Expediente Número: CAF - 39475/2025 **Autos:** CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/AMPARO LEY 16.986 **Tribunal:** CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III /

EXCMA. SALA:

1. Se me confiere vista de la causa CAF 39475/2025 “CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 759/25 s/AMPARO LEY 16.986”, juntamente con su acumulada CAF 39324/2025 “UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES c/ EN - PEN DTO 759/25 s/ AMPARO LEY 16.986”, a fin de que dictamine acerca de la constitucionalidad del Decreto N° 759/2025 (fs. 4204 y fs. 518 respectivamente, y conforme, cada vez que se alude a fojas, a las constancias del sistema de consultas web del PJN).

2. El 6 de octubre de 2026 el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11 dictó sentencia única en dichas causas, mediante la cual resolvió admitir la acción de amparo colectivo interpuesta por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), 49 universidades nacionales presentadas junto a él a través de sus rectores y un grupo de docentes que suscribieron la demanda, y la acción de amparo incoada por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Como consecuencia de ello declaró la inconstitucionalidad del Decreto N° 759/2025, artículo 1°, en cuanto promulgó la Ley N° 27.795 “sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 24.629”, y ordenó al Poder Ejecutivo Nacional “el cumplimiento inmediato de la Ley de financiamiento universitario con el dictado de las normas reglamentarias y ejecutorias necesarias a tal fin”.

Para así resolver, el magistrado señaló que “el control judicial de decisiones con impacto presupuestario, lejos de ser una intromisión extraordinaria, es una de las consecuencias propias de la justiciabilidad del Estado”. Invocó la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 5 de marzo de 2085 en el caso “Verbitsky,

Horacio s/ habeas corpus", considerando 27°, y sobre esa base, estimó que "[l]a materia presupuestaria no se encuentra excluida de la intervención jurisdiccional y es la verificación de la existencia de un derecho vulnerado lo que admite la posibilidad de efectuar un control de constitucionalidad".

Sentado ello, se refirió al contexto presupuestario en el marco del cual fue sancionada la Ley N° 27.795 de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente (LFEU), el 21 de agosto de 2025. Hizo notar que en ausencia de una Ley de presupuesto aprobada por el Congreso de la Nación para el año 2024, mediante el Decreto N° 88/2023 el Poder Ejecutivo Nacional prorrogó la vigencia del Presupuesto correspondiente al ejercicio 2023 —aprobado por la Ley N° 27.701— y a tales fines instruyó al Jefe de Gabinete de Ministros a adecuarlo con el fin de dar cumplimiento a los incisos 1° y 2° del artículo 27 de la Ley N° 24.156. Destacó que lo propio ocurrió durante el ejercicio 2025, para el cual se prorrogó nuevamente el Presupuesto aprobado para 2023, esta vez mediante el Decreto N° 1131/2024, que volvió a encomendar al Jefe de Gabinete la readecuación de las partidas correspondientes.

Seguidamente, puntualizó que la LFEU fue observada en forma total mediante el Decreto N° 647/2025, y luego insistida con dos tercios de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional. Indicó que su entrada en vigencia se produjo con el Decreto N° 759/25, del 20 de octubre de 2025, que la promulgó "sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5° de la ley N° 24.629". Recordó que esa norma establece 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".

Luego realizó un análisis del objeto y previsiones principales de la Ley N° 27.795, y examinó las razones invocadas en el decreto para suspender su ejecución

en el mismo acto en que se la promulgó. Identificó que la decisión del Poder Ejecutivo se basó en la omisión en que habría incurrido el Congreso al no prever en forma expresa, según su criterio, el financiamiento de los gastos que aquella ley aparejaría.

Precisada así la cuestión, afirmó que el artículo 9° de la Ley N° 27.795 establece pautas relativas a su financiamiento. Consideró que "asignar una mayor jerarquía a dos artículos sancionados en leyes pasadas —en donde se prevé una especificación presupuestaria concreta—, respecto de una ley más reciente, presupone que el Poder Legislativo, tanto en sus primeras votaciones, como en su insistencia posterior, desconocen el bloque normativo sancionado por dicho cuerpo. Sin embargo, un análisis más razonable de las tres leyes es que, habiendo analizado leyes previas, el Poder Legislativo, en su primera aprobación como en su insistencia, entendió como cumplidos los recaudos del artículo 5 de la Ley 24.629 con el artículo 9° de la Ley 27.795".

En tal sentido, puso de relieve que la Ley N° 24.156 no se diferencia por su jerarquía normativa del resto de las que dicta el Congreso de la Nación y, por lo tanto, puede ser derogada —expresa o tácitamente— por una norma posterior. Sobre esa base, el sentenciante juzgó que "dicho argumento no puede constituir un valladar para la operatividad de una ley posterior".

Asimismo, aseveró que "suspender la aplicación de una Ley entendiendo que se ha omitido precisar con exactitud las fuentes de financiamiento cuando existe un artículo que da pautas sobre la cuestión, deviene irrazonable".

En sustento de ese criterio, destacó que, habiendo ejercido el Poder Legislativo su facultad de insistencia en una ley vetada, obteniendo para ello el voto afirmativo de dos tercios de ambas Cámaras, "[n]o parece existir, con posterioridad a esta insistencia, otro camino que no sea la promulgación, sin restricciones, de la Ley insistida", de acuerdo a lo previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Bajo esa óptica, aseveró que “del análisis del Decreto 759/25, cuestionado en autos, debe concluir[se] que la suspensión de hecho introducida en la letra del decreto 759/2025 en análisis, aparece como un elemento viciado. Ello así, ya que dicho supuesto de hecho agregado al acto estatal —si bien deja suponer con tal inclusión su postura por la cual la fuente prevista en el artículo 9° no alcanzaría a satisfacer el requisito—, adolece de la debida expresión de motivación y por tanto permite su objeción constitucional”.

En particular, indicó que “[e]l acto aparece viciado en su motivación ya que se explaya en argumentaciones empleadas al momento del veto y sostiene sus críticas frente a la constatación de la ausencia de partidas, más puede observarse que se limitó a activar un uso abusivo del principio de legalidad al formalizar la remisión llana a la norma suspensiva, la regla del artículo 5° de la ley 24.629, concebida en realidad para contar con mejores prácticas en el diseño del gasto público por parte del Congreso. Todo ello, cuestionando en forma expresa lo relativo a la voluntad del Congreso en torno al cumplimiento del artículo 9° de la ley de presupuesto sectorial específica vinculada a esta causa que debía promulgar”.

Propuso que, ante la imposibilidad legal de emitir un nuevo veto de la misma ley, el Poder Ejecutivo Nacional procedió a promulgar formalmente la ley, pero supeditando su ejecución a una condición basada en la presunta falta de presupuesto o recursos asignados, funcionando de ese modo como un “mecanismo extraconstitucional” cuyos efectos equivalen a una insistencia del veto no prevista en la Ley Fundamental.

Sostuvo, entonces, que “la tacha constitucional del decreto se verifica en dos aspectos concluyentes. En primera medida su oposición clara con el artículo 75, inciso 8°, de la Constitución Nacional, norma que le asigna al Congreso, y no al Presidente, la atribución de especificar el interés público en lo que hace al diseño del gasto público, en el caso el financiamiento de la educación pública. Por otra parte, el artículo 83 de la Constitución Nacional, que dispone que debe limitarse a promulgar —y no suspender— la ley si,

luego de haberla vetado, el Congreso insistió con su sanción con las mayorías previstas".

Además, insistió que tal proceder tuvo lugar "en un contexto donde no había Ley de Presupuesto aprobado ni para el ejercicio 2024, ni para el ejercicio 2025, sino sucesivas prórrogas del último ejercicio con presupuesto aprobado (año 2023), conforme Decreto 88/23 —para el año 2024—, y Decreto 1131/24 -para el año 2025—". A continuación hizo referencia, a modo de ejemplo, a seis modificaciones dispuestas por el Poder Ejecutivo, unas ordenadas por el Jefe de Gabinete y otras por el Presidente de la Nación en acuerdo general de Ministros, con el objeto de adecuar el Presupuesto 2023 al ejercicio 2025 en materias distintas al financiamiento de la educación universitaria (Decisión Administrativa N° 3/2025, Decreto N° 186/2025, Decreto N° 425/2025, Decisión Administrativa N° 23/2025, Decreto N° 849/2025 y Decisión Administrativa N° 38/2025).

Por último, expuso que "la Oficina del Presupuesto del Congreso entendió que el costo total de la ley para el año 2025 implicaba un 0,23 % del PBI nominal proyectado".

Por tales razones, concluyó que "el Decreto 759/25 no supera un test mínimo de razonabilidad, en tanto permite suspender e inaplicar, amparado en la aplicación de un artículo de una ley anterior, la aplicación de una ley en donde el Congreso insistió con las mayorías agravadas requeridas".

3. El Estado Nacional cuestionó esa decisión mediante la interposición de sendos recursos de apelación en los dos expedientes acumulados (cfr. presentaciones realizadas el 8 de octubre de 2026, a fs. 4108/4149 en la causa "Consejo Interuniversitario Nacional", y a fs. 380/433 en la causa "Universidad de Buenos Aires", y rectificación de error material efectuada a fs. 4150 del expediente mencionado en primer término. Concedidos a fs. 4151 y fs. 478 de tales actuaciones, respectivamente).

En los dos memoriales, se agravió en términos sustancialmente análogos respecto a la declaración de inconstitucionalidad del Decreto N° 759/2025 y de la orden

dictada en consecuencia (fs. 4108/4149 del expte. CAF 39475/2025, fs. 380/433 del expte. CAF 39324/2025).

En esencia, alegó que la norma cuestionada no se aparta de las mandas contenidas en los artículos 75 inc. 8 y 83 de la Constitución Nacional ya que, tras la insistencia legislativa, procedió a promulgar la Ley N° 27.795 "sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 24.629" (artículo 1°), y dispuso su comunicación al Honorable Congreso de la Nación (artículo 2°).

En tal sentido, manifestó que en los considerandos del Decreto se explicó que, por imperio de lo dispuesto en esa norma, la ley se ejecutará cuando el Congreso determine las fuentes de su financiamiento e incluya en el presupuesto nacional las partidas que permitan afrontar las erogaciones que su implementación requiere.

Postuló que el análisis de la cuestión requiere una amplitud de debate y prueba que excede la vía del amparo, en tanto "no se está ante una ilegalidad que surja de modo evidente del mero cotejo entre el Decreto 759/2025 y la Constitución", sino que "[l]a decisión exige interpretar un conjunto de normas presupuestarias de igual jerarquía, determinar si la LFEU previó efectivamente una fuente de financiamiento y ponderar el impacto de su ejecución sobre partidas y recursos ya aprobados".

