



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

La Plata, fechado digitalmente en SISTEMA LEX100PJN.

AUTOS Y VISTOS:

Para resolver en el marco del incidente de medida cautelar N° 1, caratulado “GUERRERO IRAOLA, JUAN HONORIO Y OTROS c. PEN Y OTRO s/ INC DE MEDIDA CAUTELAR”, formado en el expediente **FLP 13558/2024**, de trámite ante la Secretaría N° 4 del Juzgado Federal de Primera Instancia N° 2 de la ciudad de La Plata, interinamente a mi cargo, y en particular, con relación a la medida cautelar reclamada por la actora.

Y CONSIDERANDO:

I. Antecedentes de la causa

I.a. La presente causa fue iniciada el 11/6/2024 y su objeto fue que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de la Resolución Privativa del Directorio del Banco de la Nación Argentina N° 348, así como **todo acto que tenga por objeto avanzar con la privatización de esa entidad bancaria** (ap. 3.1), de los arts. 13, 48, 51 y ccs. del Decreto N° 70/2023 (ap. 3.2), y del art. 24 y ccs. de la ley 26.122 (ap. 3.3).

Con fecha 4/7/2024, se dispuso imprimirle el trámite de juicio ordinario (arts. 322, 319 y cc. del CPCCN) y, a los fines de dar tratamiento a la medida cautelar peticionada por la actora, se requirieron los informes previstos en el art. 4 de la Ley 26.854 a las accionadas Estado Nacional y BNA. Las demandadas contestaron los informes previos y solicitaron que se declarara abstracta la cuestión.

En consecuencia, por resolución dictada el 25/9/2024 se resolvió: “**DECLARAR** que el DNU 70/23 y la resolución 348 del Directorio del B.N.A. no autorizan a modificar la situación jurídica de la entidad bancaria, que solo puede llevarse adelante mediante una ley formal dictada por el Congreso de la Nación y promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional; y en consecuencia **ABSTRACTA** la cuestión suscitada entre las partes por los fundamentos expresados”.

Dicha sentencia definitiva fue recurrida por ambas codemandadas y fue concedido el recurso de apelación, que quedó radicado ante la Sala III de la Excma. Cámara Federal de Apelaciones de La Plata.

El 19 de febrero pasado, se dictó el Decreto 116/2025 (B.O.: 20/2/2025) que dispuso la transformación del ente autárquico Banco de la Nación Argentina en una sociedad anónima bajo el régimen de la Ley General de



#39737493#447544140#20250313194758845

Sociedades N° 19.550, aprobó el Estatuto Social de esa nueva sociedad e instruyó al Directorio a tomar las medidas necesarias para llevar a cabo esa transformación y su inscripción ante la Inspección General de Justicia.

Asimismo, se autorizó al Ministerio de Economía a firmar las escrituras públicas y suscribir el capital social del Banco de la Nación Argentina Sociedad Anónima (BNA SA), a actuar como Autoridad de Aplicación del decreto y a dictar las normas complementarias.

También, se señaló que durante ese proceso y hasta finalizar la transformación, permanecerá vigente su Carta Orgánica aprobada por la Ley N° 21.799 y que el decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación. Concluido el proceso de transformación, únicamente los artículos 2°, 25, 26, 27, 30 y 32 de la referida Carta Orgánica mantendrán su vigencia, quedando derogados el resto de sus artículos.

El 20 de febrero, la parte actora se presentó ante la Excma. Cámara de Apelaciones, denunció un hecho nuevo y solicitó el dictado de una medida cautelar contra el Estado Nacional y el Banco de la Nación Argentina; ello, a fin de suspender la aplicación del Decreto 116/2025, prohibiendo toda acción administrativa o reglamentaria tendiente a su implementación, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo en autos.

Fundamentó su solicitud en el dictado del mencionado Decreto 116/2025 por parte del Poder Ejecutivo Nacional, mediante el cual se dispone la transformación del Banco de la Nación Argentina en una sociedad anónima, bajo la denominación "Banco de la Nación Argentina Sociedad Anónima" (BNA S.A.).

Afirmó que dicho decreto constituye una modificación sustancial de la estructura jurídica del BNA, en abierta contradicción con lo sostenido por el propio Estado Nacional en autos, así como con la resolución dictada el 25/09/2024 que declaró abstracta la cuestión, fundada en la ausencia de actos concretos tendientes a privatizar la entidad.

Expuso que este decreto ratifica y profundiza la amenaza de privatización denunciada en autos, en tanto constituye un paso decisivo en la conversión del BNA en una sociedad anónima, lo que implica la pérdida de su carácter de ente autárquico del Estado Nacional, con las consecuencias jurídicas, económicas y sociales que ello acarrea.

Requirió el urgente dictado de una medida cautelar, a fin de evitar la consolidación de actos que podrían resultar de imposible reparación ulterior, en resguardo de los derechos de los trabajadores, usuarios y de la integridad del sistema financiero nacional. También objetó el Decreto 116/2025





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

por exceder las facultades delegadas por la Ley 27.742 y configurar una maniobra encubierta e impropia de privatización del Banco de la Nación Argentina.

Mencionó que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) invocó como sustento de su competencia el artículo 3 de la Ley 27.742, que delega facultades para la reorganización, modificación o transformación de la estructura jurídica de determinados órganos y organismos de la administración central o descentralizada. Sin embargo, tal delegación tiene como límite infranqueable el mantenimiento de dichas entidades dentro de la órbita pública, y no habilita la conversión del BNA en una sociedad anónima, dado que esto lo sustrae del régimen de derecho público y lo coloca bajo la normativa de la Ley General de Sociedades N°19.550.

Afirmó que este decreto es un intento solapado de eludir la voluntad del Congreso de la Nación, que ya rechazó en dos oportunidades la inclusión del BNA dentro del régimen de privatización y recordó que el primer proyecto de la "Ley Bases" incluyó expresamente al BNA en el ANEXO I, pero fue retirado por el PEN antes de su tratamiento y que, en el segundo proyecto, que finalmente fue sancionado como Ley 27.742, el BNA fue excluido tras un acuerdo parlamentario y luego de la fuerte oposición de los trabajadores y sectores de la sociedad.

Agregó que, al disponer la transformación del BNA en una sociedad anónima, el Decreto 116/2025 contradice flagrantemente la voluntad del Congreso, y supone una extralimitación de las facultades delegadas.

La actora sostuvo, también, que el Decreto 116/2025 vulnera la Carta Orgánica del BNA. El artículo 1° de esa Carta Orgánica establece expresamente que el BNA es una entidad autárquica con autonomía presupuestaria y administrativa, cuyo régimen no se encuentra sujeto a las normas generales de la administración pública nacional. Dicha previsión impide que el Ejecutivo pueda modificar su estructura sin una ley específica del Congreso, **ya que la delegación legislativa conferida por la Ley 27.742 es de carácter general, y no habilita una transformación de esta magnitud sin norma expresa.** Solicitó, en consecuencia, que se ordene con urgencia la suspensión cautelar de la vigencia del Decreto 116/2025 prohibiendo toda acción tendiente a su implementación, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo en autos.

El 21 de febrero, la Excma. Cámara suspendió el llamado para dictar sentencia y devolvió las actuaciones a este tribunal para que se analizara el planteo formulado por la parte actora.



#39737493#447544140#20250313194758845

En consecuencia, el 25 de febrero, este juez resolvió, en cumplimiento de lo dispuesto por la Alzada, formar un incidente de medida cautelar, dictar una medida cautelar interina y solicitar los informes previstos en la Ley 26.854.

I.b. Informes del artículo 4 de la Ley 26.854

I.b.1. La representante del **Banco de la Nación Argentina** se presentó y alegó respecto al interés público comprometido en caso de concederse la medida cautelar, y afirmó que: *“no es posible justificar la viabilidad de la medida cautelar pretendida en su contra, por ser la misma a todas luces improcedente y carente del debido sustento legal”*.

Señaló que mediante la sanción de la Ley 27.742 se delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de transformación *“para la administración centralizada o descentralizada (que incluye a las entidades autárquicas como el BNA) como para las organizaciones empresariales de propiedad del Estado (que en sustancia también comprende al BNA, aunque técnicamente pueda ubicárselo en el primer grupo)”*.

Sostuvo que fue en función de la referida facultad que, mediante el dictado del Decreto 116/2025, se dispuso la transformación del Banco de la Nación Argentina en sociedad anónima, aprobando su estatuto social, disponiendo su composición accionaria y estableciendo su capital social.

Refirió que, en el transcurso de los últimos años, el Banco de la Nación Argentina comenzó a mostrar limitaciones para el crecimiento del crédito al sector privado, y destacó que hacia finales de 2023 casi la totalidad de sus depósitos se destinaban a financiar el déficit del Tesoro y al Banco Central de la República Argentina.

Sostuvo, además, que el actual régimen de entidad autárquica del Banco de la Nación Argentina (BNA) limita su competitividad frente a otras entidades financieras, restringiendo su acceso a nuevas fuentes de financiamiento y dificultando el desarrollo de estrategias comerciales más dinámicas y eficientes en beneficio de su clientela. Destacó que la evolución del negocio financiero hacia un modelo basado en tecnología agrava esta desventaja.

Señaló que, desde hace más de una década, la inversión en tecnología del BNA ha sido insuficiente, sin siquiera compensar la obsolescencia de sus sistemas, lo que ha impactado negativamente en la inclusión financiera y la calidad de los servicios.

Afirmó que la transformación del BNA en sociedad anónima modernizaría su estructura, permitiendo una gestión más flexible, eficiente y alineada con estándares internacionales de transparencia y control. Esto





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

beneficiaría tanto a clientes como a la entidad, ampliando su oferta de productos y facilitando el acceso al crédito.

Sostuvo que la nueva estructura permitirá establecer un Planeamiento Estratégico Plurianual independiente del gobierno de turno, garantizando estabilidad y continuidad en sus directrices. Además, indicó que el Banco Central ha señalado reiteradamente falencias organizativas que no han sido corregidas y que difícilmente podrán resolverse sin un cambio en su régimen jurídico.

En cuanto a los controles internos, enfatizó que el actual modelo unipersonal de la Sindicatura es ineficaz dada la magnitud de operaciones del BNA, mientras que una sindicatura colegiada –como la prevista para las sociedades anónimas– mejoraría la fiscalización y transparencia.

Aclaró además que la transformación jurídica del Banco no afecta disposiciones clave de su Carta Orgánica (Ley N° 21.799), que seguirán vigentes tras su conversión en sociedad anónima.

Asimismo, rechazó la interpretación de la actora sobre una supuesta violación a la separación de poderes, argumentando que el Decreto 116/2025 responde a una facultad delegada por el Congreso en el artículo 3° de la Ley 27.742.

Expresó que la transformación del BNA no implica su privatización, ya que ni la Ley 27.742, ni el Decreto 116/2025 lo contemplan. Destacó que el Banco seguirá siendo una sociedad anónima estatal, con el Estado Nacional como titular del 99,9% de su capital social y que “resulta indiscutible que una eventual privatización de mi mandante necesariamente debe ser dispuesta mediante ley del Congreso de la Nación”.

En relación con los trabajadores, sostuvo que la conversión en sociedad anónima no altera su régimen laboral, ya que sus relaciones continúan rigiéndose por la Ley de Contrato de Trabajo y el convenio colectivo bancario, sin afectación de derechos adquiridos, por lo que concluyen que carecen de derecho y acción.

Rechazó el argumento de que la transformación perjudicará el acceso al crédito para sectores estratégicos, al indicar que el artículo 4 del Estatuto Social del BNA S.A. mantiene intacto el objeto de la entidad según su Carta Orgánica, asegurando su función social y continuidad operativa.

Concluyó que no se advierte daño inminente o irreparable, ni se acredita un perjuicio real ni inminente que justifique el dictado de la medida peticionada por la actora. En caso de concederse, solicitó una caución real



#39737493#447544140#20250313194758845

adecuada para cubrir los daños que la suspensión de la transformación podría ocasionar al BNA.

I.b.2. Por su lado, la representación del **Estado Nacional**, además de expresarse respecto del interés público comprometido, presentó defensas procesales tendientes al rechazo *in limine* del planteo realizado por la parte actora.

Refirió que *“la medida cautelar solicitada, en los términos en que está planteada, es improcedente toda vez que el decreto N° 116/25 es un acto legítimo; a su vez –dice– estamos ante una manifiesta falta de legitimación activa de los accionantes y ante la ausencia de presupuestos que habilitan el dictado de una medida cautelar”*.

