
El valor de lo público en la enseñanza universitaria. A propósito de la Ley 27795 de Financiamiento Universitario

The Value of the Public Sphere in University Education. On University Financing Law No. 27,795

Gabriela Andrea Stortoni¹

Universidad Nacional de Tres de Febrero

Sumario

1. El concepto de lo público
2. La Ley 27795 de Financiamiento Universitario: antecedentes y regulación
3. El veto presidencial por Decreto 647/2025, la insistencia parlamentaria y la promulgación condicional del Decreto 759/2025
4. El camino judicial: la acción de amparo colectivo del Consejo Interuniversitario Nacional
5. La concesión de la medida cautelar innovativa en el fuero contencioso administrativo federal
6. La confirmación de la medida por la Sala III de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo
7. La intervención final de la CSJN

1 Abogada (Universidad Nacional de La Plata). Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Máster en Administración, Derecho y Economía de los Servicios Públicos (Universidad Carlos III, España; Universidad de Paris X, Francia; Universidad El Salvador, Argentina), organizado por EPOCA- Especialista en Derecho de la Integración (Universidad Austral). Becaria en Transporte Urbano y Planificación (Japan International Cooperation Agency, Japón). Doctoranda en Estudios de Género (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y en Derecho Administrativo Iberoamericano (Universidad de la Coruña, España), ambas con proyecto de tesis aprobado y en curso. Ha sido profesora de grado y posgrado en distintas universidades nacionales públicas y privadas. Actualmente es profesora de posgrado en temas de su especialidad. Desde 2020, dirige, por la Universidad de Tres de Febrero, la Maestría en Abogacía del Estado y, desde 2024, el Instituto de Derecho Público de la misma universidad.
gstortoni2008@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5324-8833>

8. Acerca de la vigencia de la Ley 27795 ratificada por la justicia contencioso-administrativa. Las novedades recientes: ratificación sobre el fondo del asunto y la obligación del Estado argentino de sostener la educación superior

9. Sistemas comparados

9.1 España y el modelo de financiación basal del 1% del PIB de la LOSU

9.2 Alemania y el financiamiento por *Länder* y el sistema de asistencia BAföG

10. Conclusión final

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0200.sto>

Resumen

Este trabajo analiza el litigio institucional y judicial en torno a la Ley 27795 de Financiamiento Universitario, su veto presidencial mediante el Decreto 647/2025, su promulgación condicional mediante el Decreto 759/2025 y la vigencia de la norma por imperio de la justicia en los diferentes escaños. Así, se examina la acción de amparo colectivo promovida por el Consejo Interuniversitario Nacional, la medida cautelar innovativa dictada en primera instancia, su confirmación por la Cámara Federal y la intervención final de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que dejó firme la exigibilidad de la ley. El artículo sostiene que la suspensión reglamentaria de una ley insistida por el Congreso, conforme al artículo 83 de la Constitución Nacional, vulnera la división de poderes y el principio de legalidad presupuestaria, y que, en la educación universitaria argentina, vuelve a poner en valor la importancia de lo público como valor ético y jurídico en un Estado constitucional, convencional y social de derecho.

Palabras clave: financiamiento universitario, división de poderes, veto presidencial, medida cautelar, educación pública.

Abstract

This paper analyzes the institutional and judicial dispute over University Financing Law No. 27,795, from its presidential veto through Decree 647/2025 to its conditional enactment under Decree 759/2025 and the law's enforceability as upheld by the judiciary at successive levels. It examines the collective amparo action brought by the National Interuniversity Council, the innovative injunctive relief granted at first instance, its confirmation by the Federal Court of Appeals, and the final ruling of the Argentine Supreme Court, which upheld the law's enforceability. The article argues that the executive's regulatory suspension of a law reinstated by Congress under Article 83 of the National Constitution undermines the separation of powers and the principle of budgetary legality, with an essential bearing on Argentine university education that reaffirms the value of the public sphere as an ethical and legal principle within a Constitutional, Conventional, and Social State of Law.

Key words: university financing, separation of powers, presidential veto, injunctive relief, public education.

1. El concepto de lo público

El derecho administrativo clásico estructuró el concepto de “lo público” bajo un paradigma de corte marcadamente estatista, en el cual la Administración pública era concebida como la titular exclusiva del poder de imperio y de prerrogativas exorbitantes, ordenadas a un interés general definido de manera unilateral y vertical. En este modelo tradicional, caracterizado por la opacidad, la inmunidad relativa del poder administrador y una tajante separación entre las esferas pública y privada, el administrado asumía una posición de sujeción pasiva ante un Estado que monopolizaba la definición de lo común. La legalidad se reduce, así, a una mera conformidad formal con la ley positiva, lo que con frecuencia soslaya la efectividad material de los derechos fundamentales (Mairal, 2007, p. 104).

En el contexto del Estado actual, basado en un marco constitucional, social y convencional de derecho, el concepto de lo público ha experimentado un cambio radical. La idea de la legalidad estricta ha sido reemplazada por el principio de “juridicidad” y, más recientemente, por el de “Buena Administración”, que obligan a la Administración a actuar íntegramente conforme a la Constitución, los principios generales del derecho y los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, Constitución Nacional [CN]; Comadira, 2015, p. 825). Desde esta visión moderna, lo público se redefine en función del principio pro persona y de la protección efectiva de los derechos fundamentales, convirtiéndose en un espacio instrumental e institucional dedicado a eliminar los impedimentos materiales que obstaculizan la autorrealización de los ciudadanos y a promover la cohesión social.