Por otra parte, cuestionó la interpretación realizada por el *a quo* respecto del artículo 9° de la Ley N° 27.795 y las Leyes Nros. 24.629 y 24.156. Al respecto, afirmó que las tres normas están vigentes, poseen igual jerarquía legal y no fueron declaradas inconstitucionales, por lo cual deben ser interpretadas armónicamente, procurando conservar el ámbito de aplicación de cada una de ellas.

Insistió en que la ley cuyo cumplimiento se reclama no derogó expresamente ni la Ley N° 24.629 ni la Ley N° 24.156, y tampoco existe una incompatibilidad normativa que impida su aplicación conjunta; sino que, por el contrario, la expresa remisión que hace el artículo 9° de la Ley N° 27.795 al artículo 27 de la Ley N° 24.156 demuestra que el legislador pretendió insertar su ejecución dentro del régimen de administración financiera.

En el mismo sentido, agregó que "la interpretación y alcances que realiza el a quo sobre la derogación tácita resulta contraria a la reiterada jurisprudencia de la CSJN, conforme a la cual la inconsecuencia o la falta de previsión jamás se supone en el legislador como principio, por ende, no cabe presumirla (Fallos: 310:195; 312:1614; 325:2386, entre muchos otros)".

Sentado ello, sostuvo que la LFEU no determinó cómo habrán de incrementarse o generarse los recursos necesarios para respaldar las mayores erogaciones que dispone. Ello así puesto que, a su criterio, "[e]l primer párrafo del artículo 9° autoriza adecuaciones de créditos y, al mismo tiempo, excluye determinadas fuentes —coparticipación federal y aportes del Tesoro Nacional—; pero no identifica de qué recursos concretos deberá provenir el financiamiento faltante". Por tal motivo, consideró que "la conclusión de que el artículo 9° satisface por sí solo la exigencia de los artículos 5° de la Ley 24.629 y 38 de la Ley 24.156 carece de todo sustento".

En particular, señaló que el primer párrafo del artículo 9° no identifica una fuente concreta de financiamiento, sino que tan solo habilita adecuaciones presupuestarias —de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley N° 24.156— y, además, impone límites a los recursos que pueden afectarse. En sus palabras, "[u]na autorización para adecuar créditos presupuestarios no constituye, ni jurídica ni económicamente, una fuente de financiamiento. Una cosa es determinar qué crédito presupuestario debe ser modificado, ampliado o reasignado y otra, sustancialmente diferente, identificar de dónde provienen los recursos que permitirán financiar el incremento del gasto".

Destacó que "[s]i la mera facultad de reasignar partidas satisficiera esta última exigencia, el artículo 38 carecería prácticamente de sentido, pues todo nuevo gasto podría considerarse financiado mediante una simple remisión a las facultades ejecutivas de modificación presupuestaria".

Seguidamente, aseveró que el segundo párrafo del artículo 9°, que refiere a la posibilidad de financiamiento

mediante “los incrementos de ingresos corrientes recaudados por encima de los montos presupuestarios (o prorrogados) como ingresos”, tampoco cumple con las previsiones de las Leyes Nros 24.156 y 24.629.

Sobre este punto, argumentó que la expresión “podrá financiarse” mediante incrementos de ingresos corrientes por encima de lo presupuestado describe una fuente eventual y condicionada a que tales mayores recursos efectivamente existan. Insistió en que “[e]sa circunstancia no puede presumirse: exige datos concretos sobre recaudación y disponibilidad, cuya determinación requería precisamente la prueba y el análisis presupuestario que el trámite de amparo no permitió desarrollar”.

Asimismo, estimó que “[l]as constancias posteriores incorporadas al expediente confirman, además, la diferencia entre adoptar medidas concretas dentro de los créditos legalmente disponibles y contar con una fuente de financiamiento suficiente para ejecutar integralmente la Ley 27.795. A raíz del acuerdo del 10 de junio de 2026, la Secretaría de Educación dictó las Resoluciones 430/2026 y 431/2026, mediante las cuales instrumentó incrementos salariales y actualizó en un 50% el monto de las Becas Estratégicas Manuel Belgrano. Esos actos muestran que el Poder Ejecutivo adoptó medidas efectivas dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes, con el propósito de atender, en ese marco, los objetivos tenidos en cuenta por el Congreso al sancionar la Ley 27.795, sin que ello importara renunciar a la posición y defensas sostenidas en el litigio ni, en particular, al planteo de que la ejecución de la ley se encontraba suspendida en virtud del artículo 5° de la Ley 24.629”.

Y agregó que “[d]e ese cumplimiento parcial, específico y expresamente condicionado a las disponibilidades presupuestarias no puede inferirse, sin embargo, que exista financiamiento suficiente para afrontar la totalidad de las obligaciones impuestas por la LFEU”.

Enfatizó que “no basta afirmar, como hace la sentencia, que el artículo 9° ofrece ´pautas´ de financiamiento. Era necesario demostrar que esas pautas

satisfacen la exigencia legal de una fuente concreta y disponible. Ese análisis no fue efectuado".

En otro de sus agravios, la recurrente expuso que "la sentencia recurrida efectúa un análisis sesgado sobre los ejercicios presupuestarios 2024 y 2025 y soslaya por completo el impacto de la sanción de la Ley de Presupuesto para el año 2026". En concreto, argumentó que las modificaciones presupuestarias ordenadas durante el 2024 y, especialmente 2025, fueron dictadas en un marco jurídico excepcional y —circunstancia que considera decisiva— previo a la sanción de la Ley de Presupuesto 2026 N° 27.798.

En cuanto al primero de los aspectos aludidos —modificaciones presupuestarias dispuestas durante la prórroga del Presupuesto 2023— explicó que los Decretos Nros. 186/2025 y 425/2005 no fueron actos ordinarios de mera administración presupuestaria, sino decretos de necesidad y urgencia dictados en un contexto de emergencia expresamente invocado en su motivación, lo cual impide considerarlos como la demostración de la existencia de una potestad ordinaria en cabeza del Poder Ejecutivo para ejecutar cualquier gasto dispuesto por una ley posterior.

A continuación, subrayó que la Ley N° 27.798 ya se encontraba vigente al momento del dictado de la sentencia definitiva, y había sido invocada por el Estado durante el proceso, no obstante, lo cual el juez basó la solución del caso en un escenario presupuestario anterior y excepcional, sin explicar qué efecto le asigna a la ley presupuestaria vigente al momento de decidir.

Llegado este punto del memorial, la demandada sintetizó su planteo en los siguientes términos "(i) la Ley 27.795 no identificó, en los términos exigidos por las Leyes 24.629 y 24.156, una fuente suficiente para todos los gastos que dispuso; y (ii) la Ley de Presupuesto 27.798, vigente para 2026, no incorporó partidas específicas que cubrieran íntegramente el impacto presupuestario de la LFEU".

Adicionó que "la Ley N° 27.798 aprobó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2026, fijó el total de gastos y calculó

específicamente los recursos de la Administración Nacional, estableciendo además como pauta que al cierre del ejercicio la ejecución presupuestaria debe presentar un resultado financiero equilibrado o superavitario".

Conforme a ello, postuló que "no puede trasladarse mecánicamente al ejercicio 2026 lo ocurrido durante 2025 bajo un presupuesto prorrogado y un régimen de emergencia, como hace la sentencia".

Finalmente, aseveró que la sentencia omite considerar que no se ha demostrado la existencia de recursos jurídicamente disponibles suficientes para ejecutar la Ley N° 27.795 en los términos ordenados. Como prueba de ello, invocó el análisis contenido en el Mensaje N° 63 dirigido por el Ministro de Economía y el Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso Nacional, relativo al "Informe de Avance del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2026" elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto, y el "Informe Universitario" suscripto el 17 de octubre de 2025 por la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación (cfr. documentación acompañada a fs. 2305/2307 y fs. 2301/2304 de la causa "Consejo Interuniversitario Nacional", y a fs. 323/325 y fs. 326/329 de la causa "Universidad de Buenos Aires") (fs. 4108/4149, fs. 380/433).

4. El Consejo Interuniversitario Nacional y la Universidad de Buenos Aires contestaron oportunamente los agravios de la demandada (fs. 4152/4167 de la causa CAF 39475/2025, y fs. 481/517 de la causa CAF 39324/2025).

En su presentación, el CIN manifestó que el artículo 9° de la Ley N° 27.795 prevé las fuentes para su financiamiento, por lo cual el requisito del artículo 5° de la Ley N° 24.629 invocado en el Decreto N° 759/2025 se encuentra cumplido (fs. 4152/4167).

Además, consideró que el artículo 38 de la Ley N° 24.156 no resulta aplicable ya que refiere a "gastos no previstos en el presupuesto general", mientras que la LFEU contempla la actualización de gastos ya existentes en la última ley de presupuesto aprobada a la fecha de su sanción.

Sin perjuicio de ello, agregó que las dos normas invocadas por el Estado Nacional poseen jerarquía infraconstitucional, por lo cual pueden ser derogadas por una ley posterior de manera expresa o tácita. Argumentó que la LFEU funciona, en ese escenario, como una ley especial con efectos derogatorios sobre la ley general. En sus palabras, “si el Congreso de la Nación decidió que para la educación superior las partidas deben ser actualizadas, esa norma especial desplaza la aplicación de la norma general que rige para la ejecución del resto del presupuesto”.

También hizo notar que la Ley N° 24.629 se titula Ley de Ejecución del Presupuesto y Reorganización Administrativa, lo cual demostraría que solo resulta aplicable a la ejecución de una ley de presupuesto vigente, y no en los supuestos en los que el Ejecutivo opera mediante la prórroga del presupuesto aprobado para ejercicios anteriores, como aconteció durante los años 2024 y 2025.

Sobre esas bases, postuló que “la invalidez del decreto presidencial que suspende la ley es palmaria y manifiesta y la sentencia que así lo declaró es sólida y debidamente fundada”.

Seguidamente, alegó que el Estado Nacional pretende excusarse del incumplimiento de la LFEU y justificar la legitimidad del decreto suspensivo invocando la Ley N° 27.798 de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio 2026, que fue sancionada luego del inicio de estas actuaciones y del dictado de la medida cautelar en autos CAF 39475/2025.

En particular, argumentó que “[s]i lo que pretende el quejoso con la invocación de esa ley es evitar el pago de lo que debió pagar en 2025, el argumento se torna circular y por tanto insostenible: ´Como no cumplí con la LFEU en 2025, no podré cumplir en 2026 porque la ley de presupuesto para ese año me obliga a terminar el ejercicio con equilibrio o superávit´”. Replicó que dicho agravio debe ser rechazado por inconsistente y porque esa ley es inaplicable al caso de autos.