Precisó que *“el decreto N° 116/25 no excede las facultades delegadas al Poder Ejecutivo por la Ley N° 27.742 ni viola la Carta Orgánica del BNA”*.

Sostuvo que los actores invocan un perjuicio meramente conjetural e hipotético que le ocasionaría el Decreto N° 116/25 y alegan la inexistencia de “caso” o “controversia”.

Alegó que el planteo de la actora no reúne ninguno de los requisitos exigidos por la Ley N° 26.854 para el dictado de una medida cautelar.

En punto a la falta manifiesta de legitimación activa y colectiva, señaló que los aquí demandantes no tienen un interés legítimo o directo en el asunto, por cuanto el daño alegado es meramente hipotético y conjetural.

Negó que la transformación del BNA en una Sociedad Anónima pueda afectar a los actores porque cambiaría su relación laboral por una que sería perjudicial para sus derechos como trabajadores.

Dijo que los actores, *“además de no haber acreditado su vínculo de empleados del BNA, y mucho menos que cinco personas representen a todo el colectivo que dicen representar, tampoco acreditan de qué manera la transformación dispuesta por el Decreto cuestionado implicaría efectiva y concretamente un cambio en la relación laboral, ni mucho menos cómo ese eventual cambio en la relación laboral tendría un impacto concreto y negativo en los alegados derechos de los actores”*.

Aseveró que *“los actores y sus supuestos representados en autos, carecen manifiestamente de legitimación activa y de representatividad adecuada del colectivo que alegan, por cuanto no resultan ser titulares de un derecho que pudiera ser afectado. Por ello, solicitan que se declare la falta de legitimación activa de los demandantes y se disponga el rechazo de la medida cautelar, con costas”*.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

A su vez, manifestó que la falta de legitimación de la parte actora conduce necesariamente a que no se presente en la especie otro de los requisitos indispensables para el ejercicio del control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial, esto es la existencia de un caso o causa.

Por todo lo expuesto, solicitó el rechazo *in limine* de la medida cautelar solicitada por la contraria, con costas.

Además, los representantes del Estado Nacional expusieron que la medida cautelar solicitada compromete el interés público, circunstancia que requiere especial ponderación al momento de su resolución e indicaron que el dictado del decreto aquí cuestionado constituye uno de los actos de gobierno indispensables para que el Poder Ejecutivo Nacional pueda llevar adelante sus potestades propias con el fin de ordenar las cuentas públicas, transparentar el gasto y lograr que los recursos disponibles se dirijan a quienes más lo necesitan.

Sostuvieron que, de esta manera, la suspensión de la norma compromete la buena administración de los recursos públicos en perjuicio de la sociedad, obstaculizando las gestiones necesarias para superar la emergencia económica.

Respecto de la validez del Decreto 116/2025, sostuvieron que fue dictado en ejercicio de las facultades que establece el art. 99 inc. 1° de la Constitución Nacional y de conformidad con las bases de la delegación efectuada por el Congreso de la Nación (art. 76 de la Constitución Nacional), concretamente en virtud de los arts. 1, 2 y 3 de la citada ley.

Expresaron que, por el artículo 3° de la citada ley, se facultó al PEN a disponer, en relación con los órganos u organismos de la administración central o descentralizada, su (inc. a) modificación o eliminación de las competencias, funciones o responsabilidades dispuestas legalmente cuyo mantenimiento resulte innecesario; (inc. b) su reorganización, modificación o transformación de su estructura jurídica, centralización, fusión, escisión, disolución total o parcial, o transferencia a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo acuerdo que garantice la debida asignación de recursos.

Mencionaron que dicho artículo expresamente estableció que “Quedan excluidos de las facultades del presente artículo las universidades nacionales, los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y todos los entes que de ellos dependan”, y que el BNA no se encuentra comprendido en esa exclusión.



#39737493#447544140#20250313194758845

Por ello, manifiestan que el decreto cuestionado se encuentra fundado y motivado en la clara delegación dispuesta en los artículos 1º, 2º y 3º de la ley 27.742 y que no excedió los límites impuestos por el artículo 3º.

Agregaron que la delegación impuesta se enmarca dentro de los límites constitucionales impuestos por el artículo 76 de la Constitución Nacional, en cuanto la materia delegada es de administración y de emergencia pública; que fue efectuada por el plazo de 1 año; y que los artículos 2º y 3º de la ley 27.742 establecieron con claridad las bases de la delegación y ofrecen pautas suficientes acerca de cómo ejercer las facultades delegadas.

En orden a la delegación dispuesta, indicaron que el Estado inició un proceso de evaluación de la eficiencia organizacional de las estructuras de los distintos órganos y organismos que conforman la Administración central y descentralizada y que el artículo 48º del DNU 70/2023 dispuso que las sociedades o empresas con participación estatal se transformaran en sociedades anónimas, lo que motivó que se procediera a transformar numerosas empresas y sociedades del Estado.

Señalaron que el régimen de entidad autárquica que poseía el Banco de la Nación Argentina limitaba su capacidad para competir en igualdad de condiciones con otras entidades del sector financiero, restringiendo su acceso a nuevas fuentes de financiamiento y su capacidad de desarrollar estrategias comerciales más dinámicas y eficientes.

Por esos motivos, sostuvieron que la transformación del Banco en sociedad anónima se estableció con el fin, incluido en las bases de la delegación, de contribuir a modernizar su estructura jurídica y operativa, permitiendo una mayor flexibilidad en su gestión y adaptación a las mejores prácticas del mercado financiero, incorporando mecanismos de gobierno corporativo más ágiles y eficientes y una administración más profesionalizada y alineada con estándares internacionales de transparencia, eficiencia y control.

Especificaron que ello también permitirá optimizar la asignación de recursos, fortalecer su posición en el mercado y potenciar su capacidad de financiamiento, en beneficio de sus clientes y del desarrollo económico en general.

Advirtieron que el Decreto N° 116/25 estableció que los accionistas del Banco de la Nación Argentina Sociedad Anónima serán el Estado Nacional (99.9%) y la Fundación Banco de la Nación Argentina (conf. art. 3 del Decreto 166/25), de manera que la alegada y supuesta privatización del Banco es una falacia impuesta por la actora, de lo que se desprendería que no hay verosimilitud en el derecho.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

Por otra parte, explicaron que la autarquía es la más clásica de las formas de descentralización administrativa, que implica el desprendimiento de una actividad del Estado del tronco común y, para atenderla, se constituye una entidad separada, que posee autoridades, poderes y responsabilidad propias, pero unidas, sin embargo, a la administración central, por vínculos más o menos fuertes, directos o indirectos, por lo que el Estado es responsable y beneficiario final de todo lo que se realiza.

Añadieron que el concepto de autarquía no encierra la noción de independencia absoluta del ente frente al poder administrador central, limitación que importa la sujeción del organismo, en el grado pertinente, a las medidas dispuestas por el poder central. El vínculo de subordinación se mantiene por cuanto las entidades autárquicas integran la Administración Pública, de manera tal que están obligadas a respetar los lineamientos y principios de conducta y política administrativa generales que se fijen para la administración en su conjunto, con alcance para todas las ramas de ésta.

Así, sostuvieron que las entidades autárquicas pertenecen e integran los cuadros de la Administración Pública, cumplen fines públicos específicos que son propios del Estado, se administran a sí mismas de acuerdo con una norma que les es impuesta y siempre son creadas por el Estado.

Asimismo, indicaron que el clásico control que el Poder Central ejerce sobre este tipo de entidades descentralizadas, al integrar el sector público nacional, es que éstas se hallan sometidas al régimen de control previsto por la Ley N° 24.156.

En tal sentido y de acuerdo con el texto de su Carta Orgánica, aprobada por la Ley N° 21.799, explicaron que el Banco de la Nación Argentina es una entidad autárquica del Estado Nacional, con autonomía presupuestaria y administrativa, que se rige por la Ley N° 21.526, característica que se condice con la noción de “ente descentralizado”, por lo que la facultad de transformación en sociedad anónima del BNA encuadra en las previsiones del inciso b) del artículo 3 de la Ley N° 27.742.

En otro orden, hicieron referencia a la eficacia y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el contexto de emergencia pública oportunamente declarada por el Congreso Nacional.

En lo que respecta al cuestionamiento de la medida cautelar solicitada, aseveraron que la tutela requerida no reviste carácter meramente suspensivo, sino positivo o innovativo, ya que además de la suspensión de los efectos del acto de gravamen (negativo), de accederse a su dictado implicaría una



#39737493#447544140#20250313194758845

actividad positiva en cabeza de la Administración (el mantenimiento de la estructura jurídica como entidad autárquica).

Además, acusaron de inexistencia de verosimilitud en el derecho invocado e inexistencia de la ilegitimidad alegada.

Al respecto, sostuvieron que el decreto atacado posee manifiesta razonabilidad, existiendo razones suficientes que le permitirán al Banco de la Nación Argentina competir en igualdad de condiciones con otras entidades del sector financiero, y así poder desarrollar estrategias comerciales más dinámicas y eficientes y que coadyuvan a la buena administración de los recursos públicos en pos del bien común.

Por otra parte, alegaron que la medida cautelar solicitada pretende tutelar un derecho que no existe, por lo que mucho menos puede predicarse su “verosimilitud”, pues nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento del régimen jurídico ni a la inalterabilidad de las leyes.

Adujeron que los accionantes tampoco han invocado el perjuicio irreparable que podría acarrear la ejecución de la normativa administrativa por ella atacada, pues ni siquiera se invoca el peligro en la demora.

Argumentaron que tampoco es cierto que dicha transformación sea el paso previo a una privatización, puesto que quedó claro que, al momento de debatir el proyecto de ley en el recinto del Congreso Nacional, el Banco de la Nación Argentina quedó fuera de los organismos que podrían ser privatizados.

En virtud de que la cautelar solicitada coincide con la pretensión de fondo, cuya concesión afectaría en modo irreversible el interés público, requirieron su rechazo.

Por último, denunciaron que la actora omitió cumplir con el requisito de la contracautela que establece el art. 10 de la Ley N° 26.854, pues sólo ofreció prestar caución juratoria con posterioridad a la fecha de solicitud de la medida cautelar. Mantuvieron reserva de cuestión federal, solicitaron que se haga lugar a las defensas opuestas de excepción de falta de manifiesta legitimación activa y de inexistencia de “caso” o “causa” judicial y que se rechace la medida cautelar solicitada, con expresa imposición de costas a la actora.

II. Legitimación de los trabajadores del Banco de la Nación Argentina

II.a. En primer lugar, se advierte que las presentes actuaciones reúnen los requisitos suficientes para ser consideradas como una causa judicial, conforme lo establecido por el art. 116 de la Constitución Nacional.

Tiene expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación que *“siempre que una petición no tenga carácter simplemente consultivo, no importe*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

una indagación meramente especulativa, sino que responda a un caso que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuya ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, constituye una causa en los términos de la Ley Fundamental” (in re “Asociación Benghalensis c. Ministerio de Salud”, del 01/06/2000, Fallos 323:1339).

Así, es preciso recordar que la legitimación constituye un presupuesto necesario para que exista caso o controversia, lo que resulta imprescindible para habilitar la intervención del Poder Judicial, conforme inveterada doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En este sentido, para que exista una causa o controversia se debe perseguir en concreto la determinación de un derecho debatido entre partes adversas, y debe estar fundado en un interés específico, concreto, directo o inmediato atribuible al litigante (Fallos 322:528; 324:2381 y 2408; 326:3007; 340:1084; 342:853; entre muchos otros), no resultando posible pronunciarse fuera de un caso contencioso que pueda autorizar la intervención del Poder Judicial (art. 116 de la Constitución Nacional y art. 2º de la ley 27).

