



**FP** Sala **SALA III**

Fecha de emisión de notificación: 05/junio/2025

Sr/a: JERONIMO GUERRERO IRAOLA

Domicilio: 20325333619

Tipo de domicilio

**Electrónico**

Carácter: **Sin Asignación**

Observaciones especiales: **Sin Asignación**

Copias: **N**

Tribunal: **CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III** - sito en **Calle 8 N° 925**

Hago saber a Ud- que en el Expte Nro. **13558 / 2024** caratulado: **Incidente N° 1 - ACTOR: GUERRERO IRAOLA, JUAN HONORIO Y OTROS DEMANDADO: PEN Y OTRO s/INC DE MEDIDA CAUTELAR** en trámite ante este Tribunal, se ha dictado la siguiente resolución:

Queda Ud. legalmente notificado  
Fdo.: MATIAS ALEJO GODOY, SECRETARIO FEDERAL





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

La Plata, (fechado digitalmente en sistema LEX100 PJN).

**AUTOS Y VISTOS:** Este expediente **FLP 13558/2024/1/CA3**, caratulado: **"Incidente N° 1 - ACTOR: Guerrero Iraola, Juan Honorio y otros DEMANDADO: PEN y otro s/ inc de medida cautelar"**, procedente del Juzgado Federal de Primera Instancia N° 2 de esta ciudad, Secretaría N° 4;

**Y CONSIDERANDO QUE:**

**I. Antecedentes.**

1. Las constancias de la causa dan cuenta de los siguientes hechos relevantes para la decisión del asunto traído a la consideración de este Tribunal.

a) Los actores, en su carácter de trabajadores del Banco de la Nación Argentina (BNA) e invocando legitimación para representar a ese grupo, accionaron contra la referida entidad y el 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"*.

b) Una vez ordenado el pertinente traslado de la demanda, tanto el Estado Nacional como el Banco de la Nación Argentina, se presentaron y solicitaron que se declarase *abstracta* la cuestión planteada. Manifestaron, en síntesis, que la entidad no sería objeto de privatización dada la ausencia de autorización legislativa para hacerla.

c) El juez de primera instancia acogió este pedido al dictar sentencia. Sin que ésta se encontrara firme, los actores denunciaron que, pese





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

a aquella manifestación inicial, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 116/2025 que dispuso “la transformación del ente autárquico BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA en BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA (BNA S.A.)”. A su juicio ello constituye una virtual privatización y, consecuentemente, solicitaron el dictado de una medida cautelar que suspendiese su ejecución.

d) El juez de primera instancia acogió esa pretensión cautelar y las demandadas interpusieron recursos de apelación contra esa resolución.

2. Estos recursos fueron concedidos, fundados en respectivos memoriales y respondidos por los actores. Motivan ahora la intervención de este Tribunal.

**II. La resolución apelada. Los agravios.**

1. El juez de primera instancia, en sustancial síntesis, señaló:

a) La modificación de la estructura jurídica del Banco de la Nación Argentina sólo podría operar por ley del Congreso de la Nación, conforme lo establece la Carta Orgánica de la entidad.

b) El Banco de la Nación Argentina no se encuentra incluido en los términos del art. 8° inc. a) de la ley 24.156, al que remite el art. 3° de la ley 27.742 tal como sostuviera el Poder Ejecutivo, sino que éste se rige por la ley 21.526 de Entidades Financieras.

c) La delegación legislativa prevista en el artículo 76 de la Constitución Nacional debe interpretarse restrictivamente y, por ello, la transformación dispuesta por el Poder Ejecutivo no estaría habilitada por la delegación que hiciera la Ley Bases.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

d) El Banco de la Nación -precisó- había sido incluido dentro de los entes sujetos a privatización en el proyecto original de la Ley Bases pero, luego de un extenso debate, los legisladores refirieron expresamente que la entidad sería excluida de la posibilidad de ser privatizada, por lo que quedó fuera del texto sancionado.

e) El decreto 116/2025 adolece de vicios evidentes. Recordó que éste transformó el Banco Nación en sociedad anónima y dispuso que los accionistas del Banco Nación S.A. serían en 99,9% el Estado Nacional (Ministerio de Economía) y en un 0,01% por la Fundación Banco Nación. El argumento del Estado Nacional de que la transformación en sociedad anónima no implicaba una privatización no es atendible. Ni el decreto ni el Estatuto Modelo de la sociedad anónima establecen limitación alguna para que el Estado se desprenda de las acciones, lo que implica un riesgo cierto de que se avance con la privatización sin una ley que lo habilite.

f) El Banco de la Nación “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”. En ese sentido, añadió que la entidad no atraviesa ninguna situación de emergencia financiera que justifique su transformación.

g) Sobre esta base hizo lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó la *suspensión* “de los efectos del Decreto 116/20205, previa caución





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

juratoria que deberán prestar los accionantes” y “ello, por el plazo de seis (6) meses, conforme lo dispuesto en el art. 5 de la ley 26.854”.

**2.** Los agravios del Banco de la Nación Argentina pueden sintetizarse así:

a) La resolución de fecha 13/3/2025 que concede la medida cautelar -así como también lo fue su antecedente de fecha 24/2/2025 y su aclaratoria- es nula desde que se ha dictado en el marco de un procedimiento viciado al no haberse observado el debido proceso, sino que, además, en cuanto a su contenido, resulta arbitraria e infundada. En particular sostiene que el juez incumplió las disposiciones procesales al rechazar *in limine* la recusación que le fue dirigida.

b) La sentencia efectúa una errónea interpretación de los alcances del art. 8 de la ley 24.156 para sostener la aparente ilegitimidad del decreto delegado. Cuando mediante la Ley Bases se faculta al PEN a transformar o modificar la estructura jurídica de los organismos de la administración descentralizada contemplados en el art. 8 de la ley 24.156 que hayan sido creados por ley, indudablemente alcanza al BNA en su condición de entidad autárquica. El decreto 116/2025 -añadió- fue dictado por el PEN en ejercicio de facultades delegadas expresamente por el Congreso mediante la ley 27.742, en el marco de una emergencia económica y financiera y que conforme lo establece el art. 76 de la Constitución Nacional, dicha delegación es legítima, y los actos dictados en ese contexto gozan de una presunción de legalidad reforzada.

