*AABE - Agencia Adm, Bienes Estado- y otro c/ UEPFP y otro s/ contrato administrativo*”, del 18/12/2025, entre otros).

Por demás, cabe recordar que el cuarto párrafo del art. 285 del Código Procesal, determina que “[m]ientras la Corte no haga lugar a la queja no se suspenderá el curso del proceso”, lo que conduce al rechazo de lo pretendido.

## **VIII. Marco normativo para resolver la pretensión cautelar**

Sentado lo expuesto, cabe efectuar una sucinta reseña del marco normativo referido a las cuestiones debatidas en la pretensión cautelar.

**VIII.1.** Al respecto, cabe puntualizar que la ley [24.156](#) (B.O. 29/10/1992) de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, establece en su art. 38 lo siguiente: “*Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deber especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento*”.



**VIII.2.** Por su parte, la ley [24.629](#) (B.O. 8/3/1996) aprobó en su capítulo I una serie de normas complementarias para la ejecución del presupuesto de la administración nacional. En particular, el primer párrafo del art. 5° determina lo siguiente: *“Toda 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”*.

**VIII.3.** Por otro lado, cabe precisar que la ley [27.795](#) — Ley de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente — (B.O. 21/10/2025), tiene por objeto *“garantizar la protección y el sostenimiento del financiamiento de la educación universitaria pública en todo el territorio de la República Argentina”* (art. 1°).

En esta línea, se estableció que el Poder Ejecutivo nacional debía definir las partidas presupuestarias destinadas al programa 26 “Desarrollo de la Educación Superior” y estableció una serie de objetivos.

A su vez, se estableció la recomposición presupuestaria 2024 (art. 3) y la actualización presupuestaria bimestral de 2025 (art. 4).

Por su parte, el art. 5°, referida a la convocatoria a paritaria nacional, establece lo siguiente:

*“El Poder Ejecutivo nacional deberá actualizar los salarios de los docentes y no docentes de las universidades públicas entre el período 1°/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.*

*En el transcurso del corriente año, deberá efectuarse la completa incorporación de las sumas no remunerativas y no bonificables, dentro de los básicos de la convención colectiva correspondiente.*

*El Poder Ejecutivo nacional, al mes siguiente a la sanción de esta ley deberá convocar con carácter obligatorio a la negociación paritaria, con una periodicidad que no podrá exceder los tres (3) meses calendarios, asegurando en todos los casos y tramos de la negociación una actualización mensual no inferior a la inflación publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Dicha convocatoria deberá ser abarcativa del personal docente y no docente”*.

El art. 6° se refiere a la recomposición y actualización automática de las becas estudiantiles. Dispone lo siguiente:





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

*“El Poder Ejecutivo nacional debe disponer la recomposición de todos los programas de becas del estudiantado (Progresar, Carreras Estratégicas Manuel Belgrano, Enfermería y otras) por la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor (IPC), informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 hasta el momento de la sanción de la presente ley. Asimismo se establece el incremento progresivo de estudiantes beneficiarios acorde a la matrícula de las instituciones públicas de los niveles superior y secundario”.*

El art. 7° se refiere a las partidas presupuestarias en materia de investigación y el art. 8° a las auditorías del sistema universitario.

Finalmente, el art. 8° se refiere a los recursos y establece lo siguiente:

*“El Poder Ejecutivo nacional dispondrá –tal como lo establece el artículo 27, inciso 2.c), de la ley 24.156– los créditos presupuestarios para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios y en consecuencia a ello, la adecuación de partidas presupuestarias a fin de actualizar al 1° de enero de 2025 el presupuesto correspondiente a las universidades públicas, sin impactar sobre la distribución de la coparticipación federal de impuestos a las provincias ni a los aportes del Tesoro nacional.*

*Asimismo, la presente ley podrá financiarse con los incrementos de ingresos corrientes recaudados por encima de los montos presupuestados (o prorrogados) como ingresos”.*

**VIII.4.** Por su parte, el decreto [759/25](#) promulgó la ley 27.795, “sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 24.629”. En este sentido, en los considerandos de la medida, se expresó que “*corresponde que el PODER EJECUTIVO NACIONAL promulgue la Ley N° 27.795, pese a que la misma, por imperio de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 24.629, quedará suspendida en su ejecución hasta tanto el H. 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*” (el destacado es propio).

