



Poder Judicial de la Nación
**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10**

EXPTE N° CAF 61.465/2019

**“UBA c/ EN s/ PROCESO
DE CONOCIMIENTO”**

Buenos Aires, de marzo de 2022.-

Y VISTOS:

Estos autos caratulados en la forma que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10, que se encuentra en condiciones de dictar sentencia, de los que;

RESULTA:

1.- A fojas 2/16 la Universidad de Buenos Aires –en adelante UBA–, promueve acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional –en adelante PEN–, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad del Decreto N° 668/19 y su reglamentación, aprobada por Resolución Conjunta de la Secretaría de Finanzas y Secretaria de Hacienda N° 66/2019.

En dicho marco, solicita cautelarmente que el PEN, suspenda la aplicación del Decreto N° 668/19 y la Resolución Conjunta de la Secretaria de Finanzas y Secretaria de Hacienda N° 66/2019 y/o de cualquier norma o acto administrativo, que se haya dictado en su consecuencia. Todo ello, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la causa.

Manifiesta que, el mencionado Decreto y su resolución reglamentaria, vulneran lo dispuesto por los artículos 17, 75 incisos 19 y 99 inciso 3° de la Constitución Nacional; los artículos 77, 83 y 98 del Estatuto Universitario; y las pautas contenidas en la Resolución N° 710/18 del Consejo Superior de la UBA.

Explica, que, la normativa impugnada dispone la obligación de brindar información de carácter obligatorio respecto de los movimientos de liquidez y excedentes de fondos de las cuentas propias, de sujetarse a condiciones, tiempo y modos de inversión impuestas por



organismos no competentes pertenecientes al PEN, y de cumplir plazos que no contemplan la realidad de la Universidad.

Indica que, tales obligaciones constituyen una intromisión en las facultades propias y una ilegítima sujeción al Poder Ejecutivo Central, vulnerando la autonomía y autarquía del Ente Universitario.

Hace hincapié en que, el Decreto N° 668/19 carece de motivación suficiente tanto con la situación de urgencia descripta, en cuanto –a su entender– la misma resulta inexistente y únicamente prende corregir circunstancias económicas que resultan carentes de vinculación con la educación superior.

Sostiene que, las normas impugnadas afectan disposiciones esenciales de su estatuto, en tanto coartan su funcionamiento institucional y disposición de su patrimonio.

Señala que, la autarquía le otorga la facultad de administrar tanto los recursos que le provee el presupuesto nacional del Estado, así como los que obtiene por los servicios que brinda, las donaciones de los privado y todos aquellos que decidan sus órganos de gobierno en el marco de sus competencias estatutarias y constitucionalmente acordadas.

Destaca que, la autonomía funcional de la UBA conlleva a la administración de sus recursos de manera ágil y dinámica, así como el uso de racional de sus fondos asignados y obtenidos para la consecución de los planes, programas y políticas decididas por sus órganos de gobierno, sin la injerencia del PEN.

Concluye que, la acción incoada, no versa sobre una cuestión abstracta ni teórica, sino sobre un concreto quebrantamiento de la Constitución Nacional, en tanto le impone la obligación de invertir sus excedentes transitorios de liquidez mediante la suscripción de Letras del Tesoro de la Nación (en adelante LETES), de informar y/o requerir dispensas de cumplimiento total o parcial de la mencionada obligación al Ministerio de Hacienda, es decir al PEN.

A fin de sustentar su tesitura, invoca doctrina y jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por último, ofrece prueba, funda en derecho e introduce la cuestión federal para el momento procesal oportuno.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

2.- A fojas 37/38, se expide el Sr. Fiscal Federal y, a fojas 39, de conformidad con lo dictaminado, se declara por competente el Juzgado y por habilitada la instancia, y asimismo, se ordena correr traslado de la demanda.

3.- A fojas 46/95 (conf. surge del sistema informático Lex 100, al cual se hará referencia en lo sucesivo) se presenta el Estado Nacional – Ministerio de Economía. Luego de una negativa general y específica de los hechos y el derecho invocado por la parte contraria, contesta demanda, solicitando que se declare la falta de caso y se tenga presente que el tratamiento de la cuestión ha devenido abstracta.