En otro orden, explica Bianchi que: *“Son varios los casos resueltos por la Corte Suprema argentina que han ido diseñando las reglas que rigen en materia de legitimación para requerir el control constitucional. La primera regla, y la más frecuente, es la siguiente: **el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución nacional, causándole de ese modo un gravamen. Para ello, es menester que precise y acredite fehacientemente el perjuicio que le origina la aplicación de la disposición, pues la invocación de agravios meramente conjeturales resulta inhábil. Como puede verse, la regla tiene dos aspectos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero consiste en la demostración clara de la inconstitucionalidad de la norma (...). El segundo, que es el que aquí interesa, se refiere a la probanza efectiva de la existencia de un perjuicio causado por la inconstitucionalidad de la norma”** (Alberto B. Bianchi, Control de Constitucionalidad, Ed. Abaco de Rodolfo Depalma, CABA, 2º edición, 2002.T.2, pág. 30/31).*

En lo que respecta a la determinación de un gravamen que justifique la condición de afectados de quienes iniciaron el reclamo, cabe señalar que, en su presentación inicial, la parte actora invocó su legitimación, refiriendo que los accionantes se presentaron en su calidad de trabajadores del Banco de la Nación Argentina en defensa de sus propios derechos laborales afectados, así como en representación de todos los trabajadores y trabajadoras del BNA *“ante el*



riesgo cierto e inminente que supone la inminente privatización del BNA sobre sus fuentes de trabajo”.

En lo que hace a su calidad de afectados, con cita de un trabajo de investigación sobre “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos” de Marisa Duarte, los demandantes describieron las consecuencias que tuvo el proceso privatizador de los años 90 del siglo pasado en materia de despidos arbitrarios del personal de las empresas privatizadas, así como la relación directa entre el significativo proceso de expulsión de asalariados de su lugar de trabajo y el aumento considerable de la intensidad de la jornada de trabajo de los empleados en actividad.

También refirieron, entre otros, a un trabajo de Daniel Azpiazu, sobre “Las privatizaciones en la Argentina...” que hace mención a cómo las formas bajo las cuales fue implementada la política privatizadora de los años 90 se contraponen a “lo expresado por la propia ley de Reforma del Estado donde se planteaba la necesidad de proteger tanto el empleo en las empresas públicas a privatizar como las propias condiciones de trabajo en las mismas” y se hace alusión a que el “papel decisivo que asumió el proceso de privatización de empresas públicas en términos de su aporte a los inéditos niveles de desempleo y a la cada vez más acentuada precarización de las condiciones laborales de los trabajadores en actividad”, “en poco se condice con esas argumentaciones político institucionales originales”. En base a ello, los actores consideraron que “el riesgo de pérdida y precarización de nuestras fuentes de trabajo como empleadas y empleados del BNA es real y plenamente actual”.

II.b. Respecto de este punto, las letradas del BNA cuestionaron en sus presentaciones, especialmente en el último informe acompañado (de fecha 6/03/2025), la alegada afectación de los derechos laborales de los demandantes. Sostuvieron en ese sentido que, de acuerdo con el Estatuto del Personal del Banco de la Nación Argentina hoy vigente, la relación laboral de los empleados con la institución se encuentra regida por la Ley de Contrato de Trabajo (no por la Ley de Empleo Público), por lo que la transformación de su estructura jurídica en sociedad anónima en nada cambia esta situación, dado que la relación de los empleados del BNA S.A. continuará rigiéndose por la misma Ley de Contrato de Trabajo que hoy se aplica. Concluyeron entonces que no se afecta así derecho alguno de los trabajadores.

Ahora bien, no obstante lo expuesto por las demandadas, cabe indicar que el carácter de afectados de los demandantes, en su calidad de trabajadores del BNA, resulta *prima facie* justificado, dado que la posibilidad de afectación en sus derechos laborales no se disipa por la circunstancia de que los empleados de esa entidad bancaria se encuentren regidos por la Ley de Contrato





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

de Trabajo –similar régimen que regula las relaciones de los trabajadores de entidades financieras privadas con sus empleadores–.

Ello así, puesto que la condición de empleados de un ente público que reúnen los primeros les brinda una protección especial de la que no cuentan los dependientes de las empresas privadas, tal por ejemplo, la estabilidad en el empleo.

En efecto, la estabilidad impropia que surge de la L.C.T. rige sólo para la actividad particular y no alcanza a los agentes públicos (salvo el caso de los contratos por tiempo determinado o plazo fijo), aun cuando, como en el caso de los trabajadores del BNA, la normativa que los rige se encuentre incluida en el régimen de los convenios colectivos de trabajo y se apliquen, en lo restante, las normas de la LCT. Ello así puesto que la estabilidad al empleo público que consagra la Constitución en el art. 14 bis es la estabilidad propia y tiene en miras, en sustancia, limitar la discrecionalidad de los poderes de turno y proteger al trabajador frente a la arbitrariedad del Estado y la persecución. Así lo he expresado en el precedente “Roldán, Virginia Elizabeth c/ANSES s/pedido reincorporación”, expediente FMP 15110/2016, del 9 de febrero de 2017, del Juzgado Federal de Dolores, y lo he reiterado en un precedente más reciente de este mismo tribunal en autos “Di Socio, Juan Manuel c/ ANSES s/amparo ley 16.986”, expte. FLP 7918/2024, del 13/02/2025.

De allí que el alegado riesgo de empeoramiento de las condiciones laborales a que hacen referencia los actores en la demanda tiene suficiente sustento argumentativo; y en lo que se refiere a la posibilidad cierta de concreción del daño que se pretende prevenir mediante la promoción de la presente, ello surge *prima facie* de la falta de procedimientos intermedios y de obstáculos para la transmisión de acciones a particulares por parte de la sociedad anónima que se constituya, tal como se desarrollará más adelante.

II.c. Por otra parte, he de recordar que los trabajadores que han suscripto la demanda se presentan por derecho propio y alegan su legitimación colectiva para representar a los trabajadores del Banco de la Nación Argentina, demandando a dicha entidad bancaria y al Poder Ejecutivo Nacional con el objeto de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de la Resolución Privativa del Directorio del BNA N° 348, así como contra todo acto que tenga por objeto avanzar con la privatización de esa entidad bancaria. Asimismo, solicitan la inconstitucionalidad de los arts. 13, 48, 51 y ccs. del Decreto N° 70/2023, del art. 24 y ccs. de la Ley 26.122.



#39737493#447544140#20250313194758845

Al igual que en el precedente “Halabi, Ernesto c. Poder Ejecutivo Nacional s./Amparo”, 24/02/2009, (Fallos 332:111), la presentación – también por propio derecho– de los trabajadores que suscriben la demanda puede ser entendida *prima facie* como un supuesto de ejercicio de derechos de incidencia colectiva referentes a la tutela de intereses individuales homogéneos definidos en los considerandos 12° y 13° de aquel pronunciamiento. En efecto, existe un hecho único –el conjunto de normas cuya inconstitucionalidad se pretende–; ello causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales y la petición tiende a obtener efectos comunes para toda la clase de sujetos afectados –los trabajadores del Banco de la Nación Argentina–. En efecto, la pretensión está concentrada en los efectos comunes para toda la clase de sujetos afectados, en tanto la normativa dictada por el Poder Ejecutivo Nacional con miras a modificar la estructura y naturaleza jurídica del Banco de la Nación Argentina revela que sus preceptos alcanzan por igual y sin excepciones a todo el colectivo de los trabajadores de la entidad bancaria.

Asimismo, para la eventual admisión de toda acción colectiva se requiere la verificación de ciertos recaudos elementales que hacen a su viabilidad, tales como la precisa identificación del grupo o colectivo afectado (Fallos 332:111, considerando 20), y los requisitos que la Corte Suprema estipuló en la Acordada 12/2016 (Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos), complementaria de la 32/2014. En dicha Acordada se señala que en los procesos colectivos referentes a intereses individuales homogéneos se debe precisar la causa fáctica o normativa común que provoca la lesión de los derechos y que la pretensión esté focalizada en los efectos comunes (v. punto 2 del apartado 11). Al respecto, cabe aclarar que, en el caso se dictó sentencia declarando abstracta la cuestión planteada –a pedido de las demandadas–, y por ello no se inscribió la presente en el Registro de Procesos Colectivos ni se intimó a la actora al cumplimiento de los requisitos de la Acordada 12/2016.

En ese sentido, cabe señalar que los accionantes se presentan por derecho propio y alegan su legitimación colectiva para representar a los trabajadores del Banco y accionan contra esa entidad y el Poder Ejecutivo Nacional, ello en su calidad de trabajadores de la entidad bancaria, condición que acreditaron en los autos principales con las certificaciones de servicios expedidas por el Banco de la Nación Argentina, glosadas a fs. 1772 a 1776 de los autos principales.

II.d. Finalmente y en términos generales, vale la pena recordar en este punto al reconocido profesor Germán Bidart Campos, que al analizar la legitimación procesal en su obra de derecho constitucional señaló: “La lección mínima, pero básica, que nos queda es ésta: desconocer, negar o estrangular la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

legitimación procesal, privando de la llave de acceso al proceso a quien quiere y necesita formular pretensiones en él para hacer valer un derecho que cree titularizar; es inconstitucional” (ver Germán Bidart Campos, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Ed. Ampliada y actualizada a 1999-2000, Ed. EDIAR, Buenos Aires, 2000, T. I-A, pág. 784/785).

En el caso concreto y del modo en que se ha desarrollado el proceso, adoptar una interpretación distinta implicaría una privación de justicia que colisionaría contra el principio *pro actione*, como derivación natural del derecho constitucional que garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos, que ya hemos analizado en reiteradas oportunidades, lo que me impone reconocer la legitimación de los trabajadores que se dicen afectados y procuran en el caso la tutela de derechos de incidencia colectiva.

III. Tratamiento de la medida cautelar

III.a. Es jurisprudencia reiterada que la procedencia de las medidas cautelares, justificadas, en principio, en la necesidad de mantener la igualdad de las partes y evitar que se convierta en ilusoria la sentencia que ponga fin al pleito, queda subordinada a la verificación de los siguientes extremos insoslayables: la verosimilitud del derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, recaudos que aparecen exigidos por el art. 230 del Cód. Procesal, a los que se une un tercero, establecido de modo genérico para toda clase de medidas cautelares, cual es la contracautela, contemplada en el art. 199 del Código de rito.

Dichos recaudos aparecen de tal modo entrelazados que, a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro del daño y viceversa (“La Ley” 1996-B-732), cuando existe el rigor de un daño extremo e irreparable, el riesgo del *fumus* puede atemperarse (“La Ley” 1999-A-142).

La jurisprudencia reseñada es concordante con la Ley 26.854, en cuanto establece los requisitos exigidos para el dictado de una medida cautelar contra el Estado Nacional y determina, en su artículo 13, bajo el título: “Suspensión de los efectos de un acto estatal”, que: “1. La suspensión de los efectos de una ley, un reglamento, un acto general o particular podrá ser ordenada a pedido de parte cuando concurren simultáneamente los siguientes requisitos: a) Se acreditare sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; b) La verosimilitud del derecho invocado; c) La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto; d) La no afectación del interés público;



#39737493#447544140#20250313194758845

e) Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles”.

Bajo estos parámetros habremos de analizar la medida cautelar solicitada.

III.b. En cuanto a la **verosimilitud del derecho**, como sostuve al dictar sentencia y al resolver la medida cautelar interina, el Banco de la Nación Argentina es una entidad autárquica cuya creación compete al Congreso Nacional. Por lo tanto, es éste el único Poder que tiene la facultad de revocar dicho carácter y cualquier decisión sobre la modificación del estatus de autarquía de una entidad creada por el Congreso Nacional debe emanar exclusivamente del Poder Legislativo.

También se dijo que desde 1891, el Banco ha operado bajo una Carta Orgánica que protege su estatus, y la Ley N° 27.742, especialmente el modo en que se desarrolló su trámite, consolidó el hecho de que el Banco Nación no puede ser sujeto a privatización, reflejando la intención del Congreso de la Nación de reservar esa decisión para el ámbito legislativo.

Además, se explicó que, de la lectura expresa del artículo 48 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23, se advierte que sólo se refiere a sociedades o empresas con participación del Estado, y en ninguna parte se menciona a los entes autárquicos, de modo que no es posible considerar al Banco Nación como un ente susceptible de transformación debido a su naturaleza autárquica, y cualquier intento de alterar su estructura jurídica debe emanar del Poder Legislativo.

Finalmente, se dio cuenta que ese análisis se vio reforzado a través de las propias presentaciones del Estado Nacional, reafirmando la necesidad de seguir el procedimiento legislativo adecuado para cualquier modificación relevante. Efectivamente, en dicha resolución se señaló que, al evacuar los informes oportunamente requeridos, el Banco de la Nación Argentina y el Estado Nacional solicitaron que se declarara abstracta la cuestión en el entendimiento de que había quedado definitivamente zanjada con el agotamiento de los efectos de la Resolución del Directorio cuestionada (v. fs. 1757/1766) y por excluir el propio Congreso de la “Ley Bases” al Banco de la Nación Argentina de las entidades sujetas a privatizar (v. fs. 1130/1161).