**VIII.5.** Finalmente, cabe destacar que el proyecto de ley registrado bajo el número 27.795 había sido observado en su totalidad, por el decreto [647/25](#).



No obstante, tanto la Cámara de Diputados como el Senado la confirmaron con dos tercios de los votos. Por lo tanto, el proyecto se convirtió en ley, de conformidad con lo dispuesto por el art. 83 de la Constitución nacional (cfr. PE-81/25, del [2/10/2025](#)).

#### **IX. Requisitos para la procedencia de las medidas cautelares como la debatida en el caso**

Sentado lo expuesto corresponde recordar que, la procedencia de medidas como la requerida, queda subordinada a la verificación de extremos básicos e insoslayables: la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable en la demora (cfr. art. 230 del Código Procesal, en concordancia con lo previsto en el art. 14, inc. 1º, apartados b) y c), de la ley [26.854](#)).

Conforme criterio reiterado en diversas ocasiones, la estrictez en el análisis debe extremarse aún más cuando —como en la especie— la cautela se refiere a actos de los poderes públicos, habida cuenta de la presunción de validez que éstos ostentan (CSJN, Fallos: [320:2697](#); [328:3018](#); [330:4076](#); [331:2889](#), entre otros; esta Sala —en su integración anterior—, causa CAF 6287/2013, “*Sindicato Trabajadores Docentes de la UBA y otro c/ UBA-Resol 2067/11 y o (expte 4393/12 y o) s/ amparo ley 16.986*”, del [7/5/2013](#), entre otros; esta Sala —en su integración actual—, causa CAF 27057/2025/1, “*Incidente N° 1 - Actor: Reshentnikov, Alexander. Demandado: EN-M Interior-DNM-DNU 366/25 s/ inc apelación*”, del [2/9/2025](#), entre otros).

En ese orden de ideas, cabe observar —como se ha hecho en reiteradas oportunidades— que, con el dictado de la ley 26.854 de medidas cautelares en las causas en que el Estado Nacional es parte, su artículo 14 ha precisado los alcances de estos requisitos. Allí, se explicita que las medidas cautelares cuyo objeto implique imponer la realización de una determinada conducta a la entidad pública demandada, sólo podrán ser dictadas siempre que se acredite la concurrencia conjunta de los siguientes requisitos:

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

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

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

*d) No afectación de un interés público;*

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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

Como se ha dicho en repetidas ocasiones, al efectuar dicha comprobación, debe tenerse presente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que, indica que la presunción de validez que debe reconocerse a los actos de las autoridades constituidas obliga a una severa apreciación de las circunstancias del caso y de los requisitos ordinariamente exigibles para la admisión de toda medida cautelar (CSJN, “*Molinos Río de la Plata*”, Fallos: [322:2139](#), entre otros; esta Sala —en su integración anterior—, causa CAF 47704/2011, “*Cámara Argentina de Farmacias c/ EN-AFIP-DGI-resol 35/11 (DEV) s/ medida cautelar (autónoma)*”, del 24/5/2012, entre otros; esta Sala —en su integración actual—, causa CAF 3455/2024, “*Velásquez Zunica, Jorge c/ EN-M Interior-Obtención de DNI s/ medida cautelar (autónoma)*”, del [11/6/2024](#)).

#### **X. Valoración por parte de los magistrados de los presupuestos de procedencia de una medida cautelar**

Por otro lado, cabe poner de relieve que las medidas cautelares más que hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la Justicia para cumplir eficazmente su obra y para hacer eficaces las sentencias de los jueces (cfr. DI IORIO, “Nociones sobre la Teoría General de las Medidas Cautelares”, *La Ley*, 1978-B, pag. 826; CNCCFed., Sala I, causa 289/94, del 10/2/1994; Sala II, causa 9334, del 6/6/1992; Sala III, causa 7815/01, del 30/10/2001); así como que —para decretarlas— no se exige una prueba acabada de la procedencia del derecho invocado, ni el examen exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, sino un análisis prudente por medio del cual sea dado percibir un “*fumus bonis iuris*”.