Asimismo, solicita que se desestime la medida cautelar peticionada y la declaración de inconstitucionalidad incoada, con costas.

Destaca que, el decreto atacado ha perdido absoluta virtualidad, tornándose abstracto, ya que, por una parte, no ha vulnerado concretamente derecho alguno a la parte actora y por otro lado, el mismo se dispuso como una medida de emergencia temporal, cuyo vencimiento –a su criterio– operó el 30/04/20.

Afirma que, estas dos circunstancias, por sí solas ameritarían el rechazo absoluto de la acción intentada.

Indica en tal sentido, que cualquier cuestionamiento que pretenda realizarse a la norma impugnada debió haber causado un perjuicio concreto, que en el caso de autos, no ha sido acreditado, y ello simplemente, es así porque jamás ocurrió.

Advierte que, la actora no se manifestó acerca de lo dispuesto en el artículo 3 del mencionado decreto, donde las entidades alcanzadas por el artículo 1º del Decreto N° 668/2019 tuviera necesidades financieras en virtud de las cuales no le fuera posible cumplir lo allí dispuesto, será dispensado de su cumplimiento.

A raíz de ello, entiende que el plexo legal atacado resulta razonable y no conculca los derechos constitucionales de su contraria al permitirle eximirse del cumplimiento del Decreto N° 668/2019.

Por otro lado, manifiesta que, la accionada no sólo no sufrió daño alguno producto del dictado del decreto citado; sino que tampoco se efectivizó medida alguna sobre ella que vulnerara sus



derechos, ni ella misma le comunicó al PEN, tal como se encontraba previsto en la misma norma.

Precisa que, además “los magistrados deben emitir sus fallos teniendo en consideración la situación de las cosas vigentes al momento de sentenciar. Y el caso de autos, reitero, ha perdido tal virtualidad la cuestión traída a debate que la misma se ha convertido en abstracta tanto por su naturaleza como por su vigencia temporal” (v. fs. 46/95).

Concluye que, ningún requisito ha sido cumplido, bajo ningún aspecto, desde el origen mismo del presente reclamo, y más aún, en la actualidad, donde han perdido absoluta virtualidad, tratándose de una cuestión abstracta que amerita sin más trámite el rechazo de la pretensión de la parte actora.

Ofrece prueba y hace expresa reserva del Caso Federal.

4.- A fojas 63 –a pedido de la parte actora- se declara la causa de puro derecho.

5.- A fojas 95 se ordenó remitir las actuaciones al Sr. Fiscal Federal, a fin de que se expida acerca del planteo de inconstitucionalidad efectuado por la actora, quién dictaminó a fojas 96/106.

6.- Devueltas las actuaciones del Ministerio Público Fiscal, por conducto del proveído de fojas 107 pasan los autos a dictar sentencia, y;

CONSIDERANDO:

I.- Ante todo, es menester recordar que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que se pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo en aquellas que sean conducentes para sustentar sus conclusiones (conf. *in rebus*: CSJN “Sopes, Raúl Eduardo c/Administración Nacional de Aduanas”, del 12/2/1987; “Stamei SRL c/Universidad de Buenos Aires s/Ordinario”, del 17/11/1987; entre muchos otros).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

II.- Sentado ello, corresponde por una cuestión de orden metodológico, examinar, en primer término, si tal como sostiene la demandada la acción impetrada devino en abstracta, debido a que de prosperar dicho argumento devendría insustancial pronunciarse sobre la cuestión de fondo. En caso de superar dicha evaluación se deberá (i) analizar la idoneidad de la vía elegida por el ente universitario, y siempre que la misma resulte procedente; (ii) adentrarse al fondo del asunto traído a conocimiento del suscripto.

Esto es, el planteo de inconstitucionalidad del Decreto N° 668/19 y su reglamentación, aprobada por conducto de la Resolución Conjunta de la Secretaria de Finanzas y de la Secretaria de Hacienda N° 66/2019, toda vez que –según alega la actora– vulnera los artículos 17, 75 inciso 19 y 99 inciso 3° de la Constitución Nacional, los artículos 77, 83 y 98 del Estatuto Universitario y la Resolución UBA CS N° 710/18.