Por otra parte, sostuvo que el artículo 99 inc. 10 de la Constitución Nacional demuestra que el Poder

Ejecutivo solo tiene competencia para ejecutar el presupuesto de acuerdo a la ley del Congreso, pero no para analizar su validez ni tampoco examinar su acierto por razones de mérito, oportunidad o conveniencia.

En añadidura, precisó que las referencias tangenciales que en la sentencia introdujo el juez de grado respecto de las sucesivos decretos y decisiones administrativas que se fueron dictando durante el año 2025 para adecuar las partidas presupuestarias —en base a la prórroga del Presupuesto 2023— no constituyen el *holding* del fallo sino tan solo un *obiter dictum,* que tuvo por objeto demostrar que la demandada contaba con herramientas legales para reasignar partidas y cumplir con la LFEU, tal como lo hizo con otras áreas de la economía nacional. Agregó que, además de los actos invocados por el *a quo*, hubo muchos otros en similares términos, señalados en la demanda: los DNU Nros. 656/2024 y 1104/2024 “que enriquecieron a la Agencia Federal de Inteligencia”, los Decretos Nros. 134/2024 y 68/2025 “que benefician a las instituciones de enseñanza privada”, entre otros.

De tal modo, aseguró que “cuando quiso, el PEN dictó DNU, decretos autónomos y decisiones administrativas para modificar la ley de presupuesto 2023 prorrogada y reasignar partidas. Pero para cumplir con la LFEU dice que no pudo hacerlo”.

Hacia el final de la presentación, manifestó que el análisis relativo a la existencia de recursos para financiar la LFEU fue realizado por el Congreso al momento de su sanción con la oportuna inclusión del artículo 9°, y denunció que la demandada pretende, con su actuar, abolir la división de poderes (fs. 4152/4167).

A su turno, la UBA alegó que el Decreto N° 759/2025 menciona el inciso 1 del artículo 99 CN, lo que significa que fue dictado como un decreto autónomo, y aseveró que ello es, de por sí, inconstitucional, ya que la educación superior es materia propia del Congreso de la Nación según el artículo 75 inc. 18 y 19 de la Constitución Nacional, y “sobre todo porque el Congreso sancionó una ley para regular esa materia y la única competencia que tenía el

Poder Ejecutivo era reglamentarla para poder ejecutarla” (fs. 481/517).

Seguidamente, aseveró que “[e]n materia de sanción de leyes, la Constitución Nacional es clara en su artículo 83, una vez que el proyecto fue confirmado por las mayorías especiales previstas, es ley y el PEN debe promulgarla y cumplirla. Cualquier otro accionar resulta inconstitucional y demuestra un claro ensañamiento para con la educación pública y el sistema universitario”.

En ese sentido, consideró que la postura asumida por el Estado Nacional en estas actuaciones “revela una vez más su desacuerdo con la decisión legislativa, cuestión que quedó saldada con el amplio y reiterado debate parlamentario en dos años consecutivos y en el último en la doble votación antes y después del veto”.

Por otro lado, declaró que el decreto cuestionado produce un daño actual y palmario a la Universidad de Buenos Aires, consistente en una afectación económica grave que impide el adecuado cumplimiento de sus funciones académicas, científicas y de extensión, lo cual vulnera la autonomía y autarquía universitaria, el derecho humano a la educación, y el derecho a la salud —en función de las actividades asistenciales que desarrolla esa Casa de Estudios—.

Denunció que el ensañamiento de la demandada con el sistema educativo nacional queda de manifiesto con el incumplimiento que, a la fecha, mantiene respecto de la medida cautelar dictada —y firme— en el marco de la causa CAF 39475/2025.

En otro orden, adujo que la eventual utilidad de ponderar “las transferencias efectivamente realizadas, los montos involucrados y la ejecución presupuestaria pertinente” (cfr. términos de la expresión de agravios del Estado Nacional) remite a cuestiones propias de la ejecución de la sentencia, pero no a componer su ineludible obligación de cumplir con la ley en su totalidad.

Sentado ello, afirmó que “[e]s absolutamente falso que el Congreso de la Nación haya omitido identificar recursos o dictado una norma silente. Tal como surge de las

actuaciones y ratificó el *a quo*, el artículo 9° de la LFEU estableció de manera categórica el marco y mecanismo de financiamiento, encomendando al Poder Ejecutivo disponer los créditos presupuestarios necesarios para asegurar la continuidad de los servicios y autorizando su cobertura mediante la reasignación de partidas y los incrementos de ingresos corrientes recaudados por encima de las estimaciones. Pretender exigir la creación de un nuevo impuesto específico o desatender el régimen legal vigente constituye un artilugio artificioso".

Al igual que el CIN, postuló que la LFEU no crea gastos nuevos sino que establece la actualización de erogaciones ya previstas, es decir, una recomposición inflacionaria de partidas contenidas en el presupuesto de la Administración Nacional (fs. 481/517).

En otro orden de cosas, afirmó que "[c]arece de asidero la afirmación de la demandada de que la ejecución de la ley comprometería de manera desproporcionada los créditos del Estado. Se trata de una afirmación dogmática que contrasta con la actuación de la propia Administración, la cual ha realizado reasignaciones presupuestarias para otras finalidades de gobierno (ya hemos precisado en nuestra demanda situaciones tales como operativos electorales o exenciones tributarias), evidenciando que la negativa a ejecutar la Ley N.º 27.795 responde a una decisión política discrecional y no a una imposibilidad material insuperable".

Agregó que "[l]a carga de demostrar fehacientemente la supuesta carencia real, absoluta y objetiva de recursos públicos pesaba (y es en el pasado) en forma exclusiva sobre el Poder Ejecutivo al dictar el Decreto N° 759/2025. Fue el PEN quien invocó dogmáticamente la ´falta de fondos´ como causa del acto de suspensión material, sin aportar un soporte contundente que acredite el agotamiento de los recursos o la imposibilidad de cumplir con las pautas del art. 9° de la LFEU" (fs. 481/517).

En ese sentido, enfatizó que "[f]rente a la afectación de derechos constitucionales, convencionales y legales garantizados por nuestro sistema normativo, la sola alegación de ´razones de política fiscal´ por parte del Poder

Ejecutivo, no satisface el estándar constitucional de razonabilidad (art. 28 CN). El PEN estaba obligado a demostrar, no solo la falta de crédito inmediato, sino el agotamiento real de las gestiones y herramientas presupuestarias habilitadas por el legislador en el art. 9° de la LFEU para la adecuación de partidas y la imputación de excedentes de recaudación. La pretendida legalidad presupuestaria exige respaldo financiero, pero también exige considerar los instrumentos de ejecución, la recaudación efectiva y las modificaciones del presupuesto".

A propósito de ello, consideró que la cifra referida en el Mensaje N° 63/2025, invocado por la demandada, carece de aptitud para demostrar, por sí misma, la imposibilidad de cumplimiento. Explicó que "su alcance depende de la fecha de corte, del costo considerado y del conjunto de créditos seleccionados como denominador. Su traslado a otro ejercicio requiere una actualización que contemple el costo remanente, los importes ya atendidos, la recaudación y las modificaciones presupuestarias. También corresponde justificar cada exclusión: no puede equipararse una indisponibilidad legal con la decisión administrativa de preservar una asignación".

En ese marco, postuló que el Poder Ejecutivo adoptó y adopta medidas de reasignación presupuestaria para atender al cumplimiento de ciertos gastos, pero omite acudir al mismo mecanismo cuando se trata de ejecutar la LFEU, arrogándose, de tal modo, la potestad para seleccionar qué leyes aprobadas serán aplicadas y cuáles suspendidas. Y aclaró que "no hay discrecionalidad en esa decisión, hay incumplimiento liso y llano de la ley nacional".

En sustento de ese criterio, comparó el texto del artículo 1° del Decreto N° 759/2025 con la solución propiciada por el PEN en el dictado de —por ejemplo— el DNU N° 370/2025 que prorrogó la emergencia del Sector Energético Nacional hasta el 9 de julio de 2026, cuyo artículo 5° estableció que "[e]l Jefe de Gabinete de Ministros efectuará las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para la implementación de lo establecido en este decreto". A partir de allí, opinó que "según la hipótesis del

PEN, un DNU puede disponer ´modificaciones presupuestarias´ para cubrir gastos, sin otra indicación. No tiene determinación expresa de financiamiento a pesar de disponer y autorizar gastos. Sin embargo, no fue suspendida su aplicación en términos del artículo 5° de la ley 24.629".

Denunció una clara colisión entre lo preceptuado por los artículos 75 inc. 8 y 83 de la Constitución Nacional y el decreto cuestionado.

Conforme a ello, consideró que los agravios vertidos por la demandada constituyen un nuevo intento por persistir en el incumplimiento de la ley, con sustento en argumentos que ya fueron analizados y desechados por el Poder Legislativo, que consideró cumplidas las exigencias del art. 5° de la Ley N° 24.629 al votar la LFEU.

En la misma dirección, expuso que "[l]a ley 27.795 no tiene ninguna improvisación del legislador, tampoco desconocimiento de normas generales previas. Ha sido la decisión del Poder Legislativo de asistir a un sector sensible para la sociedad argentina. Encontrándose el presupuesto prorrogado a la fecha de su sanción, es ajustada a derecho la remisión de su art. 9 al art. 27 de la ley 24.156. En el ejercicio financiero siguiente se aprobó el presupuesto general mediante la ley 27.798. Los legisladores allí excluyeron expresamente la derogación de la ley 27.795 que propuso el PEN en la elevación del proyecto".

Adujo que "es falaz el escudo utilizado una y otra vez por la demandada, consistente en que la ley de presupuesto 2026 no contempló el impacto presupuestario de la ley de financiamiento universitario". Ello así por dos razones: la primera, que el artículo 9° de esa ley prevé el modo de financiamiento, y la segunda, que el Congreso de la Nación rechazó la propuesta del Ejecutivo de derogar la Ley N° 27.795 que se encontraba incluida dentro del artículo 75 del proyecto de la Ley N° 27.798.

En función de ello, postuló que, una vez sancionada la Ley N° 27.798 de Presupuesto 2026, y contándose con las pautas del art. 9° de la LFEU, el mandato del Congreso es claro, y el Ejecutivo no puede arrogarse la

potestad de seleccionar qué leyes aprobadas se aplican y cuáles se suspenden (fs. 481/517).