c) No se encuentran acreditados los requisitos para el otorgamiento de la medida





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

cautelar. En especial, no se demuestra el perjuicio irreparable que derivaría de la ejecución del decreto. Con relación al interés público, la medida dispuesta hace lo contrario a lo que afirma, frustrando una política del Estado. Se trata -afirmó- de transformar al BNA en una sociedad anónima. Ello importará "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, control y eficiencia".

d) No se ha acreditado ninguna afectación concreta a los trabajadores demandantes. En efecto, aun en el hipotético supuesto de que las acciones del BNA pasen a manos privadas -escenario fáctico que se reduce a una mera conjetura que hace el *a quo*-, ello en modo alguno modificará la relación que mantiene con sus empleados, por cuanto en tal caso seguirá siendo regulada por la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y el Convenio Colectivo 18/75, con todos los derechos y obligaciones que de estas normas emanan, como acontece en la actualidad; de allí que el alegado riesgo de empeoramiento de las condiciones laborales que el *a quo* recepta para fundar el peligro en la demora, no es tal.

e) La importancia institucional de la política implementada por el decreto en crisis requiere -para el supuesto en que se confirmase la medida cautelar- que el plazo de seis meses dispuesto por el *a quo* sea razonablemente reducido.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

f) La eximición de contracautela ordenada por el juez de primera instancia carece de fundamentos.

**3.** Los agravios del Estado Nacional pueden sintetizarse así:

a) Los actores carecen de legitimación activa y se configura una ausencia de caso que autorice la intervención judicial. Afirmó que alegar que la transformación del BNA en una sociedad anónima los afecta porque cambiaría su relación laboral por una que entienden sería perjudicial para sus derechos como trabajadores. Esto es falso por dos motivos. En primer lugar, no existe una relación directa entre la transformación de la entidad bancaria y los derechos laborales de quienes iniciaron esta acción. Eventualmente, habría que analizar los casos particulares, pero afirmar sin más que "la transformación del BNA en sociedad anónima afecta derechos laborales" es una afirmación dogmática, carente de sentido y que no tiene sustento en la realidad. En segundo lugar, ninguno de los actores acredita que se encuentra efectivamente bajo un régimen de estabilidad.

Agregó que "el único cambio que se produciría en el caso de su transformación en una sociedad anónima sería respecto de los funcionarios superiores (jerarquía que los demandantes no tienen), cuya relación se regirá por el derecho privado en lugar del derecho administrativo, como ocurre en la actualidad. Sumado a ello no puede obviarse que no hay contraposición entre los derechos laborales y la transformación jurídica de su empleador (más allá de que no existe un derecho adquirido del trabajador a la intransferibilidad de







Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

la propiedad del capital de su empleadora), motivo por el cual la pretensión de los actores resulta a todas luces improcedente”.

Tampoco existe caso o controversia judicial pues “tal como se sostuvo desde la primera presentación realizada, la parte actora no ha acreditado ningún interés real que pueda ser afectado de manera actual y concreta por la plena vigencia del Decreto N° 116/25”.

b) No se encuentra acreditada la verosimilitud del derecho que autoriza el dictado de una medida cautelar.

En concreto expresó:

b.1.) La ley 27.742 declaró la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un año y se delegaron en el PEN facultades vinculadas a materias determinadas de administración y de emergencia, en los términos del art. 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases allí establecidas y por el plazo indicado.

b.2.) 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.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

b.3.) De este modo, por el art. 3° de la citada ley se facultó al PEN a disponer, en relación con los órganos u organismos de la administración central o descentralizada, la modificación o eliminación de las competencias, funciones y la reorganización, modificación o transformación de su estructura jurídica.

b.4.) El actual régimen de entidad autárquica que posee el BNA limita 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. La transformación del Banco en sociedad anónima contribuirá a modernizar su estructura jurídica y operativa. Esto permitirá una mayor flexibilidad en su gestión y adaptación a las mejores prácticas del mercado financiero.

b.5.) Ni la ley 27.742 ni el decreto 116/25 hacen alusión alguna a la privatización del BNA. En lo que respecta a la ley “no incluye al BNA como entidad sujeta a privatización, pero si se encuentra alcanzado en los términos de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo Nacional para disponer su transformación en sociedad anónima”.

b.6.) El decreto 116/25 establece “su transformación en sociedad anónima y fija, además, que los accionistas del Banco de la Nación Argentina Sociedad Anónima serán el Estado Nacional y la Fundación Banco de la Nación Argentina”. “Es decir, que el BNA se transforma en una sociedad anónima totalmente estatal. De manera que la alegada y supuesta privatización del BNA es una falacia





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

impuesta por la actora y tomada arbitrariamente por el *a quo*".

c) No existe el peligro en la demora que requiere el dictado de una medida cautelar.

"La actora no acredita la existencia de una lesión cierta, actual, directa y manifiesta sobre un derecho fundamental individual reconocido directamente por la Constitución Nacional, un tratado o una ley federal". "La sentencia -expresó- sólo refleja afirmaciones dogmáticas que no respaldan la existencia del presupuesto exigido, lo que hace que el daño alegado sea meramente hipotético y conjetural. Asimismo, nada se dice en la sentencia en cuanto a que el mantenimiento de la situación de hecho o de derecho existente al momento de solicitar la cautelar pudiera influir en la sentencia que habría de dictarse, o convertir su ejecución en ineficaz o imposible".

d) La medida cautelar dispuesta afecta el interés público.