III.- Habiéndose delimitado la cuestión a resolver, debe analizarse si la acción incoada por la parte actora sobrevino en abstracta. A tal efecto, resulta menester efectuar una reseña de la evolución de la normativa aplicable al *sub examine*.

III.1.- Al respecto, el artículo 1° del Decreto N° 668/2019 dispuso que: “[h]asta el 30 de abril de 2020, las Jurisdicciones y Entidades comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones, así como la totalidad de las empresas, entes y fondos fiduciarios comprendidos en sus incisos b), c) y d), y los fondos y/o patrimonios de afectación específica administrados por cualquiera de los organismos contemplados precedentemente, sólo podrán invertir sus excedentes transitorios de liquidez, mediante la suscripción de Letras precancelables emitidas a un plazo que no exceda los CIENTO OCHENTA (180) días por el Tesoro Nacional”.

Asimismo, en lo que aquí importa, el decreto aludido prescribe que “[s]i cualquiera de las entidades alcanzadas por el artículo 1° de este decreto tuviera necesidades financieras en virtud de las cuales no le fuera posible cumplir lo dispuesto en esta medida, o si se constatará la existencia de causas fundadas por las cuales el cumplimiento de este decreto ocasionase desequilibrios financieros dentro del Sector Público



Nacional, Provincial o del Gobierno de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, la entidad afectada deberá solicitar la dispensa del cumplimiento total o parcial a la SECRETARÍA DE HACIENDA y a la SECRETARÍA DE FINANZAS, ambas del MINISTERIO DE HACIENDA, suministrando la información necesaria a fin de que ambas Secretarías actuando en forma conjunta, puedan adoptar una decisión al respecto /// En los casos en que las citadas Secretarías otorguen la dispensa prevista en el párrafo anterior, deberán establecer el plazo, las condiciones y los demás términos que consideren pertinentes” (v. art. 3º del Dec. Nº 668/2019).

A continuación, el aludido decreto fue modificado por conducto del Decreto Nº 346/2020 (B.O. 06/04/20), en lo que aquí interesa, extendió la vigencia de la norma impugnada hasta el día 31/12/20 (v. art. 5 del Dec. Nº 346/20).

Posteriormente, el Órgano Legislativo sancionó la Ley Nº 27.591 (B.O. 14/12/20), por conducto de la cual se prorroga “hasta el 31 de diciembre de 2021 el decreto 668 del 27 de setiembre de 2019 y sus modificatorios” (v. art. 76 de la Ley Nº 27.591).

De igual modo, la mencionada ley prorroga “la vigencia de los decretos 668 del 27 de septiembre de 2019 y 346 del 5 de abril de 2020 (...), hasta el 31 de diciembre de 2021. /// Los pagos de los servicios de intereses y amortizaciones de capital de las letras que se emitan en el marco de las normas mencionadas en el párrafo anterior serán reemplazados, a la fecha de su vencimiento, por nuevos títulos públicos cuyas condiciones serán definidas, en conjunto, por la SECRETARÍA DE FINANZAS y la SECRETARÍA DE HACIENDA, ambas dependientes del MINISTERIO DE ECONOMÍA” (v. art. 86 de la Ley Nº 27.591).

Ulteriormente, el Órgano Ejecutivo a través el dictado del Decreto Nº 882/2021 (B.O. 24/12/2021) determinó que el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2021 (y sus normas modificatorias y complementarias) rigen a partir del 1º de enero de 2022. En otras palabras, el PEN prorrogó los recursos, fuentes financieras y créditos vigentes al cierre del Ejercicio 2021, para el período 2022 (v. art. 1º).

III.2.- Así las cosas, es dable señalar que, de forma inveterada el Máximo Tribunal tiene dicho que corresponde al Poder





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

Judicial decidir sobre colisiones efectivas de derechos, no competiéndole hacer declaraciones generales o en abstracto (Fallos: 2:253; 24:248; 94:444; 256:103; 263:397 y muchos otros).