De esta forma, resultan 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 (cfr. 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—*, Ediar, Buenos Aires, pág. 77 y ss.; esta Sala —en su integración anterior—, “GCBA- Procuración General- INC MED (6-X-10) c/ EN-Mº Economía- OS (E/L) (Partida 453403) s/ proceso de conocimiento”, del 31/3/2011; “Times Square SA c/ Lotería Nacional SE s/ contrato administrativo”, del 16/4/2013; Incidente N° 1, en autos: “Zulatto, Dante Carlos c/ EN -M Seguridad- GN -Ley 19349 s/ amparo ley 16.986”, del 7/11/2023; esta Sala, —en su



actual integración—, Incidente N° 1 en autos: “*Texeira, Pablo José Antonio c/ EN- Ministerio de Salud de la Nación y otro s/ medida cautelar (autónoma)*”, del 4/2/2025, entre otros).

En tales términos, el *fumus bonis iuris* debe entenderse como la posibilidad de existencia del derecho invocado y no como una incontrastable realidad, que sólo podrá ser alcanzada al tiempo de dictar la sentencia de mérito (conf. MORELLO, A. M. y otros, *Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación*, 1986, t. II- C, pág. 494; esta Sala —en su anterior integración— “*Cámara Argentina de Farmacias c/ EN AFIP DGI s/ Medida Cautelar (Autónoma)*”, del 24/5/2012; “*Bahía Energías Renovables SA c/ EN- M Energía y Minería s/ medida cautelar (autónoma)*”, del 27/2/2018; “*Gariboldi, Gustavo Javier c/ EN- M Desarrollo Social de la Nación s/ amparo ley 16.986*”, del 9/6/2022, entre otros).

Asimismo, cabe destacar que —según criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación— las medidas cautelares “*no exigen de los magistrados el examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo acerca de su verosimilitud*”, pues “*el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad*” (Fallos 306:2060; 328:3018; 329:4822; 330:2470; 330:2610, entre otros; esta Sala, *in re*: “*Empresa San Vicente SA de Transportes c/ EN -M Transporte de la Nación- Secretaría de Gestión de Transporte- Resol 442/12 s/ proceso de conocimiento*”, del 22/6/2023; “*Universidad de Buenos Aires c/ GCBA -Expte 12325411/24 y otro s/ amparo ley 16.986*”, del 27/12/2024, entre otros).

Así, todo sujeto que pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida precautoria debe acreditar *prima facie* 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 justifiquen resoluciones de esa naturaleza (CSJN, Fallos: 323: 337 y 1849, entre muchos otros). Asimismo, si bien se ha considerado a la medida cautelar innovativa como una decisión excepcional, por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa (cfr. Fallos: 316:1833 y 319:1069), se han acogido cuando existen fundamentos de hecho y de derecho que exigen una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual, a fin de habilitar una resolución que concilie —según el grado de verosimilitud— los intereses en juego (Fallos 326:3210).

Por último, cabe recordar que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto, lo que no depende de un conocimiento





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica (CSJN, Fallos 330:1261 y 3126). Como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad (Fallos: 306:2060; 316:2855; 317:243; 318:532 y 2374; 319:1325; 320:1093; 326:3351 y 4572; 327:1305, 2738 y 3202; 330:1915, 2470, 2610 y 5226, entre muchos otros).

Es que si el juez estuviese obligado a extenderse en consideraciones respecto de las distintas circunstancias que rodean la relación jurídica, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar, es decir, de no emitir una opinión o decisión anticipada -a favor de cualquiera de las partes- sobre la cuestión sometida a su jurisdicción (doctrina de Fallos: 326:1248 y 4409; 329:2949; 332:2139; Sala IV, “*La Veloz del Norte SA c/ EN – M Transporte de la Nación s/ medida cautelar (autónoma)*”, causa 56.921/2017, del 10/5/2018; en igual sentido, esta Sala, “*Pilaga SA c/ Comisión Arbitral de Convenio Multilateral -Resol 104/04 s/ proceso de conocimiento*”, causa 41.722/2023, del 25/6/2024, entre otros).