"La norma cuestionada fue emitida por el Poder Ejecutivo Nacional en función de expresas facultades conferidas por el Congreso de la Nación y en ejercicio de sus potestades constitucionales. La finalidad es contribuir al orden en las cuentas públicas, transparentar el gasto y lograr que los recursos disponibles se dirijan a quienes más lo necesitan. A su vez, tiene como finalidad dotar al BNA de una estructura jurídica que le permita un mayor dinamismo en el ejercicio de los negocios que afronta". Y la resolución impugnada impide alcanzar dichas finalidades.

e) El juez incurrió en prejuzgamiento.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

“La medida cautelar recurrida anticipa definiciones sobre el fondo del debate planteado en autos, pues en lugar de limitarse a preservar los hipotéticos y eventuales derechos de los actores y asegurar la efectividad de una futura sentencia, el juez emite una resolución claramente anticipatoria de jurisdicción. La sentencia que aquí causa agravio, define prematuramente cuestiones centrales que deberían haber quedado reservadas a la decisión de fondo, lo que importa de por sí una definición sobre uno de los aspectos centrales debatidos. Definición que, obviamente, es favorable a los actores y contraria a la posición que sostiene el Estado Nacional”.

f) La sentencia viola el principio de división de poderes.

El juez “ha incurrido en una violación al principio de división de poderes dado que prescindió de aplicar la voluntad del legislador y del ejecutivo, cuando no se ha demostrado el daño que produciría la aplicación de la norma, ni tampoco procede el magistrado interviniente a explicar en su sentencia cuál sería su irrazonabilidad o cómo confrontaría con los preceptos constitucionales el decreto cuestionado”.

Precisó que “el principio de separación de poderes y el necesario respeto por parte de los tribunales de los límites constitucionales y legales que su competencia les impone, determina que la función de los jueces no alcance a interferir con el ejercicio de facultades que les son privativas a otros poderes con arreglo a lo prescripto por la Constitución Nacional, pues de lo contrario, se haría manifiesta la invasión del campo de las





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

potestades propias de las demás autoridades de la Nación”.

g) La caución juratoria establecida por el *a quo* es improcedente. En efecto, “para petitionar una medida cautelar contra el Estado Nacional o sus entidades descentralizadas, se debe otorgar la caución exigida por el artículo 10 de la Ley N° 26.854, en tanto el objeto de la pretensión no concierne a la tutela de los supuestos enumerados en el artículo 2°, inciso 2, de esa ley”.

**III. La presentación del *amicus curiae*. Los otros incidentes promovidos. Consideración conjunta.**

1. Una vez radicada la causa la Asociación Bancaria efectuó una presentación en carácter de *amicus curiae* y en esa condición fueron admitidos en virtud de la Acordada 9/2008 de esta Cámara Federal de Apelaciones. Suscriben la presentación el secretario general, el secretario administrativo y el secretario de finanzas.

Expresaron que constituyen una asociación gremial de trabajadores de primer grado, fundada en 1924 y con personería gremial desde 1947 y ejercen la representación de aproximadamente 17.400 trabajadores y trabajadoras.

Sostuvieron que es manifiesta la inconstitucionalidad del decreto 116/2025 que “pretende *transformar* al BNA en sociedad anónima, configurando una privatización encubierta que vulnera principios fundamentales del ordenamiento jurídico argentino. La impugnación del acto administrativo, debidamente planteada por la parte que apoyamos y a lo cual agregamos diversos argumentos, se funda en un análisis exhaustivo de múltiples vicios constitucionales y legales”. Este





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

análisis demuestra -continúa- "un ejercicio abusivo de las facultades delegadas por la Ley 27.742 ("Ley de Bases"), cuyo alcance fue deliberada y expresamente acotado por el Congreso mediante la exclusión expresa del BNA del régimen de privatizaciones en dos oportunidades, evidenciando una clara voluntad parlamentaria de preservar su naturaleza jurídica pública de la entidad".

Concluyeron así: "La ilegitimidad de la medida se manifiesta, asimismo, en la flagrante contravención de disposiciones específicas de la Carta Orgánica del Banco (Ley 21.799), particularmente su artículo 1° que inhabilita expresamente la aplicación de normas generales de administración pública que limiten las facultades conferidas por su régimen específico. Esta incompatibilidad se torna aún más evidente al constatar que el propio Decreto 116/2025 mantiene la vigencia de dicha Carta Orgánica durante el proceso de transformación, generando una contradicción lógica y jurídica insalvable en la causa del acto administrativo".

2. El Tribunal, además del expediente principal, debe decidir los recursos de apelación interpuestos y concedidos en varios incidentes. También, con relación a dos recursos de queja. En algunos pasajes de los memoriales que corresponden a este incidente cautelar, se reiteran agravios desarrollados en los otros. La estrecha vinculación que existe entre todos, aconseja que sean examinados de manera conjunta.

**IV. Consideración de los agravios.**

**1. Sobre la recusación y los vicios atribuidos al trámite de la causa.**





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

**1.1.** El juez de primera instancia fue recusado para continuar actuando en la causa. El motivo esgrimido según la presentación efectuada por la Procuración del Tesoro de la Nación consistió en que “la sentencia ha incurrido en prejuzgamiento, toda vez que en el acotado marco de una petición de cautelar interina y sin resguardar el derecho de defensa de esta parte, se pronunció sobre aspectos que constituyen el fondo de la cuestión litigiosa”. En términos similares lo hizo el escrito del Banco de la Nación Argentina.

Una antigua y pacífica jurisprudencia de la Corte Suprema tiene sentado que, en primer lugar, cabe recordar que resulta “*manifiestamente inadmisibile* toda alegación de prejuzgamiento motivada en la opinión que el Tribunal se haya visto en la necesidad de emitir acerca de puntos relacionados con la materia controvertida, *lo que ocurre, entre otros casos, al decidirse sobre la admisión o rechazo de medidas cautelares*” (“Fallos” 346:1448 y las remisiones del consid. 5). Y con igual énfasis ha reconocido que las recusaciones que “*resultan manifiestamente improcedentes deben desestimarse de plano*, y tal carácter revisten las que carecen de todo sustento por no encuadrar en las causales previstas en el artículo 17 del Código Procesal” (“Fallos” 346:1448 cit., consid. 4°, énfasis añadido).