5. De lo expuesto hasta aquí, se advierte que el núcleo de la cuestión sometida al conocimiento de esa Cámara refiere al aspecto con relación al cual se me ha requerido intervención en los términos del artículo 120 de la Constitución Nacional y la Ley N° 27.148: el planteo de inconstitucionalidad del artículo 1° del Decreto N° 759/2025, que dispuso la promulgación de la Ley N° 27.795 de Financiamiento universitario y recomposición del salario docente "sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 24.629", efectuado por 49 universidades nacionales, el CIN y la Universidad de Buenos Aires, en ejercicio de sus propias prerrogativas constitucionales a la autarquía y autonomía universitaria, acompañadas también por un conjunto de docentes, actuando todos ellos en defensa de la comunidad universitaria cuyo derecho a enseñar y a aprender entienden vulnerados por la norma atacada.

No existe controversia entre las partes respecto a que el Decreto N° 759/2025 promulgó la Ley N° 27.795 y, de manera simultánea, suspendió su ejecución con sustento en la potestad prevista por el artículo 5 de la Ley N° 24.629. La discrepancia entre ellas se plantea respecto de la validez del ejercicio de esa facultad por el Poder Ejecutivo Nacional en el caso concreto.

6. Sentado lo expuesto, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia ha señalado que, excepto aquellas cuestiones que la Constitución reservó exclusivamente a la discrecionalidad política de otros poderes del Estado, no está exenta del control de los magistrados de la República la lesión de derechos proveniente de una violación de las normas constitucionales y reglamentarias que regulan los procesos a través de los cuales se ponen en ejercicio las facultades, incluso privativas, de otros poderes.

En las presentes actuaciones, se cuestiona el incumplimiento del Poder Ejecutivo Nacional en la ejecución de una ley destinada a financiar las universidades nacionales, docentes y alumnos, invocando para ello el ejercicio de una

competencia —de índole administrativa— que le confiere la Ley N° 24.629.

El juzgamiento de esta controversia no supone, en consecuencia, que el Poder Judicial se arrogue el ejercicio de atribuciones que la Constitución Nacional reconoce a otros poderes en materia presupuestaria, sino que, por el contrario, se postula su intervención a fin de asegurar la vigencia y eficacia de aquella frente a un planteo concreto efectuado por quienes se ven directamente afectados por la suspensión de la ejecución de la decisión del Congreso.

La cuestión exige dilucidar si el Poder Ejecutivo Nacional ejerció válidamente la competencia aquí cuestionada y, en particular, si las razones que invocó se corresponden con los términos y el alcance de la LFEU, especialmente lo dispuesto en su artículo 9°.

7. Partiendo de ello, una adecuada comprensión del asunto exige realizar una breve reseña del contexto normativo en el que fue dictado el decreto cuestionado en autos.

El 12 de septiembre de 2024, el Congreso de la Nación aprobó la Ley N° 27.757 con el objeto de “garantizar la protección y el sostenimiento del financiamiento de las Universidades Nacionales en todo el territorio de la República Argentina durante el año 2024” (artículo 1°).

Su artículo 2° ordenó al Poder Ejecutivo Nacional “actualizar las partidas presupuestarias del año 2024 a fin de garantizar el financiamiento de las Universidades Nacionales de conformidad con lo establecido en los artículos 3°, 4° y 5°”.

El proyecto no entró en vigencia ya que fue vetado por el Presidente de la Nación mediante el Decreto N° 879/2024, dictado el 2 de octubre de 2024 en ejercicio de las atribuciones previstas en el art. 83 de la Constitución Nacional. La decisión se fundó en que el proyecto sancionado resultaría “manifiestamente violatorio del marco jurídico vigente, en tanto no contempla el impacto fiscal de la medida ni tampoco determina la fuente de su financiamiento”.

Específicamente, el PEN invocó las reglas previstas en los artículos 38 de la Ley N° 24.156 y 126 del

Reglamento de la Cámara de Senadores. Consideró que el presupuesto en ejecución —aprobado para el ejercicio 2023 y prorrogado mediante el Decreto N° 88/2023— no incluía los créditos necesarios para atender al gasto asociado al financiamiento universitario, por lo cual su implementación demandaría aportes adicionales del Tesoro Nacional. Además, postuló que, en todo caso, el financiamiento debería ser discutido al momento de sancionarse el Presupuesto Nacional para el ejercicio fiscal que correspondiese.

Sin embargo, finalizado el año 2024, ante la falta de acuerdo legislativo para la aprobación de una ley de presupuesto para el ejercicio 2025, el Poder Ejecutivo Nacional decidió prorrogar —por segunda vez— la Ley N° 27.701 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2023. La medida fue ordenada por el Decreto N° 1131/2024, dictado en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 99 inc. 1 de la Constitución Nacional y el artículo 27 de la Ley N° 24.156.

En un contexto de repetidos reclamos sociales por la desactualización de las partidas presupuestarias destinadas al sostenimiento del sistema universitario nacional, el 21 de agosto de 2025 el Congreso de la Nación aprobó la Ley N° 27.795 de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente cuyo cumplimiento reclaman las actoras en este proceso. Su objeto consiste en “garantizar la protección y el sostenimiento del financiamiento de la educación universitaria pública en todo el territorio de la República Argentina” (artículo 1°).

Para ello, en su artículo 2° establece que el Poder Ejecutivo Nacional definirá las partidas presupuestarias destinadas al programa 26 “Desarrollo de la Educación Superior” de acuerdo a una serie de objetivos allí enumerados, entre los que se menciona: “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” (inc. “b”); “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" (inc. "e"); "desarrollar y consolidar la función de la investigación en las universidades públicas" (inc. "f"); "asegurar la provisión y el mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento de las universidades" (inc. "g"); "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" (inc. "j"); entre otros.

Concretamente, la LFEU ordenó al Poder Ejecutivo Nacional:

i. Llevar a cabo una recomposición del presupuesto 2024 destinado a los gastos de funcionamiento allí detallados, según la variación del IPC publicado por el INDEC para el período comprendido entre el 1° de mayo al 31 de diciembre de 2024 (artículo 3°).

ii. Realizar una actualización presupuestaria bimestral desde el 1° de enero hasta el 31° de diciembre de 2025, de acuerdo al IPC publicado por el INDEC, para ciertos gastos de funcionamiento de las universidades públicas. Aclaró que "[l]os aumentos otorgados y oportunamente efectivizados por el Poder Ejecutivo nacional en el programa 26 de ´Desarrollo de la Educación Superior´ para atender las mencionadas actividades presupuestarias durante el año 2025 deberán tomarse a cuenta para el cálculo del presente artículo" (artículo 4°).

iii. Recomponer los salarios de los docentes y no docentes de las universidades públicas en el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 hasta la sanción de la ley, en un porcentaje que no puede ser inferior al IPC informado por el INDEC para ese lapso temporal. Estableció que ese aumento deberá hacerse efectivo al mes siguiente de la publicación de la ley en el Boletín Oficial. También dispuso que "[t]odo 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" (artículo 5°).

iv. Convocar a paritarias para el personal docente y no docente, a partir del mes siguiente a la sanción de la ley, y con una periodicidad no mayor a los tres meses calendario, "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)" (artículo 5° *in fine*).

v. Disponer la recomposición de todos los programas de becas estudiantiles (Progresar, Carreras Estratégicas Manuel Belgrano, Enfermería y otras) por la variación acumulada del IPC informado por el INDEC en el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 hasta la sanción de la ley. Asimismo, estableció respecto de tales programas "el incremento progresivo de estudiantes beneficiarios acorde a la matrícula de las instituciones públicas de los niveles superior y secundario" (artículo 6°).

vi. Destinar una partida especial, en ese año, "para regularizar los correspondientes ingresos a la carrera de Investigador Científico y otorgar las becas tanto de ingresantes como posdoctorales" (artículo 7°).

A tales fines, en el artículo 9°, titulado "Recursos", la ley estableció que "El Poder Ejecutivo nacional dispondrá –tal como lo establece el artículo 27, inciso 2.c), de la ley 24.156– los créditos presupuestarios para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios y en consecuencia a ello, la adecuación de partidas presupuestarias a fin de actualizar al 1º de enero de 2025 el presupuesto correspondiente a las universidades públicas, sin impactar sobre la distribución de la coparticipación federal de impuestos a las provincias ni a los aportes del Tesoro nacional.

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

Por su parte, el citado artículo 27 inc. 2 punto “c” de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional antes mencionado prevé que “[s]i al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regir[á] el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deber introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados: (…) 2. En los presupuestos de gastos: c) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios”.

El texto aprobado por ambas Cámaras pasó a consideración del Poder Ejecutivo Nacional, que decidió observarlo en su totalidad (Decreto N° 647/2025 del 10 de septiembre de 2025). En sus considerandos, el PEN señaló que el proyecto presentaba importantes deficiencias en el financiamiento previsto para afrontar los gastos que genera su aplicación, y volvió a invocar el artículo 38 de la Ley N° 24.156 y el artículo 126 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

Al respecto, sostuvo que “[e]l cumplimiento de dicha regla no puede considerarse satisfecho cuando las supuestas fuentes de financiamiento invocadas carecen de correlación directa con los gastos dispuestos por el proyecto”, y que “[l]a satisfacción de lo previsto por el artículo 38 de la Ley N° 24.156 exige no solo la mención de una fuente, sino su efectiva capacidad de financiamiento, lo cual implica que los recursos sean concretos, específicos, actuales y suficientes” (Decreto N° 647/2025, considerandos S/N).

Bajo esa óptica, consideró que el proyecto de ley aprobado por el Poder Legislativo no cumple con los recaudos legales mencionados, ya que “la fuente de financiamiento prevista a través del artículo 9° del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 27.795 es manifiestamente insuficiente y, además, no configura una fuente real de financiamiento” (Decreto N° 647/2025, considerando S/N).

En tal sentido, señaló que la encomienda al Poder Ejecutivo Nacional para efectuar reasignaciones presupuestarias, en los términos del artículo 27 inc. 2 punto “c” de la Ley N° 24.156 no es suficiente para cumplir con aquella exigencia en tanto “no exime al H. CONGRESO DE LA NACIÓN de cumplir, al momento de legislar, con su deber de estimar los gastos y especificar la fuente de los recursos a utilizar para su financiamiento” (Decreto N° 647/2025, considerando S/N).

Luego agregó que “el artículo 27, inciso 2.c) de la Ley N° 24.156 se refiere únicamente a los criterios que el PODER EJECUTIVO NACIONAL debe considerar al elaborar un presupuesto de prórroga y no a lo previsto en el artículo 38 de la misma ley, que regula los incrementos de gastos dispuestos por ley durante la ejecución presupuestaria” (Decreto N° 647/2025, considerando S/N).