## **XI. Improcedencia de los argumentos del Estado Nacional**

**XI.1.** Desde la perspectiva suministrada por los principios indicados y tomando debida razón de las circunstancias de esta causa, cabe destacar que el magistrado admitió la medida cautelar solicitada por la parte actora, y declaró *prima facie* inaplicable, respecto a la ley 27.795, lo dispuesto en el decreto 795/23 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*”. Como consecuencia de ello, ordenó a la demandada a cumplir, de forma inmediata, con lo dispuesto en los arts. 5 y 6 de la ley 27.795.



**XI.2.** En esta línea, en lo que respecta a los requisitos previstos en el art. 14 de la ley 26.854, cabe poner de relieve que el magistrado consideró que había quedado acreditada la inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico concreto a cargo de la demandada. Para decidir de ese modo, adujo que el proceso legislativo había concluido con la insistencia de ambas cámaras del Congreso bajo el art. 83 de la Constitución Nacional, lo cual no admitía variantes suspensivas para la aplicación de la ley (inc. a).

Asimismo, el juez de grado indicó que se verificaba la fuerte posibilidad de que el derecho a una actuación positiva de la autoridad existiera, en tanto la insistencia legislativa en los términos del art. 83 de la Constitución nacional había impuesto una obligación de hacer al Poder Ejecutivo, el cual había pretendido dilatar la implementación de la ley 27.795 basándose en el texto de otra ley anterior (inc. b).

A su vez, el magistrado consideró que se producían perjuicios graves de imposible reparación ulterior, teniendo en cuenta el deterioro de los ingresos del colectivo afectado, lo cual había sido plasmado tanto en la ley aprobada como en los considerandos del decreto cuestionado (inc. c).

Además, el juez de grado resaltó que no se observaba una afectación al interés público, sino que, por el contrario, la falta de cumplimiento de la ley afectaba el derecho a enseñar y aprender del art. 14 de la Constitución Nacional. A su vez, tuvo en cuenta que el impacto fiscal de la medida había sido estimado por la Oficina del Presupuesto del Congreso en un 0,23 % del PBI. Aseveró que dicha cifra representaba un ahorro poco significativo para el presupuesto global de gastos de la administración pública (inc. d).

Finalmente, puso de relieve que la medida solicitada no presentaba efectos jurídicos o materiales irreversibles, en tanto la misma se dictaba con carácter precautorio (inc. e).

**XI.3.** En este entendimiento, cabe recordar que si bien los requisitos de viabilidad de las medidas cautelares deben ser ponderados con especial prudencia cuando una decisión favorable altera el estado de hecho o de derecho existente al momento de su dictado (CSJN, Fallos: 329:3890; 4161 y 5160, entre otros; esta Sala, “*Melgares, María Alejandra c/ Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social s/ empleo público*”, del 23/9/2020; “*Giménez, Verónica Fernanda c/ EN -Sec. Gral. Presidencia de la Nación -Despido s/ medida cautelar (autónoma)*”, del 17/10/2024, entre otros; Sala IV, “*Rodríguez, Alejandra Gisela c/ Administración General de Puertos SE s/ proceso de conocimiento*”, del 15/10/2024), lo cierto es que el Estado Nacional no ha logrado rebatir los fundamentos centrales que dan sustento a la decisión apelada.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

**XI.4.** Así las cosas, se advierte que la demandada no ha logrado rebatir el fundamento central que da sustento a la decisión apelada en lo concerniente a la verificación de la verosimilitud en el derecho invocado.

En efecto, el magistrado ponderó que el proceso legislativo había concluido con la insistencia de ambas cámaras del Congreso bajo el art. 83 de la Constitución Nacional. A su vez, manifestó que la insistencia legislativa imponía una obligación de hacer al Poder Ejecutivo, pero que la autoridad administrativa había pretendido dilatar la implementación de la ley 27.795 basándose en el art. 5 de la ley 24.629, la cual poseía una jerarquía inferior al texto constitucional.