**1.1.1.** Con arreglo a estas pautas puede concluirse que la conducta del *a quo* no constituye motivo suficiente para justificar su apartamiento y que el rechazo de plano que realizó, tampoco es objetable.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

**1.2.** Las representaciones de ambas demandadas han sostenido que el trámite desarrollado en la causa -a partir de la denuncia del dictado del decreto 116/2025- ha violado el debido proceso.

Para despejar la cuestión se debe tener presente que la pretensión originaria de los actores también comprendió la impugnación de "todo acto que tenga por objeto avanzar con la privatización de esa entidad bancaria", tal como surge de la demanda. En este contexto la publicación del mencionado decreto del Poder Ejecutivo significó -en la interpretación de los demandantes- una conducta contradictoria y claramente incompatible con la manifestación anterior de la Procuración del Tesoro de la Nación. En concreto, el organismo había afirmado que el caso se había tornado abstracto pues tal como "se establece que en el Anexo I del proyecto (pág. 181)- se refiere al proyecto de la conocida como Ley de Bases- *están las empresas a privatizar y en él no se encuentra el BNA*" (énfasis añadido).

**1.2.1.** A partir de allí la causa siguió sujetándose a las reglas del debido proceso. Tal como dan cuenta las constancias del expediente, se sustanció -con amplias posibilidades de discusión- el debate sobre la validez constitucional del decreto 116/2025. Basta con examinar los escritos de la Procuración del Tesoro y del Banco de la Nación para advertir la defensa que efectivamente han desarrollado respecto de la regularidad del decreto sin restricciones de ninguna especie. Los escritos de impugnación y defensa, los múltiples incidentes sustanciados y el trámite en que cada uno de ellos se desarrolló, testimonian -asista o no razón a los actores- que los demandados no sufrieron vulneración







Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

del derecho reconocido por el art. 18 de la Constitución Nacional.

**1.3.** En síntesis, por un lado, los agravios dirigidos a cuestionar la intervención del juez de primera instancia y su negativa a admitir la recusación por haber incurrido en prejuzgamiento deben rechazarse. Es claro que no existió dicha conducta, que en la debida oportunidad ejerció su competencia en materia cautelar y que, con arreglo a una conocida jurisprudencia de la Corte Suprema, también estaba habilitado para desestimar de plano su recusación.

Por otra parte, no se ha acreditado una vulneración al debido proceso. Los actores impugnaron inicialmente todo acto que tuviera por objeto avanzar con la privatización de la entidad bancaria y la Procuración del Tesoro solicitó que se declarase abstracta la cuestión por no encontrarse habilitada por el Congreso. Luego, los actores denunciaron el dictado del decreto 116/2025 por considerarlo incompatible con aquella conducta procesal. A partir de allí, las partes pudieron alegar y probar con amplitud cuanto considerasen pertinente. No hay vulneración al art. 18 de la Constitución Nacional.

**2. Sobre la legitimación y la existencia de caso. La intervención judicial y el principio de división de poderes.**

Corresponde ahora examinar los agravios vinculados con la falta de legitimación, de caso y de violación al principio de división de poderes. A tal fin, primero se expondrán los lineamientos generales de la jurisprudencia de la Corte Suprema





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

y, luego, se vincularán con las circunstancias del caso.

**2.1. Los precedentes de la Corte Suprema.**

Inicialmente habrá de señalarse que la reforma constitucional de 1994 consagró, en forma expresa, un modo de tutelar los derechos de incidencia colectiva. Se estableció, en el artículo 43 de su texto, la posibilidad de iniciar acción de amparo "contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización".

El reconocimiento constitucional a la tutela de derechos de incidencia colectiva dio inicio a un intenso desarrollo básicamente jurisprudencial y doctrinario. En esta dirección, la Corte Suprema ha ido sentando paulatinamente -frente al insuficiente marco legislativo vigente- una serie de pautas para esta clase de litigios. La primera está dirigida a la obligación de los magistrados de efectuar un análisis preliminar de la concurrencia de los requisitos exigibles para dicho tipo de acción y de dictar una resolución que lo contenga.

En efecto, la admisión formal de toda acción colectiva requiere -dijo el Tribunal- la verificación de ciertos recaudos elementales que hacen a su viabilidad: a) la precisa identificación del grupo o colectivo afectado; b) la idoneidad de quien pretenda asumir su representación; c) la





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

existencia de un planteo que involucre, por sobre los aspectos individuales, cuestiones de hecho y de derecho que sean comunes y homogéneas a todo el colectivo; es esencial, asimismo, d) la implementación en cada caso de un procedimiento apto para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio, de manera de asegurarles tanto la alternativa de optar por quedar fuera del pleito como la de comparecer en él como parte o contraparte, y e) la consagración de adecuadas medidas de publicidad orientadas a evitar la multiplicación o superposición de procesos colectivos con un mismo objeto a fin de aventar el peligro de que se dicten sentencias disímiles o contradictorias sobre idénticos puntos (*in re* “Halabi”, “Fallos” 332:111, consid. 20).

En un precedente más reciente (*in re*, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad”, “Fallos” 339:1077, sent. del 18/8/2016) volvió sobre la cuestión y si bien reitera los aspectos sustanciales -invocando y transcribiendo párrafos relevantes de “Halabi”- añade nuevas consideraciones que deben tenerse presente pues los jueces federales no pueden -en la inteligencia de la Corte- apartarse de estas pautas. “En oportunidad de fallar casos sustancialmente análogos -advirtió- sus conclusiones {deben ser} consideradas y consecuentemente seguidas por los tribunales inferiores” (consider. 44, *in fine*).