Además, indicó que “las disposiciones citadas tienen por fin limitar la discrecionalidad del PODER LEGISLATIVO NACIONAL, que debe actuar con sensatez institucional, de forma responsable, cuidando de no emitir disposiciones cuya aplicación sea inconveniente para las cuentas públicas, o que contradigan la proyección de ingresos y distribución de gastos prevista en el Presupuesto Nacional” (Decreto N° 647/2025, considerando S/N).

Entendió que el proyecto de LFEU realizó un abordaje genérico de los recursos necesarios para su financiamiento, “sin precisar las sumas de crédito necesarias” (Decreto N° 647/2025, considerandos S/N).

También rechazó la posibilidad de que el financiamiento provenga del aumento de ingresos corrientes recaudados por encima de lo presupuestado o prorrogado, con sustento en que la norma “no indica qué partidas deberán dejar de financiarse ni cómo se afrontará el gasto en caso de que tales recursos resulten insuficientes” (Decreto N° 647/2025, considerandos S/N).

Sin perjuicio de ello, reconoció la pérdida de poder adquisitivo que afectó a los salarios de docentes y no docentes de universidades nacionales —indicó que entre diciembre de 2023 y julio de 2025 las remuneraciones se

incrementaron un 128,49% mientras que en el mismo período la variación del IPC fue de 220,45%—, pero luego de realizar una estimación del costo —total y discriminado por área— que aparejaría la implementación de la Ley N° 27.795 tal y como fue aprobada por el Congreso, concluyó que "el proyecto de ley implicaría un costo total de alrededor de $ 1.069.644.600.000 (UN BILLÓN SESENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS MIL) para el presupuesto de 2025". Argumentó entonces que la ejecución de un gasto de tal magnitud dificultaría gravemente la sostenibilidad de las finanzas públicas, ya que implicaría la necesidad de obtener una fuente de financiamiento extraordinaria, imprevista, a efectos de afrontar su costo (Decreto N° 647/2025, considerandos S/N).

Sobre esas bases —en esencia— ejerció la facultad de veto, invocando a esos fines el artículo 83 de la Constitución Nacional (Decreto N° 647/2025, último párrafo).

En tales condiciones, el proyecto de LFEU fue devuelto al Honorable Congreso de la Nación, donde se reanudó el debate. Así, en la sesión que tuvo lugar el 17 de septiembre de 2025 la Cámara de Diputados resolvió, por mayoría agravada, rechazar el veto presidencial y remitir el proyecto de ley nuevamente a la Cámara Alta para su tratamiento. El 2 de octubre de 2025 el Senado de la Nación ratificó la ley con 58 votos afirmativos contra 7 negativos y 4 abstenciones, quedando configurada de tal modo la insistencia legislativa.

La Presidenta del Senado dispuso entonces "[e]n conformidad con el artículo 83 de la Constitución Nacional, este Honorable Senado resuelve insistir en la sanción original del proyecto de ley registrado bajo el número 27.795, que fuera vetado totalmente por el Poder Ejecutivo Nacional, de Financiamiento de la Educación Universitaria y Recomposición del Salario Docente. En consecuencia, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación".

Finalmente, el 20 de octubre del mismo año se dictó el Decreto N° 759/2025 con la firma conjunta del

Presidente de la Nación, el Jefe de Gabinete de Ministros, y la Ministra de Capital Humano, el cual dispuso:

"ARTÍCULO 1.- Promúlgase la Ley NO 27.795 (IF-2025-110973842-APN-DSGA#SLYT), sin perjuicio de lo dispuesto el artículo 5° de la Ley N° 24.629.

ARTÍCULO 2°.- Comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese".

De acuerdo a lo previsto en el último párrafo de su motivación, el decreto fue dictado en virtud de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo Nacional por los artículos 83 y 99 inciso 1 de la Constitución Nacional.

En los considerandos del acto, el PEN señaló que "la ejecución de la totalidad de la ley bajo análisis conlleva un costo de aproximadamente PESOS UN BILLÓN SESENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS MIL ($1.069.644.600.000) para el presupuesto de 2025". Añadió que "a pesar de los gastos que conlleva la medida propuesta, el H. CONGRESO DE LA NACIÓN evitó indicar de manera fehaciente la manera en la cual han de financiarse las erogaciones que la aplicación de la Ley N° 27.795 suponen para el ESTADO NACIONAL".

Sobre esa base, invocó nuevamente que la Ley N° 27.795 incumple el artículo 38 de la Ley N° 24.156, que establece que "toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su funcionamiento". Ello así en el entendimiento de que el artículo 9 de la LFEU, al abordar los recursos destinados a financiar el incremento presupuestario, "lo hace de manera genérica, sin precisar las sumas de crédito necesarias, limitándose a habilitar una readecuación de partidas presupuestarias" (Decreto N° 759/2025, considerando S/N).

En particular, sostuvo que "[e]l artículo 27 inc. 2.c) de la Ley 24.156 se refiere únicamente a los criterios que el PEN debe considerar al elaborar un presupuesto de prórroga y no constituye una fuente de financiamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la misma ley,

el que regula los incrementos de gastos dispuestos por ley durante la ejecución presupuestaria" (Decreto N° 759/2025, considerando S/N y dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación que cita).

A partir de allí, explicitó que, aunque promulgada, la Ley N° 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". Sobre esa base, el PEN consideró que la LFEU "encuadra precisamente en el supuesto de hecho previsto por el artículo 5° de la Ley de Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional, lo que lleva a la aplicación de la consecuencia jurídica dispuesta por este artículo (…)".

Concluyó que "lo antedicho no importa que el PODER EJECUTIVO NACIONAL pretenda evitar llevar adelante las responsabilidades derivadas de la ejecución de la ley, sino que es la consecuencia del reparto de competencias fijado por nuestra CONSTITUCIÓN NACIONAL". Ello, pues "si este Poder procediera a ejecutar la ley bajo análisis, estaría actuando en contra del mandato expreso que estableció el H. CONGRESO DE LA NACIÓN por la Ley N° 24.629, violando la ley y la división de poderes".

El 21 de octubre de 2025 la Ley N° 27.795 fue publicada en el Boletín Oficial.

8. Reseñados así los antecedentes del caso, el examen de la validez constitucional del Decreto N° 759/2025 debe efectuarse en el marco establecido en la Constitución Nacional respecto al reparto de competencias para la formación y sanción de las leyes. Estas se distribuyen entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y la ciudadanía, de acuerdo al sistema de frenos y contrapesos que caracteriza la forma republicana de gobierno y la representación federal. En ese marco, la Constitución asigna al Poder Ejecutivo Nacional las potestades de presentar proyectos de ley, promulgarlos (de forma total o parcial) y vetarlos (de forma total o parcial), estableciendo el procedimiento y los límites

conforme a los cuales esas facultades deben ser llevadas a cabo (artículos 77, 78, 80, 83 y 99, inc. 3, primer párrafo).

Tanto la promulgación parcial de un proyecto de ley como, con mayor énfasis, el poder de veto, confieren al Ejecutivo un rol trascendente en el ejercicio de la función legislativa, puesto que le permiten objetar propuestas legislativas que obtuvieron la aprobación de ambas Cámaras. La gravitación de esta función colegisladora tiene prevista, como contrapartida necesaria para garantizar la división de poderes, una instancia de control posterior a cargo del Congreso. En el caso del poder de veto, su efecto inmediato consiste en la suspensión del proyecto observado y su remisión a la Cámara de origen para que lleve a cabo un nuevo análisis de la cuestión, cumplido lo cual, se exige una mayoría agravada —dos tercios de votos afirmativos— para que el proyecto pase a la Cámara revisora donde continuará el debate. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación (artículo 83 de la Constitución Nacional).

En este sentido, cabe tener presente la especial importancia que la Constitución asigna a los debates parlamentarios suscitados ante la observación total de un proyecto de ley. La exigencia de mayorías agravadas no es el único requisito previsto en esa instancia: el artículo 83 también exige que en esa clase de sesiones las votaciones se realicen de manera nominal, por sí o por no, y que tanto los nombres como los fundamentos de los legisladores sufragantes sean publicados inmediatamente por la prensa. Este mandato de publicidad reforzada demuestra la importancia que la Constitución asigna a la opinión pública en el control de las discrepancias entre el Poder Legislativo y el Presidente en la formación de las leyes (GELLI, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada, 2° edición, Buenos Aires, La Ley, 2004, p. 648/650).

La promulgación de una ley lleva consigo la orden de su publicación en el Boletín Oficial (artículo 99 inc. 3, primer párrafo, CN) luego de lo cual adquiere vigencia (artículo 7 del Código Civil y Comercial de la Nación).

Así las cosas, una vez vigente una ley el Poder Ejecutivo es el encargado de llevar a cabo su ejecución cuando ella supone el ejercicio de una actividad administrativa. Las facultades que le reconoce la Constitución Nacional para ponerla en tela de juicio se ejercen durante el procedimiento para su formación y sanción—mediante los poderes de veto y promulgación parcial— y quedan sujetas a la consideración posterior del Poder Legislativo en cuanto órgano que tiene a su cargo la función legislativa de manera prevalente.

Tanto es así que, una vez que la ley adquiere vigencia el Poder Ejecutivo no está autorizado para derogarla —excepto a través de los mecanismos excepcionales previstos en el artículo 99 inc. 3 segunda parte, y artículo 76 de la Constitución Nacional, en los que, en realidad, ejerce competencias legislativas—, ni para objetar siquiera su constitucionalidad ante los tribunales (cfr. doctrina de Fallos: 311:1237 y sus citas; 312:2075 y 322:227).

9. En este marco, la suspensión de la ejecución de la ley decidida por el Poder Ejecutivo Nacional aquí cuestionada se fundó en la potestad prevista en el artículo 5° de la Ley N° 24.629. Esa norma ordena que “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”.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el apartado anterior, se advierte que la Ley N° 24.629 reconoce al PEN una atribución que exorbita las reconocidas en el propio diseño constitucional en lo que hace a la ejecución de las leyes, en tanto lo habilita a decidir de manera unilateral la suspensión de una ley aprobada y vigente, con sustento en razones de índole financiera y presupuestaria, por un plazo indeterminado y sin prever siquiera una posterior intervención del Congreso de la Nación.

Por los motivos expuestos, considerando que la validez constitucional de esta norma no ha sido cuestionada en autos, su interpretación debe hacerse restrictivamente en razón de la excepcional competencia que se le atribuye al

Poder Ejecutivo, evitando que se convierta en un mecanismo indirecto para burlar la ejecución de las leyes.