Esta resignificación de lo público incorporó herramientas éticas y de gestión propias de la buena administración, como la integridad pública y el *compliance* administrativo. La transparencia activa —regulada en el ordenamiento interno por la Ley 27275— y el deber de conducta ética de los funcionarios públicos —previsto en la Ley 25188 y en el Decreto 41/1999— evidencian que la gestión de los recursos estatales no constituye un ámbito de libre disponibilidad política, sino una obligación estricta de rendición de cuentas, idoneidad y responsabilidad institucional (Castillo Blanco, 2019, p. 458).

En la formación de los cuadros técnicos y jurídicos del Estado, se consolida la noción de que la defensa del interés público es inescindible de la protección de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades. Proyectos legislativos como el de “Formación de una Cultura de lo Público - Hugo Cormick” (Expediente H.C.D.N. 2201-D-2021) evidencian la necesidad de arraigar de manera transversal la conciencia de que los bienes y servicios estatales, particularmente la educación superior, integran un patrimonio común e inalienable, cuya asfixia deliberada no solo vulnera normas administrativas de asignación de recursos, sino que también degrada el tejido social y la calidad misma del sistema democrático (Bernazza, 2021).

2. La Ley 27795 de Financiamiento Universitario: antecedentes y regulación

La sanción de la Ley 27795 de Financiamiento Universitario constituye la culminación de un complejo y dilatado proceso político, legislativo y social sobre el sostenimiento de la educación pública superior, desarrollado a lo largo de los años 2024 y 2025. El punto de inflexión originario se sitúa en la sanción de la Ley 27757 de Financiamiento de las Universidades Nacionales durante el ejercicio 2024, que fue vetada en su totalidad por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) mediante el Decreto 879/2024. El contenido regulatorio de esta ley fue diseñado de manera detallada para subsanar la devaluación real de los recursos destinados a la educación superior (Centro de Economía Política Argentina [CEPA], 2026):

- *Garantía presupuestaria (artículo 1°)*: define como objeto primordial garantizar la protección y el sostenimiento del financiamiento de la educación universitaria pública bajo los principios constitucionales de gratuidad y equidad estatal (CEPA, 2026; Oficina de Presupuesto del Congreso [OPC], 2025).
- *Asignación instrumental (artículo 2°)*: encomienda al Poder Ejecutivo la definición de las partidas presupuestarias específicas del Programa 26 “Desarrollo de la Educación Superior” (CEPA, 2026; OPC, 2025).
- *Recomposición presupuestaria 2024 (artículo 3°)*: prescribe la actualización, al 1° de enero de 2025, del monto de los gastos de funcionamiento de las universidades nacionales, tomando como base la variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor (IPC) informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para el período comprendido entre el 1° de mayo y el 31 de diciembre de 2024 (CEPA, 2026; OPC, 2025). Esta actualización se circunscribe de modo taxativo a las actividades de Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitario (Actividad 14), Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios (Actividad 15), Fortalecimiento de la Ciencia y la Técnica (Actividad 16) y Extensión Universitaria (Actividad 25) (OPC, 2025).
- *Indexación bimestral 2025 (artículo 4°)*: establece una pauta de actualización bimestral obligatoria de los gastos de funcionamiento durante el ejercicio 2025, indexada según el IPC del INDEC, descontando los incrementos nominales que el Ejecutivo hubiese efectivizado en el Programa 26 (CEPA, 2026; OPC, 2025).
- *Actualización salarial docente y no docente (artículo 5°)*: impone el deber imperativo de actualizar las remuneraciones del personal de las universidades públicas entre el 1° de diciembre de 2023 y la fecha de sanción de la ley, con base en la inflación acumulada del INDEC (CEPA, 2026; OPC, 2025). Esta recomposición posee carácter operativo y autoejecutable y ordena su efectivización al mes siguiente de su publicación en el Boletín Oficial (OPC, 2025, p. 4). Adicionalmente, proscribió el pago de haberes bajo los conceptos “no remunerativos” o “no bonificables”, exigiendo la regularización e incorporación del salario informal a los salarios básicos de los convenios colectivos (CEPA, 2026; OPC, 2025).

- *Actualización de becas estudiantiles (artículo 6º)*: dispone la recomposición automática de todos los programas de becas nacionales (tales como Progresar, Manuel Belgrano y Enfermería) conforme a la inflación del INDEC registrada desde el 10 de diciembre de 2023 hasta la sanción de la ley, y dispone, además, el incremento progresivo de la matrícula de beneficiarios (CEPA, 2026; OPC, 2025).
- *Auditoría y recursos (artículos 8º y 9º)*: regulan el sistema de control financiero mediante la Auditoría General de la Nación (AGN) (CEPA, 2026; OPC, 2025). Asimismo, dispone que el financiamiento de la norma se canalizará mediante la adecuación de partidas del artículo 27, inciso 2.c de la Ley 24156 de Administración Financiera y con los incrementos de recursos corrientes recaudados por encima del presupuesto prorrogado (OPC, 2025, art. 27, inc. 2.c, Ley 24156).