Pues bien, siendo esto así también resulta indispensable tener presente esta suerte de compendio de reglas que la Corte Suprema estableció





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

en "Halabi" y su progenie. En sustancial síntesis son éstas:

a) Las acciones de clase constituyen una "herramienta fundamental" para facilitar el acceso a la justicia. Pero su proliferación con idénticos o similares objetos que provienen de diferentes tribunales del país acarrea, además de dispendio jurisdiccional, el riesgo cierto -con la consiguiente gravedad institucional- de que se dicten sentencias contradictorias y de que las decisiones que recaigan en uno de los procesos hagan cosa juzgada respecto de las planteadas en otro. También favorece la objetable multiplicación de acciones procesales tendientes a ampliar las posibilidades de obtener alguna resolución -cautelar o definitiva- favorable a los intereses del legitimado activo o de intervenir en la decisión dictada en el marco de otro expediente.

b) Con el declarado propósito de favorecer el acceso a la justicia de todas las personas, la Corte Suprema creó un "Registro de Acciones Colectivas" destinado a la publicidad de los procesos colectivos en el que deben inscribirse todos los procesos de esa naturaleza que tramiten ante los tribunales nacionales y federales del país (Acordada 32/2014) y aprobó el "Reglamento de actuación en procesos colectivos" al que deberán ajustar su actuación dichos tribunales, (Acordada 12/2016).

c) Debe existir un caso o controversia. La sentencia dictada por la Corte Suprema en el precedente "Halabi" no ha mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Constitución encomienda al Poder Judicial de la Nación para





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

convertirlo en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico.

d) La admisión formal de toda acción colectiva requiere la verificación de ciertos recaudos elementales que hacen a su viabilidad y exigió que, de manera previa a su inscripción, los tribunales dicten una resolución que declare formalmente admisible la acción, identifique en forma precisa el grupo o colectivo involucrado en el caso, reconozca la idoneidad del representante y establezca el procedimiento para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio.

e) La adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta o acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos para la procedencia de la acción, ya que solo a partir de un certero conocimiento del colectivo involucrado (y de sus eventuales subcategorías) el juez podrá evaluar si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encuentra comprometido de no admitirse la acción colectiva.

f) La admisión de las acciones colectivas – insiste la Corte, empleando otro giro– requiere, por parte de los magistrados, la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos del hecho y la constatación de que el interés individual





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

considerado aisladamente no justifique la promoción de una demanda, con lo que el ejercicio individual no aparecería plenamente justificado, sin perjuicio de lo cual, la acción también procederá cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados.

g) Se debe arbitrar un procedimiento apto para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio, de manera de asegurarles tanto la alternativa de optar por quedar fuera del pleito como la de comparecer en él como parte o contraparte.

h) Implementar -en la expresión de la Corte- adecuadas medidas de publicidad orientadas a evitar la multiplicación o superposición de procesos colectivos con un mismo objeto a fin de aventar el peligro de que se dicten sentencias disímiles o contradictorias sobre idénticos puntos.

**2.1.2.** La Constitución de la Nación, en su artículo 116, determina que “corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación...” y la ley 27, en su artículo 2º, dispone que el Poder Judicial Nacional “nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte”.

De aquellas previsiones la jurisprudencia y la doctrina han enseñado que el actuar de los tribunales está condicionado a la existencia de un





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

caso judicial y que ello constituye un límite determinante para la división de poderes que delineó nuestra Constitución Nacional.

Asimismo, que la legitimación activa - entendida como relación que vincula a quien dice sufrir un agravio con quien estaría obligado a repararlo- constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por un tribunal de justicia y su ausencia determina la improcedencia de la acción que se persigue.

Por su parte el art. 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional, establece que podrán interponer la acción de amparo "en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley".

La Corte Suprema ha dicho que "la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no ha modificado la necesidad de que los tribunales de justicia comprueben la existencia de un caso" y que su existencia debe ser comprobada aún "de oficio y en cualquier estado del proceso y su desaparición importa también la desaparición del poder de juzgar" ("Fallos": 346:1257).

**2.1.3.** La casuística jurisprudencial -de extenso registro- permite, al menos brevemente, afirmar que la vigencia de estos requisitos constitucionales es habitualmente verificada por los tribunales, dando forma a un acervo de casos que





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

constituye una fuente de imprescindible consulta frente a otros supuestos.

Así, en una breve enunciación, cabe indicar que muchas veces se ha negado la legitimación para acudir a los tribunales, por ejemplo, por la mera invocación de la calidad de ciudadano ("Fallos" 317:1224; 317:335; 322:528; 323:1432; 324:2388, entre otros), de vecino ("Iannuzzi", "Fallos" 331:2287) o de legislador ("Raimbault", Fallos: 324:2381, "Thomas", "Fallos": 333:1023; "Abarca", "Fallos": 339:1223, entre otros). Pero la Corte, en supuestos de mayor conexión con el presente, también la ha reconocido. En efecto, así, en casos de asociaciones que perseguían frente al Estado Nacional la tutela del derecho a la salud ("Asociación Benghalensis", "Fallos" 323:1339), de una asociación de consumidores que impugnaba la validez de una resolución que efectuó un aumento tarifario ("CEPIS", "Fallos" 339:1077), de asociaciones civiles de profesionales de la abogacía (o listas electorales de ellas) en cuanto cuestionaron reformas legales a órganos constitucionales ("Rizzo", "Fallos" 336:760 y "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires", "Fallos" 344:3636). O un ciudadano -con título de abogado- para representar a toda la clase en la impugnación de una cláusula legal ("Halabi", "Fallos" 332:111). E, incluso, cuando se consideró en juego no ya "la interpretación de las normas de la Constitución, sino las mismas reglas que permiten modificarla" se admitió la legitimación extraordinaria de un colegio de abogados provincial para cuestionar una reforma de su constitución local







Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

("Colegio de Abogados de Tucumán", "Fallos" 338:249).