10. Por otra parte, el examen del decreto en cuestión exige considerar igualmente el procedimiento parlamentario que lo precedió. En particular, que el Poder Ejecutivo Nacional acudió a su dictado luego de que, habiendo observado en forma total el proyecto de LFEU aprobado el 12 de septiembre de 2024 y el proyecto aprobado el 21 de agosto de 2025, el Congreso insistiera sobre este último con dos tercios de los votos de cada una de sus Cámaras tras un extenso debate (véanse los Diarios de Sesiones del 17 de septiembre de 2025 en la Cámara Baja y del 2 de octubre de 2025 en la Cámara Alta).

En ese contexto, la decisión de promulgar la LFEU, convirtiéndola en norma vigente —consecuencia impuesta en sí por la propia Constitución Nacional en el art. 83— y, a la vez, privarla de eficacia mediante el ejercicio de una competencia legal, conduce a un efecto materialmente equivalente al del veto —al que el PEN se encontraba privado de acudir nuevamente, tras la insistencia del Congreso— y también por tales motivos debe ser examinada con especial rigurosidad en términos constitucionales.

11. Llegado este punto y como resulta de la reseña de antecedentes efectuada anteriormente, cabe recordar que el artículo 9° de la Ley N° 27.795 establece que, para su cumplimiento, el PEN puede reestructurar partidas —en línea con la facultad prevista en el artículo 27 inc. “c” de la Ley N° 24.156— y acudir a los ingresos corrientes recaudados por encima de los montos presupuestados como ingresos (o prorrogados).

Para el Poder Ejecutivo Nacional ese precepto no contiene una identificación de las fuentes de financiamiento con las cuales ha de cumplir con las obligaciones impuestas por la propia LFEU. Tras fundar en ello el veto de la primera Ley, ante la insistencia del Congreso y la promulgación de la ley impuesta por la Constitución Nacional, por las mismas razones procedió a suspenderla pero acudiendo ahora a una competencia de

origen legal que, como se expuso anteriormente, tensiona al extremo el diseño constitucional en materia presupuestaria y el principio de división de poderes.

12. Con relación a la primera fuente de financiamiento identificada por el legislador, cabe recordar que los artículos 2° y 9° de la LFEU establecieron que el Ejecutivo dispondría una adecuación de las partidas presupuestarias, ante gastos necesarios, con ciertas limitaciones específicas: no podría afectar recursos coparticipables ni usar fondos destinados a aportes del Tesoro. Esas disposiciones, en mi opinión, constituyen un mandato conferido al órgano encargado de ejecutar la ley, en la que se lo compelió a buscar en otras partidas presupuestarias los recursos necesarios, y a reasignarlos, para la efectiva implementación de la norma, que en la técnica y práctica presupuestaria constituye una identificación idónea de la fuente de financiamiento para afrontar erogaciones públicas.

Para el momento en que ocurrió la aprobación legislativa de la Ley N° 27.795, el Decreto N° 647/2025 de veto, la insistencia legislativa y, finalmente, el Decreto N° 759/2025 —meses de agosto a octubre de 2025—, no existía un presupuesto legalmente aprobado. Durante todo el año rigió la prórroga que el propio Poder Ejecutivo Nacional dispuso —por segunda vez— sobre la Ley N° 27.701 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2023, en base a la competencia prevista en el artículo 27 de la Ley N° 24.156 (cfr. Decretos Nros. 88/2023 y 1131/2024).

Ello significó que durante los ejercicios 2024 y 2025, la ejecución presupuestaria se llevó a cabo mediante los mecanismos especiales previstos en el Ley N° 24.156 (artículo 27) que faculta al Poder Ejecutivo a introducir “ajustes” en el presupuesto general que estuvo en vigencia en el año anterior, previendo la facultad de “[i]ncluir los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios” (inc. “c”). La reglamentación de esa norma prevé, bajo una fórmula amplia, que “[s]i al inicio del ejercicio financiero no se

encontrare aprobado el Presupuesto General, la SECRETARIA DE HACIENDA establecerá los procedimientos necesarios para atender los gastos imprescindibles de la Nación" (Decreto N° 1344/2007, artículo 27).

En efecto, para el ejercicio presupuestario del año 2024 el Poder Ejecutivo Nacional prorrogó el presupuesto del año 2023 sin ajustes nominales (ver Decreto N° 88/2023 y Decisión Administrativa N° 5/2024). Al año siguiente, en diciembre del 2024, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso que para el presupuesto general del 2025 regirían las disposiciones del presupuesto del 2023 (Ley N° 27.701). Sobre esa base, el Decreto N° 1131/2024 instruyó al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer adecuaciones sobre el presupuesto de gastos y el presupuesto de recursos, como así también a efectuar modificaciones institucionales en el marco de la Ley de Ministerios N° 22.520, sus modificatorias y complementarias

Mediante la decisión administrativa 3/2025 el JGM readecuó el presupuesto vigente al 2024, repitiendo el monto nominal de recaudación tributaria del 2024 —esto es, sin ajuste nominal de los recursos, lo que generaría mayores ingresos cuya asignación quedaría diferida— excepto por la detracción de impuestos que ya no estaban vigentes y por un recálculo en materia de seguridad social.

Si bien el accionado cuestiona la técnica legislativa en este punto y aduce que la facultad de reasignar créditos presupuestarios no equivale a determinar la fuente de financiamiento de un nuevo gasto, esa postura es contradictoria con el proceder que adoptó en otras situaciones frente a normas que le conferían facultades análogas para su ejecución. Por caso, frente a la Ley N° 27.796 que le ordenó reasignar "partidas presupuestarias correspondientes al Ministerio de Salud" y lo facultó a "ampliar los recursos mediante el uso de reservas destinadas a contingencias sanitarias" (art. 5°), mediante la Decisión Administrativa N° 29/2025 modificó el Presupuesto para el Ejercicio 2025, incrementando el presupuesto de la Jurisdicción 80 - MINISTERIO DE SALUD y lo compensó con

una disminución de los créditos asignados a la Jurisdicción 91 - OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO.

Incluso, como señala la Universidad de Buenos Aires al contestar el recurso de apelación del Estado Nacional, la técnica empleada por la LFEU para identificar la fuente de financiamiento de los deberes impuestos por ella, es la misma que el propio Poder Ejecutivo Nacional, al dictar decretos de necesidad y urgencia en materia presupuestaria que conllevan erogaciones de fondos públicos, utilizó para dar por satisfecha la existencia de identificar una fuente de financiamiento. Así lo hizo, por ejemplo, entre otros casos citados por la Universidad, al otorgar al Jefe de Gabinete de Ministros facultades para efectuar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para la implementación de lo establecido en torno a la continuidad de la política de reestructuración de subsidios (art. 5° del DNU 370/2025), al asignar adicionalmente una suma destinada a la Secretaría de Inteligencia de Estado para el fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Nacional (art. 1° del DNU 656/2024, que se fundó en las disposiciones de la Ley N° 27.701 y el art. 27 de la Ley N° 24.156), y al modificar el presupuesto y readecuar los créditos de la Secretaría de Inteligencia en virtud del rechazo por ambas Cámaras Congreso al incremento otorgado mediante el Decreto anterior (art. 1° del DNU 1104/2024).

13. Pero además, la LFEU previó una segunda fuente específica de financiamiento consistente en los ingresos excedentes sobre los presupuestados. Cabe reiterar que la ley se dictó en un ejercicio con presupuesto prorrogado sin ajuste nominal de los recursos, lo que permitía prever al Poder Legislativo, al momento de sanción de la ley y en especial al tiempo de su insistencia, que durante el año 2025 existirían ingresos en exceso que no contasen con una contrapartida de gastos y que ello podría emplearse para la ejecución de la LFEU.

Sobre el punto, de la página de datos abiertos de la Oficina Nacional de Presupuesto surge que el crédito vigente (sin considerar los servicios de deuda) a octubre del

año 2025 ascendía a $113,1 billones para todo 2025 (o $125,4 billones incorporando esos servicios) y que los recursos percibidos ya ascendían a $113,9 billones, con lo que cubrían el total del gasto previsto (excluyendo la deuda) un bimestre antes de que termine el ejercicio.

La existencia de ingresos corrientes recaudados en exceso de lo presupuestado fue reconocida, además, por el PEN en este proceso. En el Informe de Avance del Proyecto de Presupuesto General 2026 sometido a consideración del Congreso de la Nación el 30 de junio de 2025 —citado por la demandada a fs. 2309/2364 y fs. 4108/4149 de la causa CAF 39475/2025, y a fs. 252/320 y fs. 380/433 de la causa CAF 39324/2025—, la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación señaló que durante el ejercicio financiero 2025, hasta la fecha del informe, "la Administración Pública Nacional registró un resultado primario superavitario, en base devengado, de $ 6.769.790,5 millones (equivalente al 0,8% del PBI) y un resultado financiero también positivo de $ 2.437.592,4 millones. Los recursos totales percibidos durante el período enero – mayo de 2025 se ubicaron en el 39,1% respecto del presupuesto vigente de recursos" (p. 19/20). También aludió al logro de superávit financiero durante el año 2024 (p. 26).

El Mensaje de elevación del Proyecto de Presupuesto General 2026 (Mensaje N° 104/2025) del 15 de septiembre ratificó la existencia de superávit financiero en el Sector Público Nacional durante 2024 y 2025. Particularmente respecto del ejercicio 2025, el PEN informó que "[e]n lo que va de 2025, el Sector Público Nacional continúa registrando superávit tanto primario como financiero. En el acumulado a julio, el resultado financiero positivo representó el 0,3% del PIB, mientras que el superávit primario alcanzó el 1,1% del producto. Cabe destacar que este resultado se logró en simultáneo con la implementación de medidas de reducción impositiva, como la eliminación del Impuesto PAIS y la baja de derechos de exportación e importación, así como un conjunto de medidas de administración tributaria que reducen los ingresos del

SPN en aproximadamente 2 puntos porcentuales del PIB, sin afectar los recursos coparticipables. Aun así, se está logrando un superávit primario que exceda el pago de intereses de la deuda, para lograr por segundo año consecutivo un excedente financiero en las cuentas públicas nacionales. De cara a 2026, la política económica prevé mantener el sendero iniciado desde diciembre de 2023 con el ancla fiscal como uno de sus ejes prioritarios, proyectando para el Sector Público Nacional un superávit financiero equivalente al 0,3 del PIB" (p. 4).

Se advierte así que esta fuente de financiamiento no sólo se encontraba establecida de forma precisa en el artículo 9° de la LFEU sobre la base de una previsión concreta, sino que tales fondos existían al momento de insistirse con la sanción de la norma y existieron con posterioridad, como surge de los datos oficiales informados por el propio Estado Nacional.