3. El veto presidencial por Decreto 647/2025, la insistencia parlamentaria y la promulgación condicional del Decreto 759/2025

Sancionada la Ley 27795, el Poder Ejecutivo resolvió vetarla de forma total el 10 de septiembre de 2025 mediante el Decreto 647/2025, alegando razones de sustentabilidad fiscal y la carencia de recursos corrientes aptos para financiar su implementación.² El Honorable Congreso de la Nación, posteriormente, en uso de las atribuciones resultantes del artículo 83 de la Constitución Nacional, el 2 de octubre de 2025 aprobó la insistencia de la Ley 27795 con el voto de más de dos tercios de ambas cámaras legislativas (Honorable Congreso de la Nación). Este rechazo legislativo al veto representó un hito institucional de primer orden, constituyendo una de las escasísimas oportunidades en décadas en las que el Parlamento dejó formalmente sin efecto una objeción total del Ejecutivo.

Ante ello, el Poder Ejecutivo Nacional procedió a promulgar la Ley 27795, pero relativizó su aplicación al incluir en el decreto de promulgación una cláusula suspensiva de carácter material³, atando la efectividad de la medida a la existencia de fuentes presupuestarias. En efecto, en sus considerandos y en su artículo 1º, el decreto estableció de forma unilateral que

por imperio de lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley 24.629, quedará suspendida en su ejecución hasta tanto el H. Congreso de la Nación determine las fuentes de su financiamiento e incluya en el presupuesto nacional las partidas que permitan afrontar las erogaciones que su implementación requiere. (Decreto 759/2025, art. 1º)

2 Poder Ejecutivo Nacional, Decreto de Veto Total 647/2025.

3 Poder Ejecutivo Nacional, Decreto de Promulgación 759/2025.

Esta articulación reglamentaria exhibe un ostensible déficit de legalidad e inconstitucionalidad manifiesta por múltiples fundamentos técnicos de derecho público, a saber:

- i. *Vulneración del proceso legislativo constitucional*: el proceso de formación y sanción de las leyes, plasmado en el artículo 83 de la Constitución Nacional, es claro y no da lugar a interpretaciones de lo implícito en lo expreso, en tanto establece que, si ambas cámaras insisten con la mayoría de dos tercios de los votos sobre el proyecto vetado, “el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación”. La Constitución consagra una obligación operativa, a cargo del presidente, que no admite excepciones reglamentarias que impidan su cumplimiento. Es basilar en nuestro sistema republicano de gobierno y en el esquema de frenos y contrapesos de la división de poderes. En otras palabras, una norma de jerarquía inferior y de mera ejecución no puede condicionar la operatividad material ordenada por ley, que es la expresión de la voluntad del pueblo a través del Congreso (Bidart Campos, 1969; Bidart Campos y Manili, 2003).
- ii. *Inversión de la jerarquía normativa*: el fundamento de la condición suspensiva es supeditar la vigencia de la ley en comentario a las previsiones generales de la Ley 24629 de Ejecución Presupuestaria y Reorganización Administrativa (artículo 5°) y de la Ley 24156 de Administración Financiera (artículo 38). La CSJN ha sentado jurisprudencia según la cual la Ley de Administración Financiera y sus complementarias no revisten carácter orgánico ni poseen jerarquía superior a las demás leyes del Congreso de la Nación. En el sistema jurídico argentino, rigen los principios de *lex posterior derogat priori* y *lex specialis derogat generali*. La Ley 27795 es posterior y especial para la educación superior respecto de las leyes 24156 (1992) y 24629 (1996), por lo que las desplaza legítimamente.
- iii. *Inaplicabilidad del régimen presupuestario ordinario*: la Ley 24629 regula específicamente la “ejecución del presupuesto”,⁴ supuesto aplicable exclusivamente cuando rige una ley general de presupuesto vigente. En los ejercicios 2024 y 2025, el Poder Ejecutivo gobernó sin una ley de presupuesto aprobada por el Congreso, utilizando prórrogas del ejercicio 2023 dictadas por decreto,⁵ lo que torna inaplicables las autolimitaciones legales invocadas en el Decreto 759/2025.⁶
- iv. *Desinterpretación de los alcances de las obligaciones presupuestarias*: el artículo 27, inciso 2, apartado c de la Ley 24156 establece de manera taxativa que el Poder

4 Ley 24629, Capítulo I, título: “Normas complementarias para la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional”.

5 Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 88/2023, BO 26/12/2023 (prórroga del Presupuesto 2023 para el ejercicio 2024); Decreto 1131/2024, B.O. 27/12/2024 (prórroga del mismo presupuesto para el ejercicio 2025), ambos dictados en los términos del art. 27, Ley 24156.

6 Resolución Cautelar del 23/12/2025. Demanda de Amparo Colectivo del CIN. Ver en: <https://www.frrq.utn.edu.ar/wp-content/uploads/2025/12/Demanda-CIN-presentada-1.pdf>

Ejecutivo “debe introducir” los créditos indispensables para asegurar la continuidad y la eficiencia de los servicios esenciales.⁷ Como el presupuesto no obtuvo aprobación legislativa en 2024, el PEN se escudó en la inexistencia de las partidas exigidas para atender las obligaciones establecidas por la Ley 27795 y, por ende, no cuenta con los créditos indispensables, a la luz de las premisas de la Ley de Administración Financiera. Ahora bien, en el razonamiento se omite una cuestión esencial: la previsión presupuestaria obliga a la readecuación de las partidas para dar cumplimiento a la manda legal y no *contrario sensu*.