III.c. En este sentido, cabe reiterar que la causa se inició con motivo del dictado de la Resolución N° 348 del Directorio del BNA, el que según su Carta Orgánica está integrado por funcionarios designados por el Poder Ejecutivo Nacional (ver arts. 10, 12 y cc.).

La parte actora narró en su demanda la respuesta del BNA de fecha 04/04/2024 al pedido de Acceso a la Información Pública, donde se indica,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

entre otras cosas, lo siguiente: “En relación con los puntos solicitados, hacemos saber que el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, en su Título HI - REFORMA DEL ESTADO, Capítulo II - Transformación de Empresas del Estado en Sociedades Anónimas, artículo 48, dispuso: ‘Las sociedades o empresas con participación del Estado, cualquier sea el tipo o forma societaria adoptada, se transformarán en Sociedades Anónimas. Esta disposición comprende a las Empresas del Estado que no tengan una forma jurídica societaria, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones societarias donde el Estado Nacional tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias o se encuentren constituidas como sociedades anónimas. **Las sociedades anónimas transformadas estarán sujetas a todos los efectos a las prescripciones de la Ley General de Sociedades N° 19.550 t.0. 1984 y sus modificatorias en igualdad de condiciones con las sociedades sin participación estatal y sin prerrogativa pública alguna**’”. “Por su parte el artículo 51, decreta; ‘Se establece un periodo máximo de transición de 180 días a partir del dictado del presente para que la Autoridad de Aplicación proceda a la aplicación del artículo 48 y la inscripción de las sociedades transformadas en los Registros Públicos de Comercio que corresponda’”. “**Que si bien el Banco de la Nación Argentina es una entidad autárquica del Estado Nacional cuya Carta Orgánica fue aprobada por la Ley N° 21.799, le serían de aplicación las disposiciones mencionadas y esa también sería la intención del PEN al dictar el DNU**”. “En los considerandos del mencionado DNU 70/2023, en la pág. 9, dice: ‘**Que, adicionalmente, deben incluirse cambios en la Ley N° 21.799 para adecuar al BANCO DE LA NACION ARGENTINA a su nueva configuración societaria**’”.

Sobre la base de estas premisas, el BNA informó lo siguiente: “A tales fines y en cumplimiento del mencionado Decreto, con fecha 22/02/2024 se aprobó mediante Resolución Privativa del Directorio N° 348 (cuya copia se acompaña), la contratación de un Estudio Jurídico para brindar asistencia jurídica integral en la preparación de la documentación legal correspondiente y necesaria para llevar **adelante el proceso de reestructuración del Banco de la Nación Argentina en Sociedad Anónima, ordenada en el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023**”.

El Banco de la Nación Argentina, en su primer informe del art. 4 reconoció que el Directorio del Banco de la Nación Argentina con fecha



#39737493#447544140#20250313194758845

22/02/24 emitió la Resolución N° 348 por la cual se contrató y se encomendó al Estudio Jurídico Liendo & Asociados Abogados SH brindar asistencia jurídica integral para **llevar adelante el proceso de reestructuración de la entidad bancaria en una Sociedad Anónima, ello conforme lo dispuesto en el vigente Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, por un período de 150 (ciento cincuenta) días.** Destacaron que no sólo ha fenecido el plazo de contratación (150 días, vencido el 22/07/24), sino que se agotó el objeto de dicha contratación, puesto que la labor encomendada fue debidamente cumplida en el plazo conferido. Aseveran que de eso deriva inobjetablemente que la acción que se dirige contra su mandante resulte abstracta, puesto que el servicio jurídico contratado se encuentra finiquitado por su pertinente cumplimiento. Además, refirieron que **de tal contratación no se deriva ninguna modificación en la naturaleza jurídica del BNA**, ni puede el órgano emisor de la Resolución N° 348 –es decir, el Directorio del BNA– adoptar medida alguna en tal sentido, siendo que tales facultades sólo se encuentran reservadas y en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional y/o del Congreso de la Nación conforme así lo dispone la Ley Fundamental.

En su **primer informe, los representantes del Estado Nacional** también plantearon que la pretensión incoada carecía de actualidad y **solicitaron sea declarada abstracta.** Así, dieron cuenta que el proyecto original de la Ley Bases se presentó en la Cámara de Diputados el día 27/12/2023 y a partir de allí comenzó su tratamiento. En dicha versión original, se declaraba como sujetas a privatización a una serie de empresas y sociedades del Estado. No obstante, en fecha 25/04/2024, cuando se volvió a tratar en el Congreso de la Nación el proyecto de la Ley Bases y se firmó el dictamen que se imprimió en el OD 7-24 (ver archivo “1. Diputados OD 7/24.pdf”, que se acompañó como prueba documental), en el dictamen de mayoría del oficialismo, en el artículo 7° (pág. 7) se estableció que en el Anexo I del proyecto (pág. 181) **están las empresas a privatizar y en él no se encuentra el BNA.** Que entre los días lunes 29 y martes 30 de abril de 2024 se trató en el recinto el proyecto y, con respecto al BNA, no fue modificada la redacción, aprobándose un texto igual al dictamen de mayoría (ver archivo “2. Diputados CD-1-24 sanción.pdf”, págs. 5 y 174). Mencionaron que en el posterior tratamiento en revisión en el Senado (ver archivo “3. Senado VT Sesión 12-06-24.pdf”, pág. 13), el miembro informante Bartolomé Abdala (LLA, San Luis) **reafirmó la exclusión del BNA de las empresas a privatizar: “Enseguida daré a conocer las empresas que van a quedar en este proyecto de la privatización. Pero claramente no quedaron el Banco Nación, Nación Seguros, Nación Reaseguros, Nación Seguros de Retiro, Nación Servicios. Todas esas fueron eliminadas del proyecto original”.** En segunda revisión en





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

Diputados, no se volvió a considerar el tema del BNA pues, efectivamente el PEN receptó la voluntad de los representantes del pueblo.

En su oportunidad, para resolver la causa sometida a mi decisión, ponderé esos hechos y alegaciones y entre otras cosas expresamente señalé que: “De las conductas asumidas por las partes, y luego de haber seguido el extenso debate que se generó en torno a la posibilidad de privatizar el Banco Nación, los actos de gobierno concretos –envío del proyecto de ley y el tratamiento que le dieron al tema durante el extenso debate legislativo–, se desprende la interpretación de los poderes del Estado sobre este asunto y fundamentalmente que para cambiar la condición jurídica del Banco Nación, establecida en su Carta Orgánica aprobada por Ley 21.799, se necesita una ley del Congreso de la Nación que lo declare sujeto de tal transformación. Asimismo, di cuenta de que: “No se encuentra en discusión que el Banco de la Nación Argentina es un ente autárquico de conformidad con su Carta Orgánica. Tal como exponen los actores, el art. 13 del DNU derogó el art. 2 de la Ley N° 21.799, pero no su art. 1° (el cual aprobó en su oportunidad la Carta Orgánica del BNA). De acuerdo con la Carta Orgánica, el Banco de la Nación Argentina es una entidad autárquica del Estado, con autonomía presupuestaria y administrativa (cfr. art. 1)”.

Y que: “Por ello, debe concluirse que el Banco de la Nación Argentina es una entidad autárquica cuya creación compete al Congreso Nacional y que, por lo tanto, también es éste el único poder que tiene la facultad de revocar dicho carácter. Cualquier decisión sobre la modificación del estatus de autarquía de una entidad creada por el Congreso Nacional debe emanar exclusivamente del Poder Legislativo. Esta conclusión se ve reforzada con la sanción de la ley 27.742 que expresamente excluyó a dicha entidad como sujeto pasible de privatización...” (v. considerando II de la sentencia de fecha 25/9/2024).

III.d. El **Decreto 116/2025** se basa e invoca expresamente la Ley 27.742, conocida como “Ley de Bases y Puntos de Partida para la libertad de los Argentinos”, y el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/23. Ambas normativas fueron tratadas específicamente en la sentencia dictada en esta causa y hasta se le dedicó un apartado específico a cada una de ellas. Por ello, más allá de la remisión a aquella resolución, resulta útil confrontar brevemente los fundamentos del nuevo decreto con lo expresamente señalado en aquella resolución.

En cuanto a **la ley 27.742, en el Decreto 116/2025** se dice: “La Ley N° 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos se declaró la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de UN (1) año, y se delegaron en el PODER EJECUTIVO



NACIONAL facultades vinculadas a materias determinadas de administración y de emergencia, en los términos del artículo 76 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, con arreglo a las bases allí establecidas y por el plazo indicado. Que se establecieron como bases de las referidas delegaciones legislativas mejorar el funcionamiento del Estado para lograr una gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad en la atención del bien común; reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal con el fin de disminuir el déficit, transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas y asegurar el efectivo control interno de la Administración Pública Nacional con el objeto de garantizar la transparencia en la administración de las finanzas públicas. Que, en ese marco, mediante el artículo 3° de la citada ley se facultó al PODER EJECUTIVO NACIONAL a disponer, en relación con los órganos u organismos de la administración central o descentralizada contemplados en el artículo 8°, inciso a) de la Ley N° 24.156 que hayan sido creados por ley o norma con rango equivalente: a) La modificación o eliminación de las competencias, funciones o responsabilidades dispuestas legalmente cuyo mantenimiento resulte innecesario y b) La reorganización, modificación o transformación de su estructura jurídica, centralización, fusión, escisión, disolución total o parcial, o transferencia a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo acuerdo que garantice la debida asignación de recursos. Que la declaración de emergencia pública guarda sustento en la gravedad institucional de la situación planteada e impone la obligación de adoptar acciones urgentes tendientes a dar respuesta a esta problemática, evitando que se continúen utilizando recursos públicos en perjuicio de las arcas del Estado y, especialmente, de los contribuyentes”.

Por su parte, al dictar sentencia en esta causa, también se analizó la ley 27.742 y bajo el título “La Ley 27.742 y la privatización del BNA”. se recordó que el proyecto original de la “Ley Bases” se presentó en la Cámara de Diputados el día 27/12/2023, luego del dictado del DNU 70/23 (B.O. 21-12-2023). La ley fue sancionada luego de un largo trabajo legislativo, de alrededor de seis meses. En la versión original del proyecto de ley, se declaraba como sujetas a privatización a una serie de empresas y sociedades del estado (un total de 41), entre las que se mencionaba al Banco de la Nación Argentina. No obstante, en fecha 25/04/2024, cuando se volvió a tratar en el Congreso de la Nación el proyecto de la Ley Bases y se firmó el dictamen que se imprimió en el OD 7-24 se estableció en el Anexo I del proyecto (pág. 181) las empresas a privatizar y en él no se encontraba el Banco de la Nación Argentina. Este resultado se alcanzó mediante un acuerdo entre el bloque oficialista y diversos bloques de la oposición durante las sesiones en plenario de las Comisiones de Presupuestos y Hacienda, Legislación General, y Asuntos Constitucionales, en las cuales se decidió eliminar





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

al Banco de la Nación Argentina de la lista de empresas públicas susceptibles de privatización.

De este modo, se concluyó que se evidenciaba la voluntad del Congreso Nacional y de ambas Cámaras, al sancionar la ley, de excluir al BNA como entidad sujeta a privatización, y que ello fue producto de un debate generado en el ámbito político adecuado con intervención de múltiples actores.

III.e. En cuanto al Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, el nuevo Decreto 116/2025 señala: “Que a través del artículo 48 del Decreto N° 70/23 se dispuso que las sociedades o empresas con participación estatal se transformarán en sociedades anónimas y se ajustarán a lo dispuesto en la Ley General de Sociedades N° 19.550 - T.O. 1984. Que con fundamento en el citado decreto se procedió a transformar en sociedad anónima a numerosas empresas y sociedades del estado para mejorar la gestión, transparencia y el gobierno corporativo de las mismas. Que de acuerdo con el texto de su Carta Orgánica, aprobada por la Ley N° 21.799, el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA es una entidad autárquica del ESTADO NACIONAL, con autonomía presupuestaria y administrativa, que se rige por la Ley N° 21.526. Que el actual régimen de entidad autárquica limita la capacidad del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA para competir en igualdad de condiciones con otras entidades del sector financiero, restringiendo su acceso a nuevas fuentes de financiamiento y su capacidad de desarrollar estrategias comerciales más dinámicas y eficientes”.