Para más, la técnica legislativa empleada por la LFEU no es novedosa para el demando, en la medida que ya el artículo 9° Ley N° 27.701 habilitó el uso de recursos excedentes al indicar que el Jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención del Ministerio de Economía, "podrá disponer ampliaciones en los créditos presupuestarios de la Administración Central, de los Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social, y su correspondiente distribución, financiados con incremento de los recursos con afectación específica, recursos propios, transferencias de entes del Sector Público Nacional, donaciones y los remanentes de ejercicios anteriores que por ley tengan destino específico". En base a esa norma se dictó, por caso, la Decisión Administrativa N° 38/2025 que modificó el Presupuesto General para el ejercicio 2025, las cuotas de compromiso presupuestario para el cuarto trimestre de ese año y las cuotas de devengado presupuestario para el mes de diciembre de 2025.

14. Por otra parte, frente al atraso presupuestario que la LFEU intenta remediar, reconocido por el Poder Ejecutivo Nacional en la motivación de los Decretos Nros. 647/2025 y 759/2025 y también en estas actuaciones,

la suspensión ordenada produce un impacto regresivo sobre los derechos a la autonomía y autarquía universitaria y el derecho a la educación a cuya protección se dirige la ley (cfr. artículos 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional).

De acuerdo a la información proporcionada por el PEN en el decreto cuestionado, la brecha existente entre el incremento de los salarios del personal docente y no docente de las universidades públicas entre diciembre de 2023 y julio de 2025 (128,49 %), y la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) durante el mismo período (220,45 %) fue de 91,96 puntos porcentuales. En base a ello, estimó que la recomposición de las remuneraciones del personal docente y no docente en 2025 para reflejar la variación del IPC entre enero de 2023 y julio de 2025 equivale a un aumento salarial del 40,25% sobre los haberes básicos liquidados en julio de 2025 (cfr. considerando S/N del Decreto N° 759/2026).

En estas condiciones, al incumplir las órdenes de recomposición y actualización de los gastos salariales, de funcionamiento, de becas estudiantiles y de financiamiento de la actividad de investigación científica, previstas en la LFEU, el Poder Ejecutivo Nacional dictó una medida regresiva que exigía, incluso en un escenario de supuesta insuficincia presupuestaria, una justificación más rigurosa.

En el caso “Asociación de Trabajadores del Estado” la Corte Suprema de Justicia de la Nación ratificó la vigencia del principio de progresividad en el ordenamiento jurídico interno, y distinguió sus dos aristas: un deber positivo de adoptar medidas concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, y una obligación negativa que le impone abstenerse de tomar medidas —legislativas, reglamentarias, de administración o de cualquier otra índole— que interfieran directa o indirectamente en el nivel de disfrute del derecho alcanzado (Fallos 336:672 y sentencias que cita).

A fin de garantizar la vigencia de esa garantía, estableció que todas las medidas estatales de carácter

deliberadamente regresivo en materia de derechos humanos requieren la consideración más cuidadosa y deben justificarse con referencia a la totalidad de los derechos previstos en el PIDESC y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que el Estado disponga (Fallos 336:672, con cita a las Observaciones Generales N° 18 —párr. 21—, 17 —párr. 27— y 19 —párrafo 42—, entre otras, del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales; y antecedentes "Aquino" Fallos 327:3753, "Madorrán" Fallos 330:1989, "Milone" Fallos 327:4607, "Sánchez" Fallos 328:1602 —voto del juez Maqueda—, entre otros).

De ese modo, el máximo tribunal dejó sentado que las medidas regresivas cargan con una fuerte presunción de inconvencionalidad (Fallos 336:672 "ATE", 327:3753 "Aquino", 331:250 "Medina", y 330:5435 "Silva" votos de los Dres. Fayt y Petracchi).

Ante esa presunción, la motivación del decreto bajo análisis debía dar cuenta de que la suspensión de la LFEU fue decidida luego de una consideración cuidadosa de la totalidad de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el Pacto y que resultaba la alternativa menos gravosa para la satisfacción de los derechos fundamentales en su conjunto. A esos fines, debía contemplar especialmente el aprovechamiento máximo de todos los recursos disponibles para el Estado, de acuerdo a las competencias legalmente establecidas para ello —más allá de la técnica empleada por el legislador para disponer su financiamiento— en tanto la obligación de progresividad y no regresividad recae también sobre el Poder Ejecutivo y constituye un principio de jerarquía supralegal.

Ese análisis no fue efectuado por el PEN al dictar el Decreto N° 759/2025. La determinación de suspender de manera total y por tiempo indeterminado la ejecución de la LFEU fue precedida de una evaluación del costo total que requería su aplicación, una interpretación restrictiva de los recursos previstos por el legislador en el artículo 9° para solventarlos y una aplicación dogmática del artículo 5° de la Ley N° 24.629. Sin embargo, nada se dijo

acerca de las facultades con las que cuenta el poder administrador para cumplir, dentro de las reglas que el equilibrio presupuestario impone, el mandato legislativo.

Frente a una ley que reconoce el progresivo deterioro del sistema nacional de educación superior y ordena medidas concretas para remediar esa situación, el Poder Ejecutivo se ubicó como un mero ejecutor presupuestario que omitió justificar haber agotado todas las alternativas de las que dispone para lograr el cumplimiento de la norma que, como se expuso, pretende paliar los efectos regresivos advertidos sobre ciertos derechos constitucionales.

15. Las manifestaciones de la demandada referidas a que las sumas recaudadas en exceso son insuficientes para absorber la integralidad de los gastos y que la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2026 establece como objetivo obtener un resultado financiero equilibrado o superavitario (Ley N° 27.798, artículo 1°), tampoco alcanzan para justificar la medida ni su alcance.

En efecto, el PEN no logró demostrar que ejecutó la LFEU, cuanto menos, en la medida de los fondos disponibles identificados por el Congreso, sino que se limitó a invocar una insuficiencia presupuestaria y la posibilidad de que se comprometa el objetivo de “déficit cero” para avalar la suspensión total de la ley, en contravención a los principios de interpretación estricta y examen de no regresividad impuestos a su actuar de acuerdo a las circunstancias y principios reseñados.

La mera alegación de la insuficiencia de los fondos o del costo total de la ejecución de la ley es una cuestión que, frente a la entidad de los derechos en juego, debió ser debidamente probada por la demandada. En este sentido, se ha señalado que si bien las limitaciones de recursos deben ser tenidas en cuenta al momento de determinar el alcance de las obligaciones, quienes pretendan escudarse en una imposibilidad de cumplimiento deben demostrar “que han realizado todos los esfuerzos a su alcance para satisfacer sus deberes; máxime cuando la

obligación está en cabeza del Estado (nacional, provincial o municipal), pues es quien cuenta con la información presupuestaria" (del voto en disidencia del juez Lorenzetti, en Fallos: 345:1481. La Corte, por mayoría, aplicó el art. 280 CPCCN).

16. Tales circunstancias fueron soslayadas por el Poder Ejecutivo Nacional cuando atribuyó al Congreso haber "evitado indicar de manera fehaciente la manera en la cual se financiarán las erogaciones que la aplicación de la Ley N° 27.795 suponen al Estado Nacional" y, en base a ello, consideró vulnerada la regla prevista en el artículo 38 de la Ley N° 24.156 y ejerció la atribución de suspender una ley vigente estipulada en el artículo 5 de la Ley N° 24.629.

Sin embargo, como se expuso, las fuentes de financiamiento necesarias para cumplir con la ejecución de la LFEU habían sido debidamente identificadas por el Congreso al sancionar la ley y se advierte, además, que en ese momento la ejecución presupuestaria se encontraba bajo control absoluto del Poder Ejecutivo Nacional mediante los mecanismos especiales previstos para el supuesto de "presupuesto sin ley". Así, el PEN pretende exigirle precisión presupuestaria al Poder Legislativo para ejecutar una norma dictada cuando él mismo ejercía el control absoluto del presupuesto.

Frente a un presupuesto sin ley, el Poder Ejecutivo no podía desconocer las leyes presupuestarias especiales sancionadas por el Congreso de la Nación —con mayorías agravadas, como ya se expuso— con el simple argumento de que el legislador no le indicó de dónde obtener los fondos que, en realidad, administraba mediante los mecanismos de reestructuración presupuestaria previstos en la Ley N° 24.156 y ejercidos frecuentemente durante los ejercicios 2024 y 2025. En este sentido, se pueden citar como ejemplo el Decreto N° 425/2025 mediante el cual el Poder Ejecutivo modificó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2025, la Decisión Administrativa N° 38/2025 citada anteriormente, y la Decisión Administrativa N° 3/2025 que determinó los Recursos y Créditos Presupuestarios vigentes

correspondientes a la prórroga de la Ley N°27.701 -Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2023- para dar inicio a la ejecución del Ejercicio Fiscal 2025, entre otras normas análogas.

17. En síntesis, teniendo en cuenta las pautas antes mencionadas bajo las cuales debe juzgarse el ejercicio de la atribución legal en cuestión, los fundamentos esgrimidos por el PEN son insuficientes para fundar la medida ni su alcance. La presencia de una indicación legal de las fuentes de financiamiento y el reconocimiento de su existencia, ponen en evidencia que el presupuesto de hecho previsto en el artículo 5° de la Ley N° 24.629 no se encuentra configurado y que la suspensión de la ejecución de la ley no tiene un fundamento válido.

18. A lo expuesto cabe añadir que luego de la sanción de la Ley N° 27.795 propició su derogación y el Congreso rechazó insistentemente esas propuestas, proceder que debe ser entendido como una ratificación de la vigencia de los deberes impuestos al Poder Ejecutivo Nacional por la ley oportunamente sancionada.

En efecto, tan solo dos meses después de dictado el Decreto N° 759/2025, el 16 de diciembre de 2025, en la reunión de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda para tratar el proyecto de Ley de Presupuesto General 2026, el dictamen de mayoría introdujo algunas modificaciones, entre ellas el artículo 75 que propuso derogar la Ley de Financiamiento de la Educación Universitaria N° 27.795 y la Ley de Emergencia en Discapacidad N° 27.793 (cfr. p. 5/27 del Diario de Sesiones del 17 de diciembre de 2025 de la Cámara de Diputados). En cambio, los dictámenes presentados en minoría denunciaron el incumplimiento de las Leyes Nros. 27.795, 27.793 y 27.796 —todas ellas insistidas por el Congreso— y propiciaron la adopción de medidas para revertir esa situación (cfr. p. 29/112 del Diario de Sesiones del 17 de diciembre de 2025 de la Cámara de Diputados).