4. El camino judicial: la acción de amparo colectivo del Consejo Interuniversitario Nacional

Ante la parálisis en la ejecución presupuestaria provocada por el dictado del Decreto 759/2025, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) —entidad pública no estatal que nuclea y representa institucionalmente a la totalidad de las universidades nacionales de la República Argentina— promovió el 29 de octubre de 2025 una acción de amparo colectivo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional contra el Poder Ejecutivo Nacional. La demanda fue entablada con la adhesión unánime de los rectores y rectoras de cincuenta de las instituciones públicas de altos estudios del país, entre las que se destacan la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional de Tres de Febrero.⁸

El amparo colectivo definió como *causa petendi* que se declare la inconstitucionalidad del Decreto 759/2025, en cuanto dispone la suspensión de la ejecución presupuestaria de la Ley 27795, y, en consecuencia, le ordena al Poder Ejecutivo su fiel y efectivo cumplimiento.

De manera conjunta, los accionantes solicitaron una medida cautelar innovativa, de urgente tratamiento, orientada a asegurar la recomposición inmediata de los fondos destinados a salarios y becas.⁹ El contenido de la cautelar exigió específicamente que el Estado Nacional procediera a:

- *Actualización salarial inmediata*: disponer que el Ministerio de Economía de la Nación transfiera de manera inmediata a las universidades nacionales un incremento del 40,25% en concepto de actualización de los fondos destinados al

7 Ley 24156, art. 27, inc. 2, ap. c).

8 Demanda de Amparo Colectivo del CIN, 29 de octubre de 2025.

9 Ídem.

pago de salarios de docentes y no docentes.¹⁰ Los actores fundaron la razonabilidad de este porcentaje de manera incontrovertible: el propio Poder Ejecutivo reconoció, en los considerandos del Decreto 759/2025, que, mientras la inflación acumulada entre diciembre de 2023 y julio de 2025 había sido del 220,45%, la actualización nominal de haberes otorgada por vía administrativa había alcanzado únicamente el 128,49%, lo que implica una pérdida exacta del 40,25% del salario real de los agentes.¹¹

- *Actualización mensual por IPC*: disponer la indexación mensual de las remesas salariales conforme a la inflación informada por el INDEC para los meses subsiguientes, garantizando la eficacia continua de la tutela urgente.¹²
- *Actualización presupuestaria de becas*: ordenar el incremento inmediato del 40,25% en las partidas destinadas al pago de los programas de becas estudiantiles de carácter nacional (Progresar, Carreras Estratégicas Manuel Belgrano, Enfermería, entre otros) para evitar la deserción de los estudiantes de menores recursos, cuyos montos nominales se encontraban congelados desde diciembre de 2023.¹³

Los actores acreditaron que la desactualización salarial y la devaluación de las becas conculcaban en forma flagrante el derecho constitucional a enseñar y aprender (art. 14, CN),¹⁴ la gratuidad y equidad de la educación pública estatal (art. 75, inc. 19, CN),¹⁵ y los tratados de derechos humanos con jerarquía convencional en materia de no regresividad de los derechos sociales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26).¹⁶

5. La concesión de la medida cautelar innovativa en el fuero contencioso administrativo federal

El 23 de diciembre de 2025, el juez a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 1, en autos caratulados “Consejo Interuniversitario Nacional y otros c/ EN - PEN - Dto. 759/25 s/ amparo ley 16.986”,

10 Ídem.

11 Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 759/2025.

12 Demanda de Amparo Colectivo del CIN, 29 de octubre de 2025.

13 Ídem.

14 Constitución de la Nación Argentina, art. 14; Demanda de Amparo Colectivo del CIN, 29 de octubre de 2025.

15 *Ibidem*, art. 75, inc. 19.

16 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26; Demanda de Amparo Colectivo del CIN, 29 de octubre de 2025

dictó resolución en la que acogió la medida cautelar innovativa y declaró inaplicable, respecto de la Ley 27795, la suspensión de la ejecución contenida en el Decreto 759/2025, ordenando, de este modo, al Estado Nacional cumplir de forma inmediata con los artículos 5º y 6º de la Ley de Financiamiento Universitario.¹⁷

El magistrado de primera instancia estructuró los fundamentos jurídicos de la decisión mediante la rigurosa ponderación de los extremos exigidos de manera concurrente por el artículo 14 de la Ley 26854 para el otorgamiento de medidas cautelares innovativas dirigidas contra la Administración pública:¹⁸

- *Inobservancia de un deber jurídico claro y específico (inciso a)*: el juez valoró que, habiendo insistido de manera formal ambas cámaras del Congreso de la Nación sobre el proyecto de ley vetado por el presidente, el proceso de formación de leyes de la Constitución Nacional (artículo 83) se encontraba definitivamente concluido, por lo que el Poder Ejecutivo carecía de toda facultad jurídica para dilatar, morigerar o suspender los efectos y la obligatoriedad material de la ley.
- *Fuerte posibilidad de la existencia del derecho (inciso b)*: el magistrado determinó que la supremacía jerárquica de la cláusula constitucional que rige la insistencia legislativa, *prima facie*, desplazaba la aplicación de las disposiciones ordinarias de contención del gasto del artículo 5º de la Ley 24629.
- *Perjuicios graves de imposible reparación ulterior (inciso c)*: el decisorio acreditó sumariamente que la parálisis presupuestaria generaba un deterioro diario del carácter alimentario de las remuneraciones del personal docente y no docente y el valor real de las becas de estudio, comprometiendo de manera directa la subsistencia material de los agentes públicos en un contexto de altísima inflación.
- *No afectación de un interés público preponderante (inciso d)*: el magistrado determinó que la educación pública superior es un componente medular del interés general y que la tutela de los haberes docentes ampara directamente el derecho de enseñar y aprender. Respecto del impacto macroeconómico y fiscal alegado genéricamente por la demandada, el juez se remitió al informe oficial de la Oficina del Presupuesto del Congreso (OPC), el cual estimó el costo presupuestario de la recomposición salarial y de becas en un 0,23% del Producto Bruto Interno (PBI),¹⁹ cifra porcentualmente poco significativa respecto del presupuesto global de gastos corrientes de la nación, descartando de plano una lesión grave al erario público.
- *Ausencia de efectos materiales e irreversibles (inciso e)*: la medida se dictó con carácter precautorio e interino, extendiéndose de manera provisional hasta el pronunciamiento definitivo sobre el fondo y en paralelo al debate legislativo del