Por el contrario, la demandada sostuvo que el Poder Ejecutivo cumplió con los deberes inherentes al “principio de legalidad presupuestaria”. A su vez, expresó que la aprobación de una ley —sea por la mayoría o por insistencia de las Cámaras frente al veto— no permite omitir la ley 24.629. Por lo tanto, adujo que es el propio Congreso de la Nación a través del art. 5 de la ley 24.629 “*quien habría suspendido o condicionado la ejecución*” de la ley 27.795. En esta línea, expresó que 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. Así las cosas, sostuvo que el decisorio cautelar estaría “*obligando al Estado Nacional a violar la Ley N° 24.629 (art. 5) y la Ley de Administración Financiera N° 24.156 (art. 38)*”.

A la luz de estas circunstancias, se advierte que el Estado Nacional no ha logrado desvirtuar – dicho esto en este reducido ámbito de conocimiento propio de la cautelar– las consideraciones efectuadas por el magistrado interviniente, respecto de la verosimilitud del derecho invocado.

En este sentido, no debe perderse de vista que el Congreso de la Nación aprobó la ley 27.795, la cual, además, fue confirmada por dos tercios de los votos, luego de la observación total por el Poder Ejecutivo. Al promulgar la norma, el Poder Ejecutivo suspendió su vigencia con sustento en otra ley del Congreso de la Nación.

Dicho esto de otro modo y a los fines de ponderar el recaudo de verosimilitud del derecho, los suscriptos no pueden dejar de advertir lo siguiente: ¿podría el Poder Ejecutivo sostener que la aplicación de una ley del Congreso se encuentra suspendida con sustento en otra ley anterior del propio Congreso?



Es claro que a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema, podría decirse —en este análisis preliminar de la cuestión— que la respuesta sería negativa. En esta línea, el máximo tribunal ha sostenido que la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control para el Sector Público Nacional no se diferencia por su jerarquía normativa del resto de las que dicta el Congreso de la Nación y, por lo tanto, una norma posterior puede derogar una anterior, sea expresa o tácitamente, no hallándose el Poder Legislativo vinculado indefectiblemente hacia el futuro por sus propias autorrestricciones (CSJN, Fallos: 325:2394; 330:4936), lo que lleva a desestimar las argumentaciones dialécticas esgrimidas por la parte demandada.

En este orden de ideas, también cabe desestimar el argumento referido a que la suspensión de la ley 27.795 sería válida en virtud del principio de juridicidad. Al respecto, la Corte Suprema ha sostenido que en el marco de un sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas se caracterizan por ser un poder esencialmente limitado, sometido a la juridicidad y a la razonabilidad constitucional (arts. 1º, 19 y 28 de la Constitución Nacional) (CSJN, “*Cantaluppi, Santiago s/ acción de inconstitucionalidad*”, 2/7/2024, Fallos: 347:653, voto del doctor Rosatti; “*Edenor S.A. y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*”, 20/9/2022, Fallos: 345:951, voto del doctor Rosatti; “*Coihue S.R.L. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios*”, 18/11/2021, Fallos: 344:3476, considerando 7, voto de los doctores Rosatti y Maqueda.)

Desde esta perspectiva, no se advierte, en este estado inicial del proceso, que el Poder Ejecutivo, bajo el ropaje del principio juridicidad, pueda suspender la vigencia de una norma sobre la base de las disposiciones de otra norma anterior de igual jerarquía, contrariando principios clásicos en materia de interpretación como la de ley posterior deroga a la anterior (*leges posteriores priores contrarias abrogant*), por lo que corresponde desestimar las quejas de la demandada en este sentido.

**XI.5.** Tampoco el Estado Nacional ha desvirtuado las conclusiones arribadas en torno a los perjuicios graves de imposible reparación ulterior, así como lo atinente al peligro en la demora.

Como bien señala el magistrado la propia ley 27.795 y el decreto impugnado dan cuenta del deterioro de los ingresos, la disminución del poder adquisitivo y la pérdida salarial del colectivo afectado, y la demandada se ha limitado a señalar que el juez no indica como esos perjuicios serían irreparables ulteriormente, y simplemente se refiere al beneficio que obtendría el juez con su sentencia por ser docente universitario.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL - SALA III

CAF 39.475/2025; “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN -  
PEN - DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”

Desde esta perspectiva, los suscriptos consideran que el juez de grado ha sustentado adecuadamente el perjuicio irreparable que sufriría la parte actora de no concederse la medida solicitada, teniendo en cuenta los derechos fundamentales involucrados en el caso.