Por mayoría de 123 votos negativos contra 117 afirmativos (y 2 abstenciones) la Cámara Baja resolvió excluir el artículo 75 del proyecto de Ley N° 27.798, y dio media

sanción al proyecto. En tales términos, el texto aprobado por Diputados pasó a consideración del Senado, donde continuó el debate (cfr. Versión Taquigráfica). El día 26 de diciembre de 2025 quedó sancionada la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2026 sin incluir la derogación de la LFEU.

El segundo intento del Poder Ejecutivo Nacional por desplazar la LFEU, ya promulgada y suspendida, se produjo con la presentación de un proyecto de modificación, bajo la firma conjunta del Presidente de la Nación, la Ministra de Capital Humano, el Ministro de Economía y el Jefe de Gabinete de Ministros (cfr. Mensaje de elevación N° MEN-2026-10-APN-PTE del 18 de febrero de 2026 y proyecto identificado como INLEG-2026-16868296-APN-PTE). Sin embargo, a pesar de ingresar formalmente por la Cámara de Diputados, la iniciativa no llegó a ser tratada en comisiones (cfr. Expediente: 0017-PE-2025, Trámite Parlamentario N° 222, cfr. https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/index.html).

Las circunstancias descriptas dan cuenta de la actualidad de la problemática suscitada en autos —referida a la legitimidad de la suspensión de una ley insistida por el Congreso, que es reconocida como vigente por el propio Estado Nacional que ha propuesto su derogación y su modificación parlamentaria— y evidencian el propósito del Poder Ejecutivo de no ejecutar una manda legislativa que fue aprobada por mayorías especiales (dos tercios de los votos de cada una de sus Cámaras, conf. los Diarios de Sesiones del 17 de septiembre de 2025 en la Cámara Baja y del 2 de octubre de 2025 en la Cámara Alta).

A la vez, el complejo derrotero parlamentario que rodea a la LFEU, antes, durante y después del Decreto N° 759/2025, y que lleva quince meses en el debate público (desde la sanción en agosto de 2025, hasta la actualidad), demuestra que el Congreso de la Nación —expresando su voluntad por medio de las mayorías simples y especiales previstas por la Constitución Nacional para cada ocasión— considera que el mecanismo de financiación previsto en el artículo 9° resulta apropiado para su cumplimiento.

19. Como corolario de lo expuesto y a modo de síntesis cabe traer aquí las principales consideraciones que conducen a la inconstitucionalidad del Decreto N° 759/2025.

i.- El análisis del planteo de inconstitucionalidad de esa decisión efectuado por las universidades nacionales presentadas en autos, el CIN, la UBA y un grupo de docentes, debe realizarse a la luz del sistema de división de poderes instituido por nuestra Constitución Nacional a efectos de garantizar el respeto y ejercicio de los derechos constitucionales (artículo 1 CN).

ii.- El principio de división de poderes, esencial para una República, exige que el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial actúen cada uno dentro de su órbita, sin menoscabar los unos la esfera de incumbencia de los otros y, mediante un sistema de control recíproco (frenos y contrapesos) de los restantes (Fallos: 344: 3636 y 348: 189). Esa tarea de limitación, coordinación y diálogo institucional entre los tres poderes del Estado debe llevarse a cabo conforme al principio de buena fe y mediante los mecanismos constitucionales habilitados a tal efecto.

iii.- Con relación a la aprobación y sanción de las leyes, la Constitución Nacional establece un procedimiento riguroso, que exige la intervención del Poder Legislativo a través del tratamiento y aprobación de ellas, y del Poder Ejecutivo mediante su promulgación, total o parcial, o el ejercicio del poder de veto. Todas esas potestades se encuentran sujetas a límites precisos establecidos en los artículos 77 a 84 del texto constitucional reformado en 1994.

iv.- Así como las facultades del Congreso no son ilimitadas, pues se encuentran sujetas a rigurosas exigencias en la conformación de las mayorías parlamentarias de acuerdo a la materia e instancia de que se trate, también el Poder Ejecutivo tiene límites estrictos en su rol de colegislador. En el supuesto de hallar objeciones frente a un proyecto de ley aprobado por ambas Cámaras, el PEN puede ejercer el poder de veto tan solo una vez. Configurada la insistencia legislativa mediante una mayoría y procedimiento especial (voto nominal y dos tercios de votos afirmativos), la

promulgación opera directamente por expreso mandato constitucional (artículo 83) y clausura la intervención del Poder Ejecutivo en el procedimiento de sanción de las leyes. A partir de ese momento debe, como administrador general del país, ejecutarla y asegurar su cumplimiento (artículos 99 inc. 1 y 2 CN).

v.- La suspensión de la ejecución de la Ley N° 27.795 resuelta por el Poder Ejecutivo Nacional se fundó en la potestad prevista en el artículo 5° de la Ley N° 24.629. Esa norma exorbita el diseño constitucional descripto al permitir al Ejecutivo privar de efectos a una ley promulgada y vigente, más aún cuando el ejercicio de esa competencia no está sujeto a un control posterior por parte del Congreso. Cuando esa facultad es puesta en práctica respecto de una ley que fue previamente vetada por el Poder Ejecutivo, e insistida por el Legislativo, funciona como un mecanismo adicional al del veto, único con el que cuenta el PEN dentro del procedimiento constitucional para impedir la vigencia y consecuente aplicación de una ley en forma total.

vi.- La tensión que una norma de tales características representa para el principio de división plantea una incógnita sobre su validez constitucional. Sin embargo, una decisión sobre ese punto debería estar precedida de un debate profuso que en el caso no se produjo, ante la ausencia de un planteo de inconstitucionalidad por las partes que podrían estar interesadas en ello.

vii.- La jerarquía infraconstitucional de la norma y el modo en que puede alterar el equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo, en cualquier caso, impone que su aplicación deba hacerse de manera restrictiva y que el escrutinio de la validez de los actos dictados en ejercicio de ella se efectúe con extrema rigurosidad.

viii.- Lo actuado por el Poder Ejecutivo de acuerdo a lo dispuesto en dicha Ley es susceptible de control judicial a instancia de parte interesada (art. 116, CN), en tanto se trata de una actividad de índole administrativa —que tensiona en extremo su relación con el Poder Legislativo en lo que hace al procedimiento de sanción y ejecución de las leyes—. Tal escrutinio no avanza sobre el ejercicio de

competencias privativas del Poder Ejecutivo de índole constitucional, pues lo que se encuentra en debate es el modo en el que decidió suspender la eficacia de una ley sancionada por el Congreso de la Nación.

ix.- En el caso son las Universidades Nacionales quienes reclaman un pronunciamiento judicial, ejerciendo la autonomía y autarquía que les reconoce la Constitución Nacional (artículo 75 inc. 19 CN) a efectos de garantizar los derechos de enseñar y aprender en la educación superior.

x.- El objetivo de dicha autonomía es desvincular a las universidades nacionales de su dependencia del Poder Ejecutivo e implica dotarlas de libertad académica y de cátedra, así como la facultad de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades (Fallos 326:1355, 327:5571, 322:842, entre otros). La reforma constitucional de 1994 reconoció la autonomía universitaria "en tanto medio necesario para que las casas de altos estudios cuenten con la libertad suficiente que les permita el cumplimiento de su finalidad específica, que no es otra que la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y su investigación" (Fallos 318:3148, voto del juez Vázquez).

xi.- La suspensión de la ejecución de la ley de financiamiento universitario, sancionada para remediar el progresivo deterioro del sistema nacional de educación superior con el propósito de restablecer el equilibrio presupuestario frente al proceso inflacionario, afecta la autonomía y autarquía de las universidades nacionales y el derecho a enseñar y a aprender de alumnos y profesores.

xii.- Los argumentos empleados por el Poder Ejecutivo Nacional para suspender la ley en los términos del artículo 5° de la Ley N° 24.629, esto es, la falta de identificación de las fuentes de financiamiento para atender las obligaciones impuestas por la LFEU, no son consistentes con lo dispuesto en esta norma.

xiii.- Mediante los artículos 2° y 9° de la LFEU, el Congreso estableció que el Ejecutivo dispondría una

adecuación de las partidas presupuestarias con ciertas limitaciones específicas y, además, podría financiarse con los ingresos excedentes sobre los presupuestados en un ejercicio reconducido por segunda vez consecutiva. Esas disposiciones, como ha quedado demostrado, en la técnica y práctica presupuestaria constituyen una identificación idónea de la fuente de financiamiento para afrontar erogaciones públicas.

xiv.- El propio PEN dio cuenta en este proceso de que han existido recursos en exceso de los presupuestados —aquellos que el Congreso previó al momento de sancionar la ley como fuente de su financiamiento—. Sin embargo, sostuvo que resultan insuficientes para absorber la integralidad de los gastos y que ello contraviene el objetivo de obtener un resultado financiero equilibrado en el año en curso (Ley N° 27.798, artículo 1°), argumentos que no alcanzan para justificar la suspensión de la ejecución total y por tiempo indeterminado de la norma.

xv.- La decisión aquí cuestionada, en suma, se funda en la configuración del supuesto previsto en la Ley N° 24.629 —de interpretación restrictiva— sin que se acreditaran las circunstancias de hecho previstas en ella para su aplicación.

xvi.- En adición a ello, frente a la regresividad de la medida, la motivación del decreto bajo análisis debía dar cuenta de que la suspensión de la LFEU fue decidida luego de una consideración cuidadosa de la totalidad de los derechos constitucionales y convencionales en juego, de carácter fundamental, lo que tampoco sucedió.

xviii.- El Poder Ejecutivo acudió a la suspensión de la ley luego de haber fracasado con el veto, invocando los mismos argumentos que fueron desechados por el Poder Legislativo al insistir en su sanción. En lugar de cumplir la ley, intentó por todos los medios su derogación. Ello evidencia, en el caso, una voluntad inequívoca del PEN de obtener, mediante una competencia infraconstitucional, lo que no pudo conseguir a través de la única prerrogativa constitucional con la que cuenta: el veto, procurando así

tener la última palabra sobre la aprobación de la LFEU, en detrimento de las competencias del Congreso al que la Constitución reservó esa función.

xix.- El Decreto resulta inconstitucional porque desconoce y priva de efectos a una ley del Congreso de la Nación mediante un procedimiento ajeno al de sanción de las leyes y se funda, además, en extremos jurídicos y fácticos que no han sido acreditados.

20. Por los motivos expuestos, considero que el Decreto N° 759/2025, artículo 1°, en cuanto promulgó la Ley N° 27.795 “sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 24.629”, es inconstitucional.

Dejo así contestada la vista conferida y solicito ser notificado de la resolución que oportunamente se dicte.