17 Juzgado Nº 11, Res. Cautelar del 23/12/2025; Decreto de Promulgación 759/2025.

18 Res. Cautelar del 23/12/2025.

19 Ver OPC (2025); Res. Cautelar del 23/12/2025, cit.

presupuesto para el ejercicio siguiente, sin clausurar la posibilidad de reajustes financieros posteriores.

En su análisis preliminar, el juez de grado confrontó críticamente la postura oficial plasmada en los dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), que sostenían que el artículo 27, inciso 2, apartado c de la Ley 24156 era inaplicable y constituía una mera facultad de redacción presupuestaria. El juzgador desestimó tales consideraciones y subrayó que la PTN es un órgano dependiente y subordinado jerárquicamente al propio Poder Ejecutivo —cuyos dictámenes carecen del carácter de tercero imparcial que reviste el Ministerio Público Fiscal—, y concluyó que el imperativo legal de la Ley de Administración Financiera le impone al PEN un deber ineludible de adecuación presupuestaria para garantizar el funcionamiento del servicio estatal.

6. La confirmación de la medida por la Sala III de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo

Frente al pronunciamiento favorable a las universidades, el Estado nacional interpuso un recurso de apelación el 29 de diciembre de 2025, el cual fue concedido “en ambos efectos” por el juez de grado mediante providencia del 30 de diciembre de 2025, procediendo a la elevación de las actuaciones a la Alzada. El 31 de marzo de 2026, la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal dictó sentencia y confirmó íntegramente la resolución apelada.²⁰

La parte demandada opuso como agravio principal la supuesta nulidad del proceso, imputando una violación de la garantía constitucional de juez imparcial y de las normas del Reglamento para la Justicia Nacional, bajo la alegación de que los magistrados intervinientes revestían el carácter de docentes universitarios activos y, en consecuencia, eran beneficiarios directos de la actualización salarial ordenada. El tribunal desestimó de plano esta pretensión recursiva, señalando que la recusación con causa articulada por la Procuración del Tesoro de la Nación ya había sido formalmente sustanciada y rechazada por la propia Sala el 18 de diciembre de 2025, habiendo quedado precluida y consumada toda facultad procesal al haberse denegado los recursos extraordinarios el 5 de marzo de 2026, lo que inhabilitaba de raíz para reeditar debates ya agotados.

La Cámara ratificó que la Ley 24156 de Administración Financiera y sus normas de contención del gasto corriente no gozan de jerarquía orgánica ni superior respec-

20 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, Expte. N.º CAF 39.475/2025, Sentencia del 31 de marzo de 2026 (Dres. Fernández y Morán).

to de las restantes leyes dictadas por el Congreso. Por lo tanto, el Poder Legislativo no puede encontrarse subordinado en el tiempo a sus propias autorrestricciones normativas, de modo que la Ley 27795 de Financiamiento Universitario, en su condición de ley posterior y especial, derogó y exceptuó legítimamente la aplicación del artículo 5º de la Ley 24629 en el sector de la educación superior.

El tribunal validó la aplicación del prudente arbitrio del juez de primera instancia en la determinación de la calidad resarcitoria de la fianza, confirmando que la caución juratoria prestada por las autoridades universitarias era adecuada y proporcional a la tutela de los derechos alimentarios y fundamentales en juego.

La alzada descartó de modo categórico que la medida innovativa equivaliera a una sentencia definitiva encubierta, señalando que, mientras la pretensión principal persigue la declaración sistémica de inconstitucionalidad del Decreto 759/2025, el decisorio cautelar se limitó, de forma prudente, a instrumentar prestaciones eminentemente alimentarias y urgentes para el sostenimiento del personal docente y no docente, así como de los estudiantes vulnerables.

De manera paralela a las normas de decisión vinculantes, los camaristas incorporaron reflexiones de dogmática constitucional que consolidan conceptualmente los límites de la discrecionalidad ejecutiva.

Los magistrados destacaron que, en el marco del sistema representativo y republicano de gobierno, las atribuciones conferidas a las autoridades públicas de los tres poderes de la nación son esencialmente limitadas y coordinadas. El Poder Ejecutivo no puede ampararse en el principio de juridicidad o de legalidad presupuestaria para suspender o dilatar materialmente las leyes de la nación, puesto que ello vacía de contenido la potestad legislativa del Congreso y vulnera las reglas mínimas del orden constitucional.