Lo expuesto deriva en que, en principio, nuestro sistema judicial no admite cuestiones que no presenten una concreta afectación actual a los justiciables. Ello debido a que “[s]i para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales de la Nación no existiese limitación derivada de la necesidad de un juicio, de una contienda entre partes, entendida ésta como ‘un pleito o demanda en derecho, instituida con arreglo a un curso regular de procedimiento’, según concepto de Marshall, la Suprema Corte dispondría de una autoridad sin contralor sobre el gobierno de la República, y podría llegar el caso de que los demás poderes le quedarán supeditados con mengua de la letra y del espíritu de la Carta Fundamental. Según Vedia (Constitución Argentina, párrafos 541 y 542), el Poder Judicial no se extiende a todas las violaciones posibles de la Constitución, sino a las que le son sometidas en forma de caso por una de sus partes. Si así no sucede, no hay “caso” y no hay, por lo tanto, jurisdicción acordada” (Fallos: 156:318)” (dictamen del Procurador General de la Nación, a cuyos fundamentos se remitió la Corte en Fallos: 303:893).

En efecto, como lo ha sostenido Joaquín V. González, el poder judicial “no puede tomar por sí una ley o una cláusula constitucional y estudiarlas e interpretarlas en teoría, sin un caso judicial que provoque su aplicación estricta. No pueden, pues, los jueces de la Corte y demás inferiores, hacer declaraciones generales ni contestar a consultas sobre el sentido o validez de las leyes, su facultad para explicarlas o interpretarlas se ejerce sólo aplicándolas a cuestiones que se susciten o se traen ante ellos por las partes, para asegurar el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones” (conf. González, Joaquín V., “Manual de la Constitución Argentina (1853-1860). Actualizado por Humberto Quiroga Lavié”, Buenos Aires, La Ley, 2001, pág. 559).

De esta manera, las decisiones judiciales deben atender a la situación existente al momento de su dictado (conf. CSJN, Fallos, 216:147, 243:146; 244:298; 259:76; 267:499; 298:33; 304:1649; 311:870; 312:555, 313:344; 316:2016 y 328:4640; entre otros), aunque aquellas



fueran sobrevivientes al inicio de la acción (conf. CSJN, Fallos, 335:1673 y 315:2684; entre otros).

Por tanto, las sentencias judiciales han de configurar soluciones oportunas, beneficiosas y proporcionadas a la gravedad del actual conflicto y su necesidad; es decir, un medio efectivo y real de aplicación del orden jurídico, evitando que éste quede reducido a expresiones abstractas y formales (conf. -en este sentido- CSJN, Fallos, 311:1644).

III.3.- Atento a ello, aunque la sanción de la Ley N° 27.591 y la emisión del Decreto N° 882/2021 resulten una cuestión sobreviniente al inicio de la acción, debe atenderse a la situación existente al momento de su dictado. Así pues, se advierte que en la actualidad el plexo legal controvertido continúa vigente habida cuenta la prórroga del Decreto N° 668/2019 dispuesta a través de la ley referida y, esta última, prorrogada por el Decreto N° 882/2021 para el Ciclo Presupuestario 2022, razón por la cual, en el *sub lite*, subsiste un conflicto actual que hace procedente la continuación y promoción de este proceso judicial.

En consecuencia, corresponde desestimar el planteo impetrado por la accionada de declarar abstracto la presente acción.

IV.- Despejado lo anterior, a esta altura del relato, corresponde examinar, previo al ingreso del fondo de la cuestión, si la demanda cumple con los recaudos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Cabe recordar que, la UBA pretende obtener –por conducto de un proceso de tipo declarativo – la declaración de inconstitucionalidad del Decreto N° 668/2019 –y su reglamentación ampliatoria y modificatoria– y la Resolución Conjunta de la Secretaria de Finanzas y Secretaria de Hacienda N° 66/2019.

IV.1.- En este sentido, el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece que “[p]odrá deducirse la acción que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa, para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente” (v. art. 322 del CPCCN).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

IV.2.- Ahora bien, vale aclarar que mientras en la acción declarativa de certeza el objeto es hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, en la acción declarativa de inconstitucionalidad el objeto es directamente la pretensión de que una norma sea declarada inconstitucional (conf. Bianchi, Alberto B., “La acción declarativa de inconstitucionalidad” AA.VV., en Cassagne, Juan Carlos [Dir], “Tratado General de Derecho Procesal Administrativo”, T° II, Buenos Aires, La Ley, 2011, pág. 767).