Este breve recorrido muestra que la legitimación en sentido clásico se ha ensanchado para adecuarse a los nuevos derechos protegidos, a los cuales, por su naturaleza, brinda una vía procesal que debe ser expedita y rápida y, en lo sustancial, eficaz en la realización de aquellos derechos. Por eso, destacada doctrina que se anticipó a los hechos, ha dicho que el citado texto constitucional (art. 43) ha "extendido la nómina de los legitimados activos, sin que pueda ahora la jurisdicción parapetarse en negativas irrazonables, o interpretaciones restrictivas o desvirtuadoras de ese criterio constitucional medular" (véase Morello, Augusto M., *El proceso civil moderno*, La Plata, LEP, 2001, p. 144).

**2.1.4.** Efectuado este panorama general, cabe recordar -en armonía con los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- que en materia de legitimación procesal corresponde, como primer paso, delimitar con precisión tres categorías de derechos: 1) individuales, 2) de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y 3) de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos y que, en cualquiera de estos tres supuestos siempre es necesario la existencia de un caso o controversia que habilite la actuación de los tribunales (véase "Fallos" 332:111, "Halabi", ya citado y publicado, también, en "La Ley" 2009-B-189).

**2.1.5.** En esa misma sentencia la Corte señaló que los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos son ejercidos





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

por el Defensor del Pueblo de la Nación, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado. Dos características -subrayó- resultan relevantes.

La primera es que la petición debe tener por objeto la tutela de un bien colectivo, lo que ocurre cuando éste pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna. Por esta razón sólo se concede una legitimación extraordinaria para reforzar su protección, pero en ningún caso existe un derecho de apropiación individual sobre el bien ya que no se hallan en juego derechos subjetivos. No se trata solamente de la existencia de pluralidad de sujetos, sino de un bien que, como el ambiente o el patrimonio cultural, es de naturaleza colectiva. Es necesario precisar que estos bienes no tienen por titulares a una pluralidad indeterminada de personas, ya que ello implicaría que si se determinara el sujeto en el proceso éste sería el titular, lo cual no es admisible. Estos bienes no pertenecen a la esfera individual sino social y no son divisibles en modo alguno.

La segunda es que la pretensión debe ser focalizada en la incidencia colectiva del derecho. Ello es así porque la lesión a este tipo de bienes puede tener una repercusión sobre el patrimonio individual pero esta última acción corresponde a su titular y resulta concurrente con la primera.

En este marco conceptual los actores, por las razones que se darán, se encuentran legitimados para demandar como lo hicieron.

**2.2. La vinculación de estos criterios con las circunstancias del caso.**





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

**2.2.1.** La descalificación al reconocimiento de la legitimación que sostienen tanto el Estado como el Banco de la Nación, se asienta en el argumento de que unos pocos trabajadores -en concreto, los actores- cuya regulación laboral no se verá afectada por la transformación en una sociedad anónima, no están habilitados para impugnar el decreto del Poder Ejecutivo que así lo dispuso.

**2.2.2.** Esta posición traduce una interpretación exageradamente restrictiva de las normas constitucionales y legales que gobiernan la solución del caso. En efecto, se presenta a los actores como un pequeñísimo grupo que carece de toda representatividad. Por cierto, aunque la legitimación no puede definirse sólo por el número de demandantes, la primera parte del argumento se debilita a poco se examinen los términos del escrito del *amicus curiae*.

Esta presentación está suscripta por el secretario general, el secretario administrativo y el secretario de finanzas. En concreto dijeron que constituyen una asociación gremial de trabajadores de primer grado, fundada en 1924 y con personería gremial desde 1947 y ejercen la representación de aproximadamente 17.400 trabajadores y trabajadoras. Sostuvieron que es manifiesta la inconstitucionalidad del decreto 116/2025 y que "existe un serio, actual y serio riesgo de perder sus puestos de trabajo por razones que exceden su desempeño". Así lo testimonia -afirmaron- el pasado reciente en la Argentina que, en los años noventa, comprobó que el proceso privatizador de empresas estatales derivó en el despido de muchos trabajadores.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

De esta manera, puede afirmarse que en la causa no sólo se encuentra registrado el interés de los propios demandantes en impedir la ejecución del decreto impugnado sino también el de la agrupación sindical que ejerce la máxima representación de los trabajadores y trabajadoras de la institución.

**2.2.3.** Tampoco puede seguirse la línea argumental de que el único derecho cuya afectación debería acreditarse es el de la estabilidad en el empleo. A juicio de las recurrentes, el régimen jurídico laboral permanecerá idéntico -seguirá aplicándose la Ley de Contrato de Trabajo- y ello, por tanto, impide reconocerles legitimación.

La transformación dispuesta por el Poder Ejecutivo -cuya constitucionalidad está en discusión- modifica la naturaleza jurídica de la institución empleadora. Se trata, según lo dispone su carta orgánica, de una entidad autárquica que adquiere la condición de sociedad anónima. Es cierto que los actores no pueden invocar un derecho a la inmutabilidad de su régimen laboral. Pero la causa que habilita su actuación ante los tribunales federales no está confinada a la acreditación de esa única condición. Es que, resulta claro que tienen un *interés jurídico suficiente* para cuestionar la regularidad constitucional de un decreto que hace de una entidad autárquica gobernada por el derecho público -que es su empleadora- una sociedad anónima.

**2.2.4.** Este criterio tampoco puede considerarse -como afirman las demandadas- violatorio del principio de división de poderes.

La solución consagrada aquí en materia de legitimación -compartida por otros tribunales del





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

país (véase Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, *in re* “CGT c. EN” sent. del 30-1-2024, consid. 3 y 4)- algo más amplia que la postulada por los apelantes, admite que unos trabajadores del Banco de la Nación Argentina, apoyados en su pretensión por una asociación gremial de primer grado, puedan discutir la validez de un decreto del Poder Ejecutivo que muta la condición jurídica de una entidad bancaria estatal.

Esta amplitud, no obstante, no comprende la extensión del control que el Tribunal debe ejercer con relación al acto cuestionado. En otros términos, en pasajes de la resolución apelada, de los memoriales de agravios y de su contestación, se discuten las ventajas y desventajas de las modalidades en las que debería actuar la banca pública. Estas cuestiones están fuera del alcance de la revisión que puede efectuarse en este proceso que está confinado a determinar si el Poder Ejecutivo actuó en el ámbito de su competencia al dictar el decreto de transformación del Banco de la Nación.