El fallo, además, reflexionó sobre la primacía de la tutela del derecho de enseñar y aprender y la dignidad del trabajo docente sobre cualquier restricción fiscal ordinaria, recordando que la asfixia económica sobre la educación no puede ser asimilada a un “ahorro público legítimo”, sino que representa una lesión sustantiva a las bases mismas de la cohesión democrática y al desarrollo científico de la nación

7. La intervención final de la CSJN

Tras la confirmación dictada por la Alzada, la Procuración del Tesoro de la Nación interpuso un recurso extraordinario federal (REF) el 16 de abril de 2026 contra la sentencia de la Sala III de la Cámara. El 7 de mayo de 2026, la Cámara resolvió conceder dicho recurso exclusivamente por involucrar cuestiones de naturaleza y sustancia estrictamente federales, y rechazó los planteos de “arbitrariedad de la sentencia” e “inexistencia de juez imparcial”.

En este contexto de alta tensión institucional, el conflicto y las actuaciones principales ingresaron en la órbita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. De forma concomitante a la tramitación del recurso, la representación estatal intentó un nuevo planteo solicitando la excusación y recusación de los ministros del tribunal supremo, bajo el argumento de que ejercían la docencia en facultades de derecho del sistema público nacional, pretendiendo desarticular el *quorum* del tribunal.²¹

Finalmente, el 25 de junio de 2026, la CSJN puso fin a la controversia cautelar y dejó firme la exigibilidad material de la Ley de Financiamiento Universitario. Con la firma unánime de los señores ministros, se resuelve:

1. *Desestimación de las recusaciones*: rechazar de plano el pedido de excusación y la recusación formulada por el Estado nacional contra los miembros de la Corte, declarando que la sola condición de docente universitario no constituye un interés directo en el pleito que comprometa la imparcialidad objetiva para juzgar la validez institucional de las leyes de la República.
2. *Inadmisibilidad del recurso extraordinario (art. 14 de la Ley 48)*: desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Poder Ejecutivo por falta de sentencia definitiva o equiparable a tal. La Corte recordó su doctrina constante según la cual las decisiones que conceden o confirman medidas cautelares no constituyen, por regla general, la sentencia final del pleito requerida para habilitar la instancia extraordinaria federal.
3. *Firmeza cautelar de los artículos 5° y 6° de la Ley 27795*: al declarar inadmisibile el recurso estatal, la Corte dejó firme, de modo inalterable, la orden judicial que obliga al Poder Ejecutivo Nacional a aplicar de forma inmediata los artículos 5° y 6° de la Ley 27795. En consecuencia, el Estado quedó compelido, de manera irrenunciable, a efectuar las transferencias presupuestarias para la recomposición salarial indexada del personal docente y no docente y para la actualización automática del programa nacional de becas estudiantiles.
4. *Doctrina del precedente*: la ratificación cautelar pronunciada por la Corte Suprema se alinea de manera armónica con los principios rectores consolidados en su propia jurisprudencia, a saber:
 - a. *Inflación y depreciación salarial* (Valdez, Bonorino Perú, Álvarez): en *Valdez c/ Gobierno Nacional* (Fallos: 295:937), ampliado en *Bonorino Perú* (Fallos: 307:2174) y *Álvarez, Gladys* (Fallos: 342:1847), la Corte estableció que la recomposición de deudas o créditos de contenido salarial frente a procesos inflacionarios no configura un aumento patrimonial indebido, sino la preservación de su valor económico real frente a la depreciación monetaria.²²

21 CSJN, *Consejo Interuniversitario Nacional y otros c/ EN - PEN - Dto. 759/25 s/inc de medida cautelar*, CAF 39.475/2025/5/CS2; y *...s/ recurso de hecho*, CAF 39.475/2025/4/RH2, sentencias del 25 de junio de 2026 (Dres. Rosatti, Rosenkrantz y Lorenzetti).

22 CSJN, *Valdez, José L. c/ Gobierno Nacional*, Fallos 295:937 (1976); *Bonorino Perú, Esteban c/ Estado Nacio-*

- b. *Doctrina Badaro sobre reajuste de prestaciones* (Badaro I y II): en *Badaro* (Fallos: 329:3089 y 330:4866), el máximo tribunal determinó la ilegitimidad de la omisión estatal de actualizar las prestaciones periódicas, erosionadas por el aumento de precios, y exigió la adopción de pautas permanentes de recomposición.²³
- c. *Estatus constitucional de la autonomía universitaria* (Monges): en *Monges c/ Universidad de Buenos Aires* (Fallos: 322:875), la Corte precisó que las universidades nacionales gozan de autonomía y autarquía amparadas directamente por la Constitución Nacional (art. 75, inc. 19), sujetas exclusivamente a la potestad reguladora del Congreso y desvinculadas de la tutela jerárquica del Poder Ejecutivo.²⁴
- d. *Control de razonabilidad del Poder Ejecutivo* (Cantaluppi): en *Cantaluppi s/ acción de inconstitucionalidad* (Fallos: 347:653, resuelto el 2 de julio de 2024), que hace suyo el dictamen de la procuradora fiscal y, en forma conteste al caso analizado, expresa:

El principio de razonabilidad invalida la manifestación arbitraria de las autoridades estatales y exige que sus conductas (en lo que se hace y en lo que se deja de hacer) estén primariamente fundadas en las exigencias constitucionales, antes que en el capricho o el libre arbitrio y la nuda voluntad de las autoridades nacionales, provinciales y municipales. En el marco de un sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas se caracterizan por ser un poder esencialmente limitado, sometido a la juridicidad y a la razonabilidad constitucional. (Arts. 1º, 19 y 28 de la Constitución Nacional; Fallos: 344:3476, voto de los jueces Rosatti y Maqueda).²⁵

8. Acerca de la vigencia de la Ley 27795 ratificada por la justicia contencioso-administrativa. Las novedades recientes: ratificación sobre el fondo del asunto y la obligación del Estado argentino de sostener la educación superior

La controversia de fondo planteada en esta causa trasciende la mera disputa por la distribución de recursos tributarios corrientes y se sitúa directamente en el plano de la preservación del Estado de derecho y de la constitucionalidad de las decisiones de gobierno.

nal, Fallos 307:2174 (1985); Álvarez, Gladys C. c/ Estado Nacional, Fallos 342:1847 (2019).