Por su parte, respecto al **DNU 70/23**, en la resolución judicial de fecha 25/9/2024, bajo el título: “El DNU y la privatización del BNA”, señalé que de la lectura del art. 48 del Decreto 70/23 no se advierte la inclusión expresa del BNA, **pues sólo refiere a sociedades o empresas con participación del Estado, y en ninguna parte se menciona a los entes autárquicos**. En ese sentido, concluí que: “la interpretación que sostuvo el Directorio del Banco en la Res. 348/24 respecto del art. 48 del DNU 70/23 y la contratación del Estudio Jurídico señalado, ha quedado superada no solo por los reconocimientos que han hecho las partes demandadas (PEN y BNA) en este expediente, sino con la sanción de la denominada ‘Ley Bases’ por la cual se excluyó expresamente al BNA de las entidades a privatizar. De las conductas asumidas por las partes, y luego de haber seguido el extenso debate que se generó en torno a la posibilidad de privatizar el Banco Nación, los actos de gobierno concretos –envío del proyecto de ley y el tratamiento que le dieron al tema durante el extenso debate legislativo–, se desprende la interpretación de los poderes del Estado sobre este asunto y fundamentalmente que para cambiar la condición jurídica del Banco Nación,



#39737493#447544140#20250313194758845

establecida en su Carta Orgánica aprobada por Ley 21.799, se necesita una ley del Congreso de la Nación que lo declare sujeto de tal transformación”.

También se dijo: “Esta conclusión se ve reforzada con la sanción de la ley 27.742 que expresamente excluyó a dicha entidad como sujeto pasible de privatización. En este sentido, la interpretación contraria nos llevaría a una inconstitucionalidad del art. 48 del Decreto 70/23, por resultar contrario a una ley formal y material emanada del Congreso Nacional. Por ello, se concluye que el art. 48 del Decreto 70/23 no incluyó al Banco de la Nación Argentina”.

III.f. De lo expuesto hasta aquí tengo por probado, con especial remisión a lo resuelto en la sentencia del 25 de septiembre 2024 y con el grado suficiente de certeza, la verosimilitud en el derecho invocado, y que la modificación de la estructura jurídica del Banco Nación debe provenir de una ley en sentido formal emanada del Congreso Nacional, tal como sostuve al dictar sentencia.

IV. El Decreto 116/2025. Marco jurídico de análisis de su legitimidad

Ahora bien, resta analizar si el decreto delegado N° 116/2025 recientemente dictado, que modifica la estructura jurídica del Banco de la Nación Argentina de una entidad autárquica a una sociedad anónima, adolece *prima facie* de legitimidad, lo que habilitaría el dictado de la medida cautelar.

IV.a. En el presente acápite se examinará el marco jurídico que rige la delegación legislativa en el contexto de la Constitución Nacional Argentina. Se explorará la interpretación de las normas pertinentes, el papel del Congreso en la delegación de funciones, así como las pautas establecidas por la jurisprudencia, destacando la importancia de la claridad y precisión que se exige en las leyes delegatorias.

Este examen nos permitirá entender los límites y condiciones bajo los cuales el Poder Ejecutivo puede ejercer funciones legislativas, y nos llevará a una revisión específica del Decreto 116/2025 en el marco de la Constitución Nacional y la ley delegatoria.

IV.a.1. La reforma constitucional de 1994 introdujo condiciones precisas en materia de delegación legislativa. Se deben cumplir requisitos fundamentales vinculados con la materia, el plazo y las bases definidas por el Congreso. El principio que guía la delegación es que el Congreso no puede ceder plenamente su función legislativa y debe establecer directrices claras para el ejercicio de la autoridad delegada.

El artículo 76 de la Constitución Nacional establece: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca...”.

En este sentido, explica Néstor Pedro Sagüés que “En algunos casos, el Poder Ejecutivo ha asumido ciertas funciones legislativas que la Constitución encomienda al Congreso. Son los supuestos de legislación detraída del Poder Legislativo. Las dos clases de detracción que exhibe la experiencia jurídica argentina son las de delegación y de apropiación. En los casos de los decretos delegados, el Poder Ejecutivo legisla, y no meramente reglamenta. Y lo hace por expresa indicación del Congreso, ley mediante” (ver “Derecho Constitucional. Estatuto del Poder”, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2017, T. II, pág. 390).

Agrega el destacado jurista que la reforma constitucional de 1994 normó de manera explícita los decretos delegados, aunque lo hizo empleando una fórmula cuestionable. Por un lado, el artículo 76 establece la prohibición de la delegación legislativa al Poder Ejecutivo; por otro, permite dicha delegación en términos relativamente amplios. El artículo establece que se prohíbe la delegación legislativa, salvo en materias específicas de administración o en situaciones de emergencia pública, siempre que exista un plazo fijado para su ejercicio y que se respeten las bases que el Congreso haya determinado; para concluir que “tampoco es posible aceptar que el Congreso pueda delegar competencias que le son exclusivas y esencialmente privativas, de acuerdo con las pautas ideológicas actuales de un Estado constitucional y social de derecho, y al derecho (nacional e internacional) de los derechos humanos” (ob. cit., pág. 393).

IV.a.2. En cuanto a la materia que puede ser objeto de delegación, se ha calificado en la doctrina nacional como vagas e imprecisas a las expresiones de “administración” y “emergencia pública”.

Así, Mario Antonio Roque Midon expresa que “La fórmula elegida por el constituyente para plasmar la figura ha sido objeto de cuestionamientos, más que fundados. En primer lugar, se impugna la pretendida demarcación del objeto de la delegación, que antes que circunscripta a ‘materias determinadas de administración’ y ‘emergencia pública’, aparece en extremo abierta por la amplitud que reconocen esos tópicos, con lo que se infiere –sin mayor esfuerzo interpretativo– la peligrosa tesis de que, en nuestro sistema, en más, o en menos, todo es susceptible de delegación. Y si la referencia a la voz de administración es capaz de engendrar un mare magnum, no le va en zaga la idea de delegar a partir de una situación de emergencia pública. En ese caso la



dificultad no pasa solo por definir cuando existe una situación de emergencia, como por la exuberancia de sus aplicaciones. El razonamiento vale para un país donde la apelación a la emergencia es la regla y no la excepción. Lo más acertado del precepto tiene que ver con el hecho que el constituyente ha exigido –para hacer efectiva la delegación– definir el plazo para su ejercicio **y las bases de la transferencia a ser fijadas por el Congreso. Esto último está referido a precisar el objeto, contenido y alcance de la autorización concedida; un equivalente de lo que en su momento la Corte dio en llamar el claro establecimiento de la política legislativa. De manera que si el Congreso – obligado a definir los lineamientos rectores del proyecto que autoriza, esto es su patrón o estándar de política legislativa– no cumple su deber la delegación será inconstitucional**” (ver Mario A. R. Midon, “Derecho Constitucional de los poderes”, Ed. Contexto, Resistencia-Chaco, 2019, págs. 674/675).

Se señala que “la cuestión supera lo meramente semántico; se introduce en la búsqueda de límites **para evitar la concentración del poder y que la ‘transferencia legislativa’ no altere irreparablemente el equilibrio funcional entre el Legislativo y el Ejecutivo**” (ver “Constitución de la Nación Argentina”, Daniel A. Sabsay, dirección, y Pablo L. Manili, coordinador, E. Hammurabi, Buenos Aires, 2010, T. 3, pág. 882).

IV.a.3. Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación determina las pautas de interpretación para analizar la delegación, enfatizando que cualquier ejercicio de facultades delegadas debe estar fundamentado en principios legislativos inteligibles.

En un caso relevante, "Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN - PEN - Ley 25.414 - Dto. 1204/01 s/ amparo", fallado el 4 de noviembre de 2008 ("Fallos": 331:2406), el Máximo Tribunal estableció las pautas interpretativas sobre la legitimidad de los decretos delegados, apoyándose en los debates del proceso constituyente y en la jurisprudencia estadounidense, que fue tomada como fuente por los convencionales constituyentes.

Analizaremos a continuación algunas de las pautas dadas por la C.S.J.N. en aquel destacado precedente, recordando que los jueces inferiores, en casos análogos, tienen el deber de conformar sus decisiones a la jurisprudencia del Máximo Tribunal (Fallos: 307:1094).

IV.b. La regla de la prohibición y sus excepciones

En la resolución dictada por la Corte Suprema en el caso “Colegio Público de Abogados de Capital Federal”, se señaló:

*“Que con un lenguaje firme y explícito la Constitución Nacional prohíbe al Presidente de la República, como **regla general**, emitir ‘disposiciones de carácter legislativo’, sea a iniciativa*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

*propia (artículo 99.3, segundo párrafo), sea por virtud de la delegación que, en su favor, haga el Congreso (artículo 76, primera parte). Ambas cláusulas establecen también, luego de formular el principio, las condiciones o límites bajo los cuales ha de operar el caso excepcional en que el Presidente se encuentra habilitado para dictar decretos legislativos que, según sea, se denominan 'decretos de necesidad y urgencia' o 'decretos que ejercen facultades delegadas' (artículo 100, incisos 13 y 12, respectivamente). En lo que se refiere a los **decretos dictados en uso de facultades delegadas** (o 'decretos delegados'), el artículo 76 de la Constitución Nacional establece **tres requisitos básicos**: 1) que se limiten a 'materias determinadas de administración o emergencia pública'; 2) que se dicten dentro del plazo fijado para su ejercicio y 3) que se mantengan 'dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca'. El artículo 100, inciso 12 añade **un cuarto requisito**, a saber, 4) que los decretos así dictados sean refrendados por el jefe de gabinete de ministros y sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación. La letra del texto constitucional (artículos 99.3 y 76) refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de, por una parte, **mantener el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el Presidente como una práctica normal y, por la otra, de introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar**".*

De aquí surge entonces la regla de prohibición al PEN de dictar disposiciones de carácter legislativo, seguidas de las excepciones incluidas en el texto de la Constitución Nacional sancionado en 1994 y sus requisitos básicos en el caso de los "decretos delegados".

IV.c. Los fines buscados por la Convención Constituyente y la exposición del convencional Alberto García Lema

El mismo fallo de la C.S.J.N. aclara que: "Ante la variedad de modelos que ofrecía el derecho constitucional comparado en materia de delegación legislativa, los redactores del nuevo artículo 76 de la Constitución



#39737493#447544140#20250313194758845

Nacional se dejaron guiar por el que ofrece el derecho constitucional estadounidense”.

Para fundamentar el contexto del cual se habían extraído las ideas centrales del proyecto que se tuvo en consideración en la Convención Constituyente, la Corte recordó las palabras del convencional García Lema:

“Los principios y los límites de la delegación legislativa quedan ajustados a lo que son las prácticas de los Estados Unidos. El Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades” (op. cit., pág. 4887)” (Considerando 9°).

De estos considerandos, podemos extraer las reglas de hermenéutica de la norma, acudiendo a los fines perseguidos por los constituyentes y al debate ocurrido en el seno de la Convención que da cuenta de las razones de su texto final, es decir, una interpretación histórica y finalista.

IV.d. La jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos y las facultades delegadas

Si bien la Constitución estadounidense no contiene una cláusula como la de nuestro artículo 76, en el fallo citado, la Corte Suprema argentina explica que la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos “ha fijado, a lo largo de su historia jurisprudencial, el modo constitucionalmente aceptable en que debe tratarse la práctica de la delegación legislativa”.

En este sentido, señala que el más alto Tribunal Federal de ese país ha establecido como factor central de la validez de la actividad llevada a cabo en ejercicio de facultades delegadas, tal como lo advirtiera el discurso del convencional García Lema, “**la formulación por el Congreso de un patrón o directriz inteligible y clara a la cual debe sujetarse el Presidente**”.