Es que -con arreglo a una conocida jurisprudencia de la Corte Suprema- la misión más delicada del Poder Judicial es la de mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquellos deben adoptar (“Fallos” 155:248; 272:231; 311:2553; 328:3573; 338:488; 339:1077, entre muchos otros).

**3. Sobre los fundamentos expresados en el decreto 116/2025.**

El decreto invoca desde el inicio la Ley General de Sociedades 19.550 -sus modificatorias, las leyes 21.799, 21.526, 24.156 y sus respectivas





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

normas modificatorias-; la ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos y el decreto 70 del 20 de diciembre de 2023.

Tras ello, detalladamente explica las razones por las cuales “la transformación del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA en sociedad anónima contribuirá 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”.

Finalmente -y este punto es gravitante para resolver el progreso o no de la pretensión traída ante este Tribunal- desarrolla los argumentos que autorizan al Poder Ejecutivo a obrar como lo ha hecho:

a) La citada ley 27.742 “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”.

b) Reconoce que allí “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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

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.

c) Expresa que el artículo 3° de la citada ley "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".

**3.1. Una impugnación hecha sobre bases *prima facie* verosímiles. La jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de delegación legislativa.**

**3.1.1.** No se discute que la ley 27.742 declaró la emergencia pública y que efectuó una delegación al Poder Ejecutivo para -en lo que aquí importa- "reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal con el fin de disminuir el déficit". Tampoco que el decreto impugnado persigue dichas finalidades al disponer la transformación del Banco de la Nación.

**3.1.2.** El punto, no obstante, radica en despejar si esa delegación habilita o no, en





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

concreto, a llevar adelante “la transformación del ente autárquico BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA en BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA (BNA S.A.) en la órbita del MINISTERIO DE ECONOMÍA, de acuerdo con las disposiciones de este decreto, bajo el régimen de la Ley General de Sociedades”.

El art. 76 de la Constitución Nacional dice así: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias 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*” (énfasis añadido).

La Corte Suprema tiene una extensa jurisprudencia sobre el punto. Los lineamientos centrales pueden exponerse, sintéticamente, así: **a)** el art. 76 de la Constitución Nacional establece un principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el presidente como una práctica normal (“Fallos”: 331:2406, consid.9°); **b)** las excepciones previstas requieren de leyes delegatorias con principios claros e inteligibles (“Fallos”: 331:2406, consid. 11); **c)** la delegación excesivamente amplia o imprecisa, “no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente” y **d)** la invocación por parte del presidente de la Nación de tales disposiciones en su favor exige para él, demostrar que se hallan dentro de alguno de los supuestos excepcionales en que el Ejecutivo está constitucionalmente habilitado (“Fallos” 331:2406, consid.12).







Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

El decreto 116/2025 *prima facie* no cumple con la carga probatoria exigida por la doctrina de la Corte para justificar una delegación y, por lo tanto, no puede ser considerada como el resultado del ejercicio de una función delegada por el Congreso Nacional.

Con otro giro, en el marco de esta medida cautelar puede afirmarse que el Poder Ejecutivo se ha atribuido una competencia que el Congreso no le ha delegado. Por un lado, examinada la ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos y sus antecedentes durante el trámite parlamentario, no hay fundamentos para incluir en la competencia reformadora del Poder Ejecutivo al Banco de la Nación. Por otro, la esgrimida distinción entre privatización y transformación, no debe interpretarse ampliando una competencia de aquél.

**3.1.3.** Es aconsejable en este punto hacer hincapié en el trámite parlamentario de la Ley de Bases. El proyecto originario remitido por el Poder Ejecutivo incluía una serie de organismos susceptibles de privatización. En esta instancia parlamentaria aparecía el Banco de la Nación Argentina. El desarrollo de la actividad en el Congreso condujo a suprimirlo. Parece claro entonces que no hay delegación alguna. Por el contrario, una clara voluntad legislativa de *diferir* la conveniencia de hacerlo. Por tanto, el decreto impugnado aparece *prima facie fuera* de las bases de la delegación de facultades.

**3.1.4.** No altera la conclusión precedente que el Poder Ejecutivo haya escogido llevar adelante una transformación y no una privatización. Esta interpretación implica asumir que el Congreso -





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

aunque le vedó llevar adelante su privatización- le delegó competencias para llevar adelante modificaciones sustanciales en su naturaleza jurídica. Tan sustanciales que lo transforman en una sociedad anónima cualquiera sea el porcentaje accionario que le corresponda inicialmente al Estado Nacional que puede variar y, así, privarlo de la capacidad para tomar decisiones estratégicas.

Es que la ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos no puede válidamente invocarse como normas que brindan un patrón inteligible que habilite al Poder Ejecutivo bajo el argumento de las facultades contempladas en el art. 76, de la Constitución Nacional, a derogar - en este caso parcialmente- la ley 21.799 -orgánica del Banco de la Nación- en exceso respecto de las materias expresamente delegadas.

**3.1.5.** Las consideraciones precedentes autorizan a concluir que, a los efectos de la medida cautelar solicitada, se han satisfecho los requisitos legalmente exigibles para otorgarla.

La apelación no alcanza a desvirtuar los argumento sólidamente desarrollados por el *a quo*. El Tribunal juzga que *prima facie* el Poder Ejecutivo Nacional carece de competencia para modificar la naturaleza jurídica del Banco de la Nación Argentina. El Congreso de la Nación, como lo testimonia el trámite parlamentario antes referido, excluyó que su condición pudiera ser modificada. El camino escogido -transformarlo en una sociedad anónima- no salva la cuestión ni puede razonablemente ser incluido en las bases legislativas que el Congreso le asignó para otros fines.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

**3.2. Sobre los restantes requisitos de la medida cautelar.**

**3.2.1.** Las consideraciones que siguen, se harán sobre la base de la tradicional jurisprudencia vigente en la materia que indica que los requisitos para el otorgamiento de las medidas cautelares no deben examinarse de manera aislada sino en relación al grado de acreditación de cada uno de ellos. De ahí que a mayor verosimilitud de derecho, no cabe ser tan exigente en el peligro en la demora o inminencia del daño; y que cuando es más nítido este último, cabe atenuar el riesgo del análisis de la verosimilitud.