23 CSJN, *Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSES s/ reajustes varios*, Fallos 329:3089 (2006) y 330:4866 (2007).

24 CSJN, *Monges, Analía M. c/ Universidad de Buenos Aires*, Fallos 322:875 (1996).

25 CSJN, *Cantaluppi, Santiago s/ acción de inconstitucionalidad*, Fallos 347:653, voto del Dr. Rosatti, 2 de julio de 2024.

Las exigencias del “equilibrio fiscal” o las supuestas reglas de eficiencia en la gestión de los recursos no autorizan el incumplimiento de las leyes de la nación. En efecto, el equilibrio fiscal constituye una pauta técnica y un medio instrumental para la buena administración, pero no autoriza en modo alguno a ser la excepción al ejercicio de los derechos, en este caso, el de acceso a la educación pública y gratuita en las sedes universitarias. Cabe destacar que la cuestión es la buena administración, como ha introducido expresamente la Ley 27742 en el artículo 1 bis de la LNPA 19549, y, por ende, el mejor manejo de los recursos fiscales.

Entonces, debe pensarse en el mapa de las decisiones a adoptar y, por ejemplo, si al momento del dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia 656/2024 y 1104/2024 se cuenta con los recursos necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones que se les imponen. En otras palabras, nada impide que se distribuyan los fondos a los más altos cometidos en protección de nuestra nación, pero siempre es obligatorio ponderar que ello se encuentre en perfecto equilibrio con la atención de aquellas obligaciones de raigambre constitucional y legal, como la analizada.

Ahora bien, al cerrar este artículo, debemos decir que el Estado nacional no ha dado cumplimiento a la manda judicial y, de hecho, fue intimado repetidas veces a cumplir con la medida cautelar firme.

Pero la justicia, que ordena y equilibra, nuevamente se ha centrado en lo correcto y ha declarado inconstitucional el Decreto 759/2025, por permitir incumplir, con el artilugio de una condición viciada, la Ley 27795 de Financiamiento Universitario. En efecto, la sentencia del juez de grado²⁶ en definitiva establece 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. (sic)

En efecto, abonando la falta de motivación razonada del decreto en crisis, el juez sostiene 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. (sic)

26 Expediente Nro. 39475/2025 Consejo Interuniversitario Nacional y otros c/ en - Pen - Dto 759/25 s/amparo Ley 16.986, Juzgado Contencioso Administrativo Federal Nro. 1. Buenos Aires, octubre de 2026.

Y, por ello, hace lugar a la

... acción de amparo colectiva interpuesta por el Consejo Interuniversitario Nacional, las universidades detalladas en la demanda y los docentes que la suscribieron, contra el Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional y la acción de amparo acumulada al presente proceso colectivo, interpuesta por la Universidad de Buenos Aires contra el Poder Ejecutivo Nacional, declarando la inconstitucionalidad del decreto 759/2025 en lo relativo a la mención incluida “sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley Nº 24.629” y, en consecuencia, ordenar al Poder Ejecutivo el cumplimiento inmediato de la Ley de financiamiento universitario con el dictado de las normas reglamentarias y ejecutorias necesarias a tal fin.

De este modo, la justicia ha eliminado del ordenamiento jurídico el acto viciado por su ilegalidad e inconstitucionalidad y ha ordenado el cumplimiento, sin hesitación, de la Ley de Financiamiento Universitario. Veremos ahora qué acontece con el proceso en las instancias sucesivas.

9. Sistemas comparados

9.1 España y el modelo de financiación basal del 1% del PIB de la LOSU

La sanción de la Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario (LOSU)²⁷ en España abordó la problemática de la infrafinanciación de la educación superior fijando una meta de cumplimiento obligatorio e indexado: alcanzar un presupuesto de financiación pública equivalente al 1% del PBI para el conjunto del Estado. La implementación de esta norma se instrumenta mediante un modelo que combina la financiación basal (singularizada para cada universidad y amparada por “contratos-programa” plurianuales que garantizan la regularidad y previsibilidad de los recursos destinados a remuneraciones de personal y gastos operativos de infraestructura) con partidas variables sujetas a la consecución de metas académicas medibles. Ello neutraliza la dependencia del sistema educativo de la discrecionalidad o incertidumbre política del ciclo de gobierno.²⁸

27 Ver en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-7500>

28 Jefatura del Estado (España), Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), BOE N.º 70, Madrid, 23 de marzo de 2023; Fundación CYD (2024).