Y si bien en un principio no fue considerada un proceso contencioso y los tribunales se pronunciaban en contra de su admisión al ver en ella un proceso hipotético o meramente conjetural (Fallos: 245:552), los diversos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de 1985, ponen de manifiesto una tendencia favorable a la acción declarativa; y así lo explicó Bidart Campos al sostener que a la antigua y reiterada fórmula acuñada por el cimero Tribunal en el sentido de no existir en el orden federal acciones declarativas de inconstitucionalidad pura, parece ahora venir a sucederle la clara afirmación de que efectivamente existe en el orden nacional tal acción declarativa de inconstitucionalidad (conf. Bidart Campos, Germán José, “¿Hay en el orden federal acción declarativa de inconstitucionalidad?”, E.D. 123-423).

En definitiva, de la inexistencia en el orden nacional de las acciones declarativas de inconstitucionalidad (Fallos: 256:386, entre otros), se fue abonando el camino hacia su admisión (Fallos: 307:1.379 y 310:142), en pronunciamientos a partir de los cuales el Máximo Tribunal fue delineando una nueva forma de acción declarativa que el código procesal a nivel nacional no contempla expresamente (pero ciertamente no prohíbe).

Si bien continúa vigente la exigencia de los requisitos propios de un “caso” judicial, en la medida en que la cuestión no tenga un carácter simplemente consultivo ni importe una indagación meramente especulativa, sino que responda a un caso y busque precaver efectos de un acto en ciernes -al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal- la acción declarativa, regulada en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, constituye un recaudo



apto para intentar que se eviten los eventuales perjuicios que se denuncian (Fallos: 318:30, considerando 4° y Bianchi, Alberto B., *op. cit.*), y que se generarían como resultado de la aplicación de la norma tachada de inconstitucional.

En lo que respecta a la falta de certeza, cuadra señalar que la incertidumbre debe recaer sobre una relación jurídica o en los sujetos que son sus términos, dado que no puede ser motivo de una acción o sentencia meramente declarativa la verificación de la existencia de un hecho, aunque el mismo sea jurídicamente relevante (conf. Peyrano, Jorge Walter, “La acción meramente declarativa, como medio de la plena realización de la garantía jurisdiccional de certeza”, E.D. 52-568).

IV.3.- Expuesto lo anterior, es dable señalar que “la acción meramente declarativa tiende a buscar certeza en cuanto a la violación o no de la Constitución (sea directa o indirectamente, por violación de su jerarquía), y en definitiva, cuando la acción meramente declarativa lo es de inconstitucionalidad, la incertidumbre radica en si la decisión adoptada es acorde o no a los preceptos de la Carta Magna; esto es lo que configura la situación de incertidumbre que requiere el artículo 322 del código de rito” (conf. Sala II *in re*: “Ruiz, Héctor Lucio c/E.N. – S.E. – Resol. 1.281/06 y otros s/proceso de conocimiento”, expte. N° 20.650/07, de fecha 24/04/12 y sus citas).

Ahora bien, en el *sub judice*, existe una conducta explícita por parte del Poder Ejecutivo, ya que en uso de las atribuciones que entienden conferidas por los incisos 1° y 3° del artículo 99 de la Constitución Nacional dictó el Decreto N° 668/19 y su reglamentación, luego prorrogada por el Departamento Legislativo mediante los artículos 76 y 86 de la Ley N° 27.591 y ulteriormente mediante el Decreto N° 882/2021, disponiendo que las universidades nacionales, como parte integrante del Sector Público Nacional, solo podrán invertir sus excedentes transitorios de liquidez, en la suscripción de letras precancelables emitidas a un plazo que no exceda los ciento ochenta (180) días por el Tesoro Nacional.

Entonces, lo cierto es que la medida bajo cuestión tiene entidad suficiente para sumir a la actora en un estado de incertidumbre acerca de la existencia, alcance o modalidades de la relación jurídica que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

liga a las partes en una controversia que es actual y concreta al momento de dictarse el fallo (Fallos: 330:2617).