**XI.6.** Con relación a las quejas del Estado Nacional respecto de la supuesta afectación del interés público, cabe recordar que el Alto Tribunal tiene dicho que el análisis de la procedencia de una medida cautelar exige una apreciación atenta de la realidad comprometida y 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 (CSJN, Fallos: 344:1033; 342:1591; 341:1717; 339:225; 329:5160; 329:3890; 329:2111; 328:4309; 319:1277).

Ahora bien, contrariamente a lo que sostiene el Estado Nacional, se advierte que el juez de grado ha tenido en cuenta la gravitación económica de la medida. A los efectos de determinar la eventual afectación del interés público, tuvo en consideración el informe de la Oficina del Presupuesto del Congreso, la cual había estimado el impacto fiscal de la medida en un 0,23 % del PBI, lo que consideró un ahorro poco significativo porcentualmente para el presupuesto global de gastos de la Administración Pública Nacional. Al mismo tiempo, ponderó que, en el caso, podía verse afectado el derecho a enseñar y aprender, sin que esta cuestión —esencial—mereciera consideración alguna por la demandada, en su expresión de agravios.

**XI.7.** Tampoco resulta viable el planteo del Estado Nacional respecto a que la caución juratoria no resulta válida.

En efecto, por principio, la determinación de la calidad de la contracautela y su cuantía, queda librada al prudente arbitrio judicial y que, en definitiva, de acuerdo con la facultad conferida —en el art. 199 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación— debe ser fijada por el juez que otorga la medida cautelar, en función de la mayor o menor verosimilitud del derecho y la valoración que se hiciera en orden a la responsabilidad del requirente por los daños y perjuicios que pudiere ocasionarse a la contraparte (conf. art. 208 del CPCCN), sin que existan pautas preestablecidas (cfr. esta Sala, —en su anterior integración—, Inc. de Medida Cautelar en autos: “Casinos de Buenos Aires SA c/ Lotería Nacional SE y otros s/



*proceso de conocimiento*”, del 18/7/2019, entre otros; esta Sala —en su actual integración—, Incidente de Medida Cautelar N° 6, en autos: “*Servicios Vertua SA c/ Energía Argentina SA s/ proceso de conocimiento*”, causa 34.487/2017/6, del 3/9/2024; Incidente N° 1 – “*Actor: Wework Argentina SRL demandado: EN-AFIP-Resol 2/24 3/24 s/ Inc Medida Cautelar*”, causa 2696/2024, del 19/9/2024, entre otros).

Así las cosas, en orden a las pautas indicadas y tomando debida consideración de las circunstancias del caso bajo examen y los derechos fundamentales involucrados, se considera que la contracautela establecida en la instancia anterior resulta adecuada.

**X.8.** Por otra parte, resultan poco serios los agravios del Estado Nacional relativos a que la medida cautelar constituiría una sentencia definitiva encubierta, puesto que el objeto de la acción y lo requerido en la medida cautelar en modo alguno son coincidentes.

En efecto, la pretensión principal tiene por objeto se declare la inconstitucionalidad del decreto 759/25 y se ordene al Poder Ejecutivo el cumplimiento inmediato de la ley 27.795. Por el contrario, en la medida cautelar se requirió que se ordene al Poder Ejecutivo Nacional el cumplimiento inmediato de dos de las normas de la ley 27.795, en particular, los arts. 5 y 6, primer párrafo, los cuales se refieren a la actualización de los salarios de los docentes y no docentes de las universidades públicas entre el período 1/12/2023 hasta la sanción de la ley y la recomposición de todos los programas de becas del estudiantado, lo que lleva a desestimar los agravios vertidos sobre el punto.

Por todo lo expuesto, **SE RESUELVE:** confirmar la resolución de primera instancia que admitió la medida cautelar solicitada en autos. Las costas de alzada se distribuyen en el orden causado, en atención a la índole y particularidades de la cuestión materia de decisión (cfr. art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal).

A los fines del art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional, se hace constar que —por hallarse vacantes dos cargos de jueces de esta Sala— suscribe la presente el Dr. Jorge Eduardo Morán; quien integra este Tribunal en los términos de la acordada 3/25 de esta Cámara.

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ

JORGE EDUARDO MORÁN