9.2 Alemania y el financiamiento por *Länder* y el sistema de asistencia BAföG

La educación superior alemana es de carácter fundamentalmente público y de gratuidad generalizada. El financiamiento básico del sistema corre por cuenta de los presupuestos de cada estado federado (*Länder*). Para garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y compensar las desigualdades económicas de los hogares de los estudiantes, el Estado federal cuenta con la Ley Federal de Asistencia para la Capacitación (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*, BAföG).²⁹

Este sistema otorga una ayuda mensual estatal individualizada (compuesta en un 50% por un subsidio a fondo perdido y en otro 50% por un préstamo estatal a tasa de interés cero, cuya devolución es contingente a los ingresos futuros del graduado y está sujeta a amplios umbrales de exención). El modelo del BAföG desvincula el acceso y la permanencia del estudiante de la solvencia patrimonial de su grupo familiar, garantizando de forma real la equidad académica y la idoneidad social.

10. Conclusión final

El prolongado litigio institucional y judicial en torno a la Ley 27795 ha puesto al descubierto las profundas tensiones que atraviesan al Estado constitucional de derecho en la Argentina contemporánea. La pretensión del Poder Ejecutivo Nacional de neutralizar, por la vía reglamentaria (Decreto 759/2025), una ley ratificada por la insistencia calificada de ambas cámaras del Congreso de la Nación (artículo 83, CN) representó un ensayo de veto material e indirecto que altera el principio de división de poderes y pone en jaque el principio de legalidad presupuestaria.

La firme respuesta del Poder Judicial de la Nación —iniciada con la medida cautelar del juez de grado, confirmada por la Sala III de la Cámara Contencioso Administrativo Federal y ratificada de forma definitiva por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 25 de junio de 2026; por un lado y, recientemente, con el fallo sobre fondo que declara inconstitucional la condición de aplicación de la Ley, incluida en el decreto que la promulga— restableció la supremacía constitucional al declarar que ninguna autolimitación legal contable ni argumento genérico de disciplina fiscal autoriza al PEN a suspender la vigencia de las leyes. Al dejar firme la obligación de recomponer de inmediato las remuneraciones docentes y no docentes, así como las becas de estudio, conforme al índice inflacionario, el máximo tribunal ratificó que las leyes dictadas por el órgano legislativo soberano deben cumplirse.

En última instancia, el sostenimiento material de la universidad pública, gratuita

29 Ver en <https://bit.ly/4hRydPq>

y autónoma no constituye una variable de ajuste fiscal ni un gasto de libre disponibilidad política, sino un deber estatal de inversión estratégica indispensable para la preservación de la igualdad de oportunidades, el desarrollo científico y la movilidad social ascendente. La firmeza del ordenamiento jurídico y la recta interpretación judicial demuestran que, en el Estado constitucional, convencional y social de derecho, la vigencia efectiva de la democracia es inescindible de la protección de los derechos fundamentales y, en ellos, la tutela inviolable del valor de lo público es la brújula que orienta el camino de la educación y el recto actuar de la justicia.

Bibliografía

- Bernazza, C. (2021). Proyecto de Ley de “Formación Pública ‘Hugo Cormick’”. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Expediente N° 2201-D-2021.
- Bidart Campos, G. J. (1969). *El Derecho Constitucional del Poder* (Tomo I). Ediar
- Bidart Campos, G. J. y Manili, P. L. (2003). La jerarquía normativa de las distintas clases de decretos del Poder Ejecutivo. A propósito de la moderna “decretocracia” argentina. *La Ley*, 2003-C.
- Castillo Blanco, F. A. (Coord.). (2019). *Compliance e Integridad en el Sector Público*, Colección *Esfera* (1ª ed.). Tirant lo Blanch
- Centro de Economía Política Argentina. (14 de marzo de 2026). *Financiamiento de la educación universitaria y recomposición del salario docente*, Informe N.º 582. <https://bit.ly/4eiJNXh>
- Comadira, J. R. (2015). El juez contencioso-administrativo y el principio de juridicidad (legalidad administrativa): los intereses a proteger. *El Derecho Administrativo*, pp. 659-670.
- Fundación CYD. (19 de diciembre de 2024). *Informe CYD 2024: ¿Cómo se financian las universidades españolas y cuál es el perfil de su personal docente e investigador?* <https://bit.ly/4rWQqiT>
- Mairal, H. A. (2007). *Las raíces legales de la corrupción: o de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla* (1ª ed.) RAP.
- Oficina de Presupuesto del Congreso. (4 de septiembre de 2025). *Impacto fiscal del proyecto de ley de financiamiento de la educación universitaria y recomposición del salario docente*, Expediente CD-7/2025. <https://bit.ly/4eiILLt>

Legislación citada

- Jefatura del Estado (España), Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), BOE N.º 70, Madrid, 23 de marzo de 2023.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1131/2024, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 27 de diciembre de 2024.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 88/2023, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 26 de diciembre de 2023.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto de Promulgación 759/2025, *Boletín Oficial de la República*

Argentina, Buenos Aires, 20 de octubre de 2025.

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto de Veto Total 647/2025, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 10 de septiembre de 2025.

Jurisprudencia citada

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, Expte. N.º CAF 39.475/2025, Sentencia del 31 de marzo de 2026 (Dres. Fernández y Morán).

Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Consejo Interuniversitario Nacional y otros c/ EN - PEN - Dto. 759/25 s/inc. de medida cautelar*, CAF 39.475/2025/5/CS2.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, *...s/ recurso de hecho*, CAF 39.475/2025/4/RH2.

Honorable Congreso de la Nación, Insistencia Legislativa sobre el Proyecto de Ley de Financiamiento Universitario (Ley 27795), Mensaje PE-81/25, Sesión del 2 de octubre de 2025.

Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor manifiesta que cumplió con todos los roles de autoría del presente artículo y declara no tener conflicto de interés alguno.