En ese precedente, recuerda nuestro máximo Tribunal, que en “*un fallo de 1996 la Suprema Corte de los EEUU ha hecho una síntesis de la doctrina que viene sosteniendo y desarrollando -al menos desde 1936-, en la que señala: ‘El principio fundamental de la doctrina de delegación es que la función legislativa pertenece al Congreso... y no puede ser transferida a otra rama del gobierno u organismo. Este principio no significa, sin embargo, que solamente el Congreso puede dictar reglas de seguimiento obligatorio (‘prospective force’). Sin embargo, ‘no es suficiente decir que el Congreso manifestó su voluntad de delegar una cierta atribución (authority)’, pues, ‘como regla general, debe también establecer por acto legislativo un principio inteligible al cual la persona o cuerpo autorizado tiene que conformarse. La regla del principio inteligible busca hacer cumplir la idea de que el Congreso no puede delegar el poder de*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

hacer leyes y, por ende, puede delegar no más que el poder de decidir los programas y medidas que pongan en práctica sus leyes’ (517 U.S. 748, 771)”
(Considerando 10°).

La jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos establece que, aunque el Congreso puede delegar ciertas facultades, debe hacerlo dentro de un marco claro y definido que garantice la preservación de su rol legislativo. Los fallos que abordan la práctica de la delegación señalan que la atribución legislativa es esencialmente del Congreso y no puede ser completamente transferida a otras ramas del gobierno y, fundamentalmente, se destaca que el Congreso no puede simplemente delegar una atribución, sino que debe establecer por acto legislativo un “**principio inteligible**” al cual conformarse, es decir, una estructura o marco dentro del cual el órgano que ejerce la facultad delegada deberá actuar.

A esta conclusión llega la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dando cuenta no sólo de la regla de interpretación restrictiva en materia de delegación legislativa, sino explicando incluso cómo deben actuar los tribunales, según la jurisprudencia norteamericana, cuando deben resolver situaciones como las que aquí se plantean.

*“Que la exigencia del **derecho constitucional norteamericano** de que las leyes delegatorias contengan un principio claro e inteligible al cual debe ajustarse la autoridad delegada tiene su correlato en dos conceptos contenidos en el artículo 76 de la Constitución Nacional: el carácter determinado de las materias de administración y la exigencia de que la actividad delegada se mueva ‘dentro de las bases que el Congreso establezca’. Pero, el riesgo que de todos modos enfrentan las constituciones al admitir la delegación legislativa es que ésta se lleve a cabo de manera extremadamente amplia e imprecisa. Los caminos que se abren a los tribunales que deben resolver impugnaciones fundadas en el uso excesivo de facultades delegadas de manera indeterminada son en general dos: o bien anular la ley delegatoria por no fijar un lineamiento inteligible, o bien interpretar muy restrictivamente la eficacia de la delegación y, por lo tanto, limitar las posibilidades de que el acto en cuestión pueda encontrar apoyo en la delegación excesivamente vaga. Este último es el que predominantemente ha seguido la Corte Suprema de los Estados Unidos”* (Considerando 11°).



IV.e. Las conclusiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como pauta a seguir por los tribunales inferiores

En el mismo fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se señala que, del sentido que se buscó asignar al texto constitucional argentino y de las características del modelo seguido, se desprende que:

“1º) la delegación sin bases está prohibida y 2º) cuando las bases estén formuladas en un lenguaje demasiado genérico e indeterminado, la actividad delegada será convalidada por los tribunales si el interesado supera la carga de demostrar que la disposición dictada por el Presidente es una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria de que se trate. Esta conclusión resulta insoslayable apenas se advierte que la delegación sin bases está prohibida precisamente porque bloquea la posibilidad de controlar la conexión entre la delegación del Congreso y la actividad desplegada por la autoridad administrativa. Así, por ser amplia e imprecisa, la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente. En otros términos, el principio constitucional contrario al dictado de disposiciones legislativas por el Presidente tiene, en el plano de las controversias judiciales, una consecuencia insoslayable: quien invoque tales disposiciones en su favor deberá al mismo tiempo justificar su validez, o sea, demostrar que se hallan dentro de alguno de los supuestos excepcionales en que el Ejecutivo está constitucionalmente habilitado. En materia de delegaciones legislativas, dicha carga se habrá cumplido si los decretos, además de llenar los diversos requisitos constitucionales ya referidos, son consistentes con las bases fijadas por el Congreso (conforme artículos 76 y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional). Por consiguiente, la defensa del decreto legislativo tendrá mayores probabilidades de éxito cuanto más claras sean las directrices de la ley delegatoria y menores, cuando ellas consistan sólo en pautas indeterminadas” (Considerando 12º).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

IV.f. Bajo tales directrices, analizaré la legitimidad del dictado del Decreto 116/2025, para lo cual corresponde referirnos a la ley delegatoria.

En este sentido, la ley 27.742, “Ley Bases...”, en su art. 1° dice: “Declárase la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un (1) año. **Deléganse en el Poder Ejecutivo nacional las facultades dispuestas por la presente ley, vinculadas a materias determinadas de administración y de emergencia**, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases aquí establecidas y por el plazo dispuesto en el párrafo precedente”.

Asimismo, en su art. 2° dispone: “Establécense, como **bases de las delegaciones legislativas** dispuestas en el presente capítulo las siguientes: a) Mejorar el funcionamiento del Estado para lograr una gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad en la atención del bien común; b) Reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit, transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas; y c) Asegurar el efectivo control interno de la administración pública nacional con el objeto de garantizar la transparencia en la administración de las finanzas públicas”.

A su vez, en su art. 3°, se establece: “**Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a disponer, en relación con los órganos u organismos de la administración central o descentralizada contemplados en el inciso a) del artículo 8° de la ley 24.156 que hayan sido creados por ley o norma con rango equivalente:** a) La modificación o eliminación de las competencias, funciones o responsabilidades dispuestas legalmente cuyo mantenimiento resulte innecesario; y b) **La reorganización, modificación o transformación de su estructura jurídica**, centralización, fusión, escisión, disolución total o parcial, o transferencia a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo acuerdo que garantice la debida asignación de recursos. **Quedan excluidos** de las facultades del presente artículo las universidades nacionales, los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y todos los entes que de ellos dependan. **El Poder Ejecutivo nacional no podrá disponer la disolución de los siguientes organismos:** el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud ‘Dr. Carlos G. Malbrán’ (ANLIS); la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT); el Instituto de la Propiedad Industrial (INPI); el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA); el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM); la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN); la Comisión Nacional de Actividades Espaciales



(CONAE); la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA); la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); la Comisión Nacional de Valores (CNV); el Instituto Nacional Centro Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI); la Unidad de Información Financiera (UIF); el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); el Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG); la Administración de Parques Nacionales (APN); el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); el Instituto Antártico Argentino (IAA); el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF); el Centro de Investigación Tecnológica de las Fuerzas Armadas (CITEFA); el Instituto Geográfico Nacional (IGN); el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES); el Servicio de Hidrografía Naval (SHN); el Servicio Meteorológico Nacional (SMN); el Instituto Nacional del Agua (INA); el Servicio Geológico-Minero Argentino (SEGEMAR); el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); el Centro Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (CENARD); la Superintendencia de Seguros de la Nación; la Superintendencia de Riesgos del Trabajo; y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, y aquellos organismos vinculados a la cultura. En los casos de reorganización, modificación o transformación de la estructura jurídica, centralización, fusión o escisión de los organismos relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación, se garantizará el financiamiento para la continuidad de las funciones de dichos organismos en el marco del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030”.

El Poder Ejecutivo Nacional, con fundamento en dichos artículos de la norma, procedió a modificar la estructura jurídica del Banco de la Nación Argentina dictando el decreto delegado aquí analizado.

Ahora bien, conforme el art. 3° de la ley 27.742 se autoriza al Poder Ejecutivo a **disponer, en relación con los órganos u organismos de la administración central o descentralizada contemplados en el inciso a) del artículo 8° de la ley 24.156 que hayan sido creados por ley o norma con rango equivalente, entre otras cuestiones, a la transformación de su estructura jurídica.**

El primer interrogante que surge es saber si el Banco de la Nación Argentina se encuentra incluido entre dichos “órganos u organismos”. Ello en tanto es un ente autárquico con características propias, que no fue incluido expresamente en el artículo 3°, que tampoco menciona a los entes autárquicos como tales y menos aún al Banco de la Nación Argentina en particular.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

Al respecto, corresponde evocar, por ejemplo, que al dictar la Ley 25.148 en agosto de 1999, el Congreso Nacional ratificó, por el plazo de tres años, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública, emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 y dispuso que: *“A los efectos de esta ley, se considerarán materias determinadas de administración, aquellas que se vinculen con: a) **La creación, organización y atribuciones de entidades autárquicas institucionales y toda otra entidad que por disposición constitucional le compete al Poder Legislativo crear, organizar y fijar sus atribuciones. Quedan incluidos en el presente inciso, el correo, los bancos oficiales, entes impositivos y aduaneros, entes educacionales de instrucción general y universitaria, así como las entidades vinculadas con el transporte y la colonización**”* (art. 2° inc. a).

Es decir, en experiencias anteriores de delegación legislativa, el Congreso fue claro y preciso cuando se incluyó a los bancos oficiales, cuestión que no acontece en este caso.

En este sentido, cabe reiterar que en materia de delegación legislativa se requieren mayores precisiones y es (o era) responsabilidad del Congreso llevar a cabo las mismas, a través de una ley reglamentaria del art. 76 de la C.N. o de la misma “Ley de Bases”, si aquella hubiera sido la voluntad del Congreso de la Nación.

La delegación supone necesariamente la existencia de una ley en la que se otorgue expresamente la competencia legislativa y no cabe dudas que “en un sistema acentuadamente presidencialista como el argentino, debe ser la prudencia legislativa un mandato permanente para evitar que se intensifique el desequilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y preservar los derechos garantizados por la Constitución Nacional” (ver “Constitución de la Nación Argentina”, Daniel A. Sabsay, dirección, y Pablo L. Manili, coordinador, E. Hammurabi, Buenos Aires, 2010, T. 3, pág. 890).

En consecuencia, la “ley de bases” o “ley delegante” y el tratamiento dado en el Congreso de la Nación al que ya nos hemos referido, adquiere inusitada importancia para comprender los límites de la delegación otorgada.

IV.g. En la Ley “Bases...”, se hace una remisión genérica al **art. 8° de la Ley 24.156** de administración financiera del Estado que establece que: “Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: **a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos**



Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social”.

A diferencia de lo sostenido por la demandada, del texto de la norma citada no resulta claro que incluya al Banco de la Nación Argentina, que –se insiste– constituye un ente autárquico institucional, cuya creación compete exclusivamente al Congreso Nacional, conforme art. 75 inc. 6 de la Constitución Nacional.

Sobre este asunto, en la doctrina especializada se analiza la particular situación del Banco de la Nación Argentina y se concluye que “...no debe considerarse alcanzado por las disposiciones de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del sector público nacional N° 24.156, pese a la amplitud con que su artículo 8° describe al sector público nacional comprendido en el régimen que aprueba la ley antedicha” (ver Ezequiel Cassagne, “Sobre el concepto de Sector Público Nacional contenido en la Ley N° 24.156. Su aplicación a ciertos casos puntuales”, disponible en: <https://cassagne.com.ar/wp-content/uploads/2023/10/Concepto-el-setor-publico-nacional-contenido-en-la-ley-N-24.156.pdf>).

Ello en tanto, como fuera dicho, **según el artículo 1° de la Carta Orgánica del Banco Nación, “no serán de aplicación las normas dispuestas con carácter general para la organización y funcionamiento de la administración pública nacional...”**, como es el caso de la referida Ley 24.156. Cabe recordar que el párrafo transcrito fue incorporado por la Ley N° 25.299, es decir, que su inclusión es posterior a la sanción de la referida Ley N° 24.156. Con ello queda en **evidencia la clara voluntad del legislador de excluir al Banco Nación del sistema previsto en esa última ley, ya que de no ser así el texto traído a colación hubiera formulado la pertinente salvedad** (cfr. ob. cit.).

El mismo autor señala que “No basta para contradecir lo expuesto cuanto fuera afirmado recientemente por la Procuración del Tesoro de la Nación, órgano asesor que arriba a la conclusión opuesta con base en la sola indicación de que el Banco Nación ‘es una entidad autárquica del Estado Nacional, y por ello un organismo descentralizado perteneciente al sector público nacional definido por el artículo 8° de la Ley N° 24.156’ (Dictamen n° 20 de fecha 7 de enero de 2003). Ante el terminante añadido que se hiciera al artículo 1 de la mencionada Carta Orgánica, **la mera referencia a las ‘entidades autárquicas’ volcada al artículo 8 de la Ley N° 24.156 es sin duda insuficiente para entender que el Banco Nación se encuentra comprendido en el régimen general instaurado por dicha ley: ello sólo hubiera podido colegirse a partir de una alusión explícita al Banco Nación –o, al menos, a las entidades bancarias**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

oficiales— por parte del legislador, tal como se hiciera en casos similares” (ob. cit.).