**3.2.2.** Se encuentra satisfecho -también- el requisito del peligro en la demora. La continuación del trámite de transformación del Banco de la Nación Argentina en una sociedad anónima provocará perjuicios de imposible o muy dificultosa reparación ulterior, a poco que se advierta la magnitud de las operaciones que requiere la ejecución del decreto impugnado que -eventualmente- supondría retrotraer situaciones consolidadas cuyos efectos podrían ser irreversibles.

**3.2.3.** Finalmente, tampoco se advierte una vulneración al interés público. Al contrario, la ejecución de un acto del Poder Ejecutivo Nacional que transforma la naturaleza jurídica del principal banco del país cuya validez constitucional aparece -por lo expuesto- seriamente debilitada resulta contraria a aquel interés.

**3.2.4.** Tampoco parece reprochable que el a quo haya dispuesto que los actores debían prestar caución juratoria y no real. Se trata de un proceso promovido por trabajadores de una entidad estatal





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

que alegan que la transformación en sociedad anónima de la entidad que es su empleadora puede afectar sus derechos. En este marco no es objetable considerar que se encuentran comprendidos en las previsiones del art. 10, inciso 2 de la ley 26.854 en cuanto remite al art. 2 inciso 2.

**3.2.5.** Finalmente, tampoco es reprochable el plazo establecido para la vigencia de la medida cautelar dispuesta que traduce la aplicación del art. 5 de la ley 26.854 cuya irrazonabilidad se invoca, pero no se acredita.

**V. Síntesis y conclusiones.**

**1.** El decreto del Poder Ejecutivo Nacional que dispuso la transformación del Banco de la Nación Argentina en una sociedad anónima es objeto de impugnación y la parte actora solicitó el dictado de una medida cautelar. Ésta fue concedida por el juez de primera instancia que ordenó la suspensión de aquel decreto por el plazo de seis meses.

**2.** El cuestionamiento a la intervención del juez de primera instancia y su negativa a admitir la recusación por haber incurrido en prejuzgamiento deben rechazarse. No existió dicha conducta, pues en la debida oportunidad ejerció su competencia en materia cautelar y, con arreglo a la jurisprudencia de la Corte Suprema, estaba habilitado para desestimar de plano su recusación.

**3.** El trámite de la causa no es irregular. No se ha acreditado una vulneración al debido proceso. Los actores impugnaron inicialmente todo acto que tuviera por objeto avanzar con la privatización de la entidad bancaria y la Procuración del Tesoro solicitó que se declarase abstracta la cuestión por no encontrarse habilitada





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

por el Congreso. Luego, los actores denunciaron el dictado del decreto 116/2025 por considerarlo incompatible con aquella conducta procesal. A partir de allí, las partes pudieron alegar y probar con amplitud cuanto considerasen pertinente.

4. Las constancias de la causa dan cuenta de que la pretensión anulatoria de los actores -empleados del Banco de la Nación Argentina- ha sido acompañada por la presentación de la asociación gremial de primer grado, que ejerce la representación de aproximadamente 17.400 trabajadores y trabajadoras.

5. Los actores presentan un *interés jurídico suficiente* para cuestionar la regularidad constitucional de un decreto que transforma una entidad autárquica gobernada por el derecho público -que es su empleadora- en una sociedad anónima.

6. El dictado de esa medida no requiere un juicio de certeza sino de probabilidades. Es preciso acreditar sumariamente la verosimilitud del derecho, el peligro en la demora y la no afectación del interés público. El Tribunal, en este marco, juzga que dichos requisitos se hallan satisfechos.

7. La privatización del Banco de la Nación Argentina fue objeto de *exclusión* del proyecto originario -remitido por el Poder Ejecutivo- que culminó con la sanción de la ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos.

8. La referida exclusión autoriza a concluir que el Congreso difirió a su juicio futuro examinar o no la modificación de la condición jurídica del Banco de la Nación Argentina establecida por ley.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

9. El trámite parlamentario da cuenta, entonces, de que el Congreso de la Nación no incluyó a dicha institución entre las entidades privatizables.

10. La delegación que invoca el Poder Ejecutivo para resolver la transformación en una sociedad anónima no puede aplicarse a una entidad a la que el Congreso no habilitó a modificar en su naturaleza.

11. La delegación legislativa que autoriza al Poder Ejecutivo a “reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal con el fin de disminuir el déficit” no puede considerarse un patrón inteligible que lo habilite a modificar la naturaleza jurídica conferida por ley al Banco de la Nación Argentina.

12. La resolución que ordenó en términos cautelares la suspensión del decreto 116/2025, debe confirmarse.

Por tanto, **SE RESUELVE:** confirmar la resolución que ordenó en términos cautelares la suspensión del decreto 116/2025.

Regístrese. Notifíquese. Comuníquese al Registro de Procesos Colectivos a través del Sistema de Gestión Judicial. Firme que quede, devuélvase por conducto del Sistema Lex100, con comunicación a través de DEO al juzgado interviniente.

CARLOS ALBERTO VALLEFÍN  
JUEZ

ROBERTO A. LEMOS ARIAS  
JUEZ

NOTA: Se deja constancia de que el doctor Roberto A. Lemos Arias suscribe la presente en virtud del





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE LA PLATA – SALA III

estado de vacancia de dos vocalías de esta Sala  
Tercera y de lo prescripto por la Acordada 3/2025 de  
la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata.

MATÍAS A. GODOY  
SECRETARIO



#39737493#458944720#20250605154359831