De modo que, bajo la premisa de que la ley que dispone la delegación debe circunscribir con precisión su objeto y alcance, junto con el establecimiento de los principios y criterios para el ejercicio de la delegación, ello me lleva a una primera conclusión de la lectura de las normas: el Banco de la Nación Argentina, como ente autárquico no se encuentra expresamente incluido en el art. 3 de la ley 27.742, siendo la primera fuente de interpretación de las leyes su letra (Fallos: 320:61; 305 y 2145; 323:1625, entre muchos otros).

IV.h. La conclusión a la que se arribó en el punto anterior se ve reforzada por otras disposiciones que surgen de la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina, aprobado por Ley N° 21.799 con sus sucesivas reformas.

En el art. 1° se establece que: **“El Banco de la Nación Argentina es una entidad autárquica del Estado, con autonomía presupuestaria y administrativa. Se rige por las disposiciones de la Ley de Entidades Financieras, de la presente ley y demás normas legales concordantes. Coordinará su acción con las políticas económico-financieras que establezca el Gobierno Nacional.**

No le serán de aplicación las normas dispuestas con carácter general para la organización y funcionamiento de la administración pública nacional, en particular los actos de los cuales resulten limitaciones a la capacidad de obrar o facultades que le confiere su régimen específico”.

A su vez, en su artículo 32°, se establece que: **“Salvo expresa disposición en contrario, establecida por ley, no serán de aplicación al Banco las normas que con alcance general hayan sido dictadas o se dicten para los organismos de la administración pública nacional, cualquiera fuese su naturaleza jurídica, de las cuales resulten limitaciones a la capacidad o facultades que le reconoce la presente Carta Orgánica...”.**

Teniendo en cuenta la letra de la ley, nuevamente concluyo que el Banco de la Nación Argentina no se encuentra incluido en los términos del art. 8° inc. a) de la Ley N° 24.156, al que remite el art. 3° de la ley 27.742.

Por otro lado, las disposiciones de los artículos 1, 2 y 3 de la ley 27.742 son disposiciones de alcance general dictadas para los organismos de la administración pública nacional que podrían conllevar a una limitación en las capacidades y facultades del Banco Nación, contrarias al citado art. 32 de su Carta Orgánica, que exige una disposición en contrario, dispuesta por ley del Congreso.



Todo ello me conduce nuevamente a considerar *prima facie* acreditado que el Banco de la Nación Argentina no puede ser modificado en su estructura jurídica a través del decreto delegado N° 116/2025, conforme el texto de la ley 27.742 (arts. 1 y 3 invocados en los fundamentos de su dictado), y los arts. 1 y 32 de la Carta Orgánica de la entidad.

IV.i. Por otro lado, no puede dejar de señalarse que, de aceptarse hipotéticamente la lógica interpretativa que propone el Poder Ejecutivo Nacional, mediante la que estima aplicable el art. 3° de la ley 27.742 al Banco de la Nación Argentina, dicha entidad podría, por ejemplo, ser objeto de **disolución**, aún cuando el Congreso de la Nación se manifestó en reiteradas ocasiones en contra de su privatización y en favor de su continuidad como ente autárquico público. Ello pues, esta entidad bancaria no figura en el listado de entes autárquicos respecto de los cuales se prohíbe su disolución.

Desde este punto de vista, estimo que los artículos de la ley 27.742 deben interpretarse en su conjunto y en armonía con el resto del ordenamiento jurídico, cuidando que mantengan cierta coherencia lógica, lo que me lleva nuevamente a concluir *prima facie* que el Poder Ejecutivo Nacional no se encuentra facultado por el Congreso de la Nación Argentina para modificar la estructura jurídica del Banco de la Nación convirtiendo a dicho ente autárquico en una sociedad anónima.

IV.j. Como se dijo y reconocieron las propias demandadas Estado Nacional y BNA, en el ámbito del Congreso Nacional, al sancionarse la Ley 27.742, ingresó el debate sobre la posible privatización del Banco de la Nación Argentina y éste quedó expresamente excluido de la ley. Es decir, que fue intención del Parlamento no permitir la privatización del Banco de la Nación Argentina, conforme el capítulo II de la Ley 27.742. Esta manifestación de voluntad en sentido contrario a su privatización, estimo que debe ser tenida en cuenta por el Poder Ejecutivo al momento de ejercer las facultades delegadas y, en lo que aquí interesa, es una pauta de interpretación para el suscripto para determinar el alcance de la delegación dada por el Congreso de la Nación en el art. 3° de la ley 27.742.

Por estas razones, concluyo con un grado de certeza suficiente, que el Banco de la Nación Argentina como ente autárquico del Estado Nacional, creado por ley del Congreso Nacional, en uso de las facultades previstas en el art. 75 inc. 6 y 18 de la Constitución Nacional, no se encuentra *prima facie* incluido entre los organismos que el Poder Ejecutivo Nacional puede: **reorganizar, modificar, transformar, centralizar, fusionar, escindir, disolver total o parcialmente o transferir a las provincias o a la CABA** a través de un decreto por delegación legislativa, en base a la ley 27.742.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

Tal como lo he señalado, en el marco y alcance de esta resolución, es el Congreso de la Nación el ámbito natural en el que debe debatirse la reestructuración de la entidad bancaria más relevante del país, en tanto es el órgano deliberativo por excelencia y en el que mayor representación existe, en función de su estructura bicameral y por el procedimiento de elección de sus integrantes y **la delegación invocada** no puede presumirse.

IV.k. Al respecto, corresponde recordar que las modificaciones en la estructura del Banco se llevaron a cabo mediante diversas leyes. La Ley N° 4.507, sancionada en 1904 durante el segundo mandato de Julio Argentino Roca, reformó la Carta Orgánica del Banco, definiéndolo como un banco del Estado. Posteriormente, las leyes N° 5.129 (1907) y N° 5.681 (1908), aprobadas durante la presidencia de José Figueroa Alcorta, facilitaron el aumento de capital del Banco Nación. Además, se realizaron otras modificaciones legales, algunas de las cuales fueron implementadas durante gobiernos de facto. Entre las leyes relevantes se encuentran: Ley N° 21.351 (1976), Ley N° 21.799 (1978), Ley N° 22.602 (1982), Ley N° 24.855 (1997), Ley N° 25.299 (2000), Ley N° 26.585 (2010), Ley N° 27.431 (2018).

En los últimos cincuenta años, de acuerdo con la información brindada por el Banco, sólo se produjo una modificación por decreto, en el año 2018, a través del Decreto N° 95/2018, que sustituyó el artículo 17 de la Carta Orgánica del Banco Nación Argentina (referido únicamente a la frecuencia de las reuniones del Directorio, el quórum necesario para decidir, el procedimiento para adoptar resoluciones); esta modificación no tiene entidad suficiente para invalidar la jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina ya citada relativa a facultades delegadas, ni tampoco para contradecir las bases consideradas por el constituyente al sancionar el artículo 76 de la Constitución Nacional.

En definitiva, los antecedentes legales expuestos confirman que la modificación de la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina debe realizarse a través de un proceso legislativo en el Congreso de la Nación, máxime si éste implica una modificación sustancial, como es en el caso la pretensión de transformar su naturaleza jurídica y Carta Orgánica, creada y regulada por las leyes mencionadas (véase, en especial, la ley 25.299).

V. Peligro en la demora y daño irreparable

Cabe adelantar, tal como consideré al dictar la medida cautelar interina, que si no se suspende la aplicación de la normativa impugnada y se prosigue con la transformación en Sociedad Anónima prevista, la eventual



#39737493#447544140#20250313194758845

sentencia favorable a la pretensión del actor, no resultaría operativa y, por otra parte, el perjuicio causado sería irreparable, dada la índole de los derechos en juego.

En este sentido, se tiene especialmente en cuenta que el artículo 3° del Decreto 116/2025 que dispuso la transformación del ente autárquico Banco Nación en una sociedad anónima, establece: “los accionistas del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA (BNA S.A.) serán el ESTADO NACIONAL, quien tendrá la titularidad del NOVENTA Y NUEVE COMA NUEVE POR CIENTO (99,9 %) del capital social y que ejercerá todos sus derechos a través del MINISTERIO DE ECONOMÍA, y la FUNDACIÓN BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, quien tendrá la titularidad del CERO COMA UNO POR CIENTO (0,1 %) del capital social”.

Al respecto, la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 estipula en su artículo 214: "La transmisión de las acciones es libre. El estatuto puede limitar la transmisibilidad de las acciones nominativas o escriturales, sin que pueda importar la prohibición de su transferencia. La limitación deberá constar en el título o en las inscripciones en cuenta, sus comprobantes y estados respectivos".

Del articulado del Decreto N° 116/2025 y del modelo de Estatuto Social del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA (BNA S.A.) que se adjunta como anexo al mismo (particularmente, su “TÍTULO III: CAPITAL SOCIAL Y ACCIONES”), **no surge limitación legal alguna para que el Estado Nacional (ahora titular del 99,9% del capital social) pueda disponer total o parcialmente de las acciones.** Asimismo, en su art. 8° se prevé la posibilidad de hacer oferta pública de sus acciones.

De conformidad con las consideraciones precedentes, ello implica *prima facie* un **riesgo cierto de que las acciones del Banco de la Nación Argentina pasen a manos privadas eludiendo la necesaria intervención del Congreso de la Nación.** De ello se desprende que, de mantenerse la situación normativa actual, se habilitaría la transformación en sociedad anónima del ente autárquico, que importaría una modificación estructural del Banco de la Nación Argentina con efectos que pueden resultar irreversibles.

Por un lado, porque el ente autárquico pasaría a transformarse en una sociedad anónima y comenzaría a regirse por normas de derecho privado; la titularidad del Estado Nacional sobre la entidad podría dejar de ser total y existiría la posibilidad de que las acciones sean adquiridas parcial o totalmente por privados.

De este modo, el Poder Ejecutivo asumiría el riesgo de desproteger un activo de suma importancia para las arcas del Estado, que ha





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

tenido un rol fundamental para mitigar crisis económicas y financiar el desarrollo agrícola, industrial y comercial del país, como más adelante se desarrollará, así como dejar de prestar funciones esenciales en materia de administración de fondos de jubilaciones y pensiones (artículo 3° inc. g de la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina).

Por todo ello, dentro del acotado marco de estudio que corresponde realizar a la hora de evaluar la adopción de una medida cautelar, conforme al artículo 230 del CPCC y al artículo 13 de Ley 26.854, considero que se encuentra suficientemente acreditado el peligro en la demora y la irreparabilidad del daño para el dictado de una medida cautelar que conlleve la suspensión de los efectos del acto impugnado.

VI. La no afectación del interés público

Resulta pertinente recordar –conforme Fallos 314:1202 de la CSJN– que, en los litigios dirigidos contra la Administración Pública o sus entidades descentralizadas, además de los presupuestos de las medidas de no innovar establecidos en el artículo 230 del CPCC, se requiere que la medida solicitada no afecte un interés público al que deba darse prioridad (conf. Rev. La Ley, 2001-D, p. 65).

Dicha exigencia, incorporada por la Ley 26.854, obliga a que en esta clase de procesos se examine especialmente si la medida ordenada puede generar mayores daños que los derivados de la ejecución cuya suspensión se reclama.

En el caso, considero que la alegación que formulan las demandadas de que la suspensión del Decreto N° 116/2025 comprometería la administración de los recursos públicos en perjuicio de las arcas del Estado y de los contribuyentes, o el restablecimiento del orden económico financiero y a mejorar el funcionamiento del Estado, resultan argumentos con un alto grado de indeterminación para valorar la producción de una real afectación del interés público.

Para justificar la transformación del Banco Nación, las demandadas tampoco han acreditado que el ente resulte deficitario, ni han demostrado el perjuicio concreto que produciría en los contribuyentes o en el funcionamiento del Estado, por lo que las afirmaciones realizadas resultan conjeturales.

Por el contrario, debe señalarse que no aparecen elementos en el decreto impugnado que justifiquen o permitan tener por acreditado que el Banco



#39737493#447544140#20250313194758845

de la Nación Argentina esté atravesando “una situación de emergencia” (argumento utilizado para justificar procesos de privatizaciones en el pasado, en los que se ha hecho referencia a la “ineficiencia” y “los gastos excesivos”). En este caso, el decreto impugnado no lo aborda; lo que era, según el marco regulatorio citado, su obligación. Por el contrario y sin entrar a formular otras consideraciones, de acuerdo con la información pública que proporciona el propio Banco Nación, los resultados netos de la entidad bancaria son positivos (ver página web del Banco Nación)¹.

Al respecto, se ha dicho que “El interés público no es un concepto carente de contenido concreto; por el contrario, tal contenido debe ser reconocible y determinable, consistiendo en una cosa o un bien que es perceptible para cualquier componente de la sociedad” (GALLEGOS FEDRIANI, Pablo, “Las Medidas Cautelares contra la Administración Pública”, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2002). En contraposición a lo expresado por las demandantes, podríamos presumir que el escenario que se plantea en el caso es justamente el inverso.

Por un lado, porque el ente autárquico pasaría a transformarse en una sociedad anónima y comenzaría a regirse por normas de derecho privado; la titularidad del Estado Nacional sobre la entidad dejaría de ser total y existiría la posibilidad de que las acciones sean adquiridas parcial o totalmente por privados.

De este modo, el Poder Ejecutivo asumiría el riesgo de desproteger un activo de suma importancia para las arcas del Estado, que ha tenido un rol fundamental para mitigar crisis económicas y financiar el desarrollo agrícola, industrial y comercial del país, como más adelante se desarrollará, así como dejar de prestar funciones esenciales en materia de administración de fondos de jubilaciones y pensiones (artículo 3° inc. g de la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina).

En este punto, debe recordarse que el interés público al que hace referencia la ley 26.854 no es el interés de la administración de gobierno, que tampoco puede encontrarse por encima de los límites que la Constitución Nacional ha impuesto a la hora de establecer la delegación legislativa en su artículo 76.

En definitiva, la medida cautelar no impedirá el normal funcionamiento de la entidad autárquica, que podrá continuar operando de la misma forma que lo viene realizando, motivo por el que considero que, conforme

¹ El estado de situación patrimonial y el estado de resultados, correspondiente al período de nueve meses finalizado el 30 de septiembre de 2024, brindan un resultado total integral de 3.219.011.352.682 pesos (Ver Banco Nación, “El banco en cifras”, disponible en: <https://www.bna.com.ar/Institucional/ElBancoEnCifras>).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

lo exige el artículo 13 de la Ley 26.854, no se encuentra afectado el interés público.

VII. Otras consideraciones

Corresponde ser señalado también –dado que esto hace al interés público de la medida solicitada– que, dadas las características del Banco Nación Argentina, creado por la Ley N° 2841 del 15 de octubre de 1891 durante la presidencia de Carlos Pellegrini, cumple funciones sociales y de políticas públicas que trascienden las actividades de un banco comercial típico. Desde su fundación, ha desempeñado un papel crucial para mitigar crisis económicas y financiar el desarrollo agrícola, industrial y comercial del país. Durante momentos de crisis – como la de 1891 y la de 1929, para no ingresar en los precedentes actuales–, el Banco Nación fue fundamental al garantizar la cadena de pagos y al apoyar a diversos sectores económicos.

Las funciones del Banco de la Nación Argentina están reguladas en su Carta Orgánica, destacándose en el artículo 3° su compromiso de apoyar la producción agropecuaria, facilitar el acceso a la propiedad de la tierra, financiar la transformación y comercialización de productos, promover el comercio exterior y fomentar un desarrollo regional equilibrado; y en ese sentido, a lo largo de más de un siglo, el Banco ha sido un pilar en el crecimiento de las economías regionales y en el apoyo a pequeños productores a través de diversas líneas de crédito.

Tras la privatización de otras instituciones, como el Banco Hipotecario en 1997, que mediante Ley N° 24.855 se transformó en Sociedad Anónima (que implicó la privatización del banco, que quedó en manos del grupo IRSA), el Banco de la Nación Argentina también se enfocó en promover el financiamiento de viviendas a bajo costo mediante créditos hipotecarios. Lo mismo ocurrió tras la privatización del Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) en 1992, donde el Banco Nación reforzó su importancia como institución que impulsa el desarrollo productivo en el país.

VIII. Contracautela. Inconstitucionalidad del artículo 10° de la ley 26.854

Cabe recordar que la contracautela cumple una función de garantía por los daños y perjuicios que pueda irrogar al afectado la medida solicitada con abuso o exceso, conforme a lo dispuesto por el art. 199 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.



#39737493#447544140#20250313194758845

En este sentido, se ha resuelto que “toda medida precautoria exige como contrapartida el aseguramiento de los eventuales perjuicios derivados de su injusta concreción; y su forma y monto es materia de apreciación de los jueces, quienes determinarán y graduarán la contracautela conforme las circunstancias del caso” (Cám. 2ª, Sala I, La Plata, 13-10-1981, causa B-50.713, Reg. Int. 286/81).

Es por ello que la caución juratoria se ha reservado para aquellos supuestos en los cuales la verosimilitud del derecho se presenta con un grado mayor de certeza. Pues, si la contracautela tiene por fin asegurar los posibles daños y perjuicios que irroge la medida solicitada con abuso y exceso, cuanto más verosímil sea el derecho invocado, menores serán las posibilidades de causar un daño resarcible (es decir, por una acción abusiva o excesiva generadora de responsabilidad) y, por lo tanto, menores serán las garantías que habrá que proveer.

Por otra parte, también se ha sostenido que “la contracautela se funda en el principio de igualdad y reemplaza en cierta medida a la bilateralidad o controversia...” (Cám. 1ª, sala 3, La Plata, causa 155.935, int. 125/73).

Analizando la normativa, se advierte que no sólo se prevé en favor del Estado Nacional la bilateralización de las medidas cautelares (art. 4º de la ley 26.854), sino que también se establece la prohibición de fijar cauciones juratorias, salvo que el objeto de la pretensión concierna a la tutela de los supuestos enumerados en el artículo 2º inc. 2º de la ley 26.854; y limita los casos de exención de la contracautela a los supuestos en los cuales se trate de un justiciable con beneficio de litigar sin gastos o bien sea el propio Estado Nacional o sus entidades descentralizadas las beneficiarias de la medida (arts. 9 y 10 ley 26.854).

Por ello, corresponde en este punto analizar la validez constitucional de la limitación legal fijada respecto de la caución juratoria, puesto que, si bien los actores no han solicitado su declaración, lo cierto es que han ofrecido prestar caución juratoria, razón por la cual la inaplicabilidad al caso guarda congruencia con la pretensión esgrimida.

Ello resulta coincidente con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha admitido el control de inconstitucionalidad de oficio en diversos fallos, a partir de los autos "Mill de Pereyra y otros contra Provincia de Corrientes" en el que modifica la tesis tradicional (27 de septiembre de 2001). Luego, en el año 2004, en los autos "Banco Comercial de Finanzas S.A." (Fallos, 327:3117) siguió el mismo criterio sustentado oportunamente; el que fue nuevamente ratificado en "Rodríguez Pereyra" (Fallos: 335:2333); y nuevamente sostenido en el caso "Blanco, Lucio





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

Orlando c/ ANSeS s/ reajustes varios" (Fallos: 341:1924) del 18 de diciembre de 2018.

Resulta claro a mi entender que la Ley 26.854 en este punto genera un desequilibrio entre las partes y coloca a quien demanda al Estado Nacional en una situación de desventaja procesal.

Considero que esta desigualdad dispuesta en favor del Estado y que lo posiciona en una situación de mayor privilegio en contra de los particulares, viola el principio de igualdad ante la ley y el debido proceso legal del cual deriva a su vez la igualdad de armas (igualdad procesal), todos ellos de raigambre constitucional.

La igualdad ante la ley es un derecho ampliamente reconocido por los tratados de derechos humanos que luego de la reforma constitucional de 1994 gozan de jerarquía constitucional, conforme lo dispone el art. 75 inc. 22 de la Ley Fundamental. A saber, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece en el artículo 7º que: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley..."; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 24º se establece que: "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se reconoce en el artículo 3º "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto" y el artículo 14 inc. 1º reconoce que "Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia...".

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos también entiende que el principio de igualdad de armas es parte de la garantía del debido proceso legal; y reiteradamente ha expresado en relación con el carácter adversarial del procedimiento civil, que requiere un justo balance entre las partes, *aún cuando una de ellas sea el propio Estado*. Así, se afirmó que "todo el que es parte de tales procedimientos debe tener una oportunidad razonable de presentar el caso ante el tribunal en condiciones que no lo sitúen en desventaja sustancial *vis -a- vis* con su oponente" (Tribunal Europeo de Derechos Humanos caso "Kaufman c/ Bélgica" nº 5362/72, 42 CD 145 (1972) y caso "Bendenou c/ Francia", A 284, párrafo 52 (1994).

En especial, entiendo que el acceso a la justicia y la igualdad de trato en el proceso debe resguardarse aún más cuando se trata de causas en las que el Estado es parte, pues es un resabio de las posiciones tradicionales el otorgar



#39737493#447544140#20250313194758845

privilegios al Estado en su relación con los administrados, cuando en realidad la relación que el Estado tiene para con los particulares es una relación potestativa, puesta no en favor del primero, sino de los segundos.

En conclusión y tal como ha sido sostenido en diversos precedentes de este mismo Juzgado, estimo que el art. 10° de la ley 26.854 debe ser declarado inconstitucional para el caso concreto, en cuanto limita de modo irrazonable los supuestos de procedencia de la caución juratoria, afectando el principio de igualdad ante la ley y el debido proceso legal, ambos derechos con jerarquía constitucional (art. 16 y 18 de la Constitución Nacional y arts. 8, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, art. 7° de la Declaración Universal de Derechos Humanos; arts. 3 y 14 .1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en supuestos como el del *sub iudice* en que no se trata de una cuestión patrimonial, y máxime teniendo en cuenta que se ha entablado la acción por un grupo de trabajadores.

IX. Plazo de vigencia

Por último, cabe recordar la Ley 26.854 ha establecido el deber del juez de fijar un plazo de vigencia de las medidas cautelares. En efecto, el art. 5° dispone que, al otorgar una medida cautelar, deberá fijarse, bajo pena de nulidad, un límite razonable para su vigencia.

Asimismo y en cuanto al plazo de las medidas cautelares, ha dicho el Superior Tribunal, incluso con anterioridad al dictado de la norma citada, que “las medidas cautelares deberían ser cuidadosamente limitadas en el tiempo, mediante plazos razonables, adecuados a las características de cada supuesto, atendiendo en especial al gravamen que la medida pueda causar a su sujeto pasivo, a la naturaleza del proceso o acción en que se la impetra, al alcance de la prolongación excesiva del proceso en comparación con la pretensión de fondo” (Fallos 335:705).

En ese marco y teniendo en cuenta que el presente proceso cuenta con una resolución recurrida ante la Alzada, que los procesos deben tener una duración razonable de acuerdo con la garantía del debido proceso reconocida en el art. 18 de la Constitución Nacional y conforme a lo previsto por el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), es que habré de fijar un plazo de vigencia por 6 meses.

X. En suma, hallándose verificados los requisitos exigidos por la Ley 26.854, según estimo, corresponde acoger favorablemente la medida cautelar solicitada y disponer la suspensión de los efectos del Decreto 116/20205.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO EN LO CIVIL, COM. Y CONT. ADM. FEDERAL DE LA PLATA 2
SECRETARÍA 4

FLP 13558/2024

Ello, previa caución juratoria, que deberán prestar los actores ante la Actuaría para responder por los eventuales daños y perjuicios que la medida adoptada pudiera eventualmente provocar.

Por las consideraciones que anteceden;

RESUELVO:

1.- **HACER LUGAR A LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA** y **SUSPENDER** los efectos del Decreto 116/2025, previa caución juratoria que deberán prestar los accionantes. Ello, por el plazo de seis (6) meses, conforme lo dispuesto en el art. 5 de la ley 26.854.

2.- Regístrese. Notifíquese personalmente o por cédula.

ALEJO RAMOS PADILLA

JUEZ



#39737493#447544140#20250313194758845