De esta manera, la actora ha demostrado tener un interés serio y suficiente en la declaración pretendida, pues en definitiva busca certeza en cuanto a la violación o no de la Carta Magna, la incertidumbre radica en si los Decretos Nros. 668/19, 346/2020 y 882/2021, la Resolución Conjunta de la Secretaria de Finanzas y Secretaria de Hacienda N° 66/2019 y la Ley N° 27.591 (régimen legal con un claro corte operativo) son acordes o no a los preceptos de nuestra Constitución Nacional; esto es lo que configura la situación de incertidumbre que requiere el artículo 322 del Código de rito (conf. Sala II, *in re*: “Tecotex SACIFIYA c/ EN-M Agricultura G Y P -Resol 18/10 y SAGPYA Resol 91/03 s/ proceso de conocimiento”, expte. N° 46.963/2010, del 23/12/14 y sus citas).

IV.4.- En virtud de lo expuesto, se hallan reunidos los recaudos que exige el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para la procedencia de la acción declarativa, por lo que corresponde rechazar la pretensión de la parte demandada, en lo que refiere a la procedencia de la vía escogida.

V.- Admitida la viabilidad de la acción, corresponde avocarse a la cuestión medular traída a conocimiento del judicante, esto es el pedido de declaración de inconstitucionalidad del Decreto N° 668/19 y la Resolución Conjunta de la Secretaria de Finanzas y de la Secretaria de Hacienda N° 66/2019 –y sus modificatorias y ampliatorias– por las que dispuso que las Universidades Nacionales deberán adquirir letras precancelables con los excedentes de liquidez.

A cuyo fin, deberá examinarse si el Decreto N° 668/2019 supera el test de validez constitucional fundado en el examen de la concurrencia de los aspectos formales y materiales para su dictado.

V.1.- Ahora bien, es oportuno aclarar que el decreto cuya constitucionalidad se discute fue dictado con sustento en el artículo 99, inciso 3° de la Ley Fundamental, luego de que el Congreso de la Nación haya sancionado la Ley N° 26.122, la cual regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

En tal aspecto, es menester señalar que el Máximo Tribunal ha dicho que el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional no deja lugar a dudas acerca de que la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se realiza bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país (Fallos: 322:1726; 325:2394; 326:3180; 334:799; 338:1048; entre otros).

En esta inteligencia, el Alto Tribunal ha sostenido contundentemente que “cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titular de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto” (Fallos: 338:1048; 322:1726).

Ello por cuanto, la Corte Suprema en el precedente de Fallos: 333:633 –y su progenie–, al referirse a las opiniones concordantes de diversos miembros de la Convención Constituyente de 1994, enfatizó la necesidad de atenuar el régimen presidencialista, el fortalecimiento del papel del Congreso y la independencia del Poder Judicial como ideas-fuerza de la reforma (v. exposición del convencional García Lema, en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Santa Fe - Paraná, 1994, Secretaría Parlamentaria, Tomo II, págs. 2210/2211). Por su parte, al referirse a la concentración del poder en el Ejecutivo, se señaló que ella “distorsiona la representatividad y el sistema de separación de poderes, y debilita el control de validez y legitimidad de las acciones del Poder Ejecutivo por parte de otros poderes del Estado” (v. exposición del convencional Alfonsín, *ibíd.*, Tomo V, págs. 5155/5156).

De tal forma, en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia se ponen en juego dos de los principios que orientaron la labor de la reforma constitucional de 1994: la atenuación del presidencialismo y el fortalecimiento del papel del Congreso. Tales principios constituyen pautas orientativas a la hora de evaluar en concreto el ejercicio de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

potestades como la conferida por el artículo 99, inciso 3° de la Constitución Nacional.

V.1.1.- Sentado ello, el artículo 99, inciso 3° de la Constitución Nacional dispone que: “[e]l Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (v. 2° párr. del art. 99, inc. 3° de la CN).

“[s]olamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros” (v. 3° párr. del art. 99, inc. 3° de la CN).

“[e]l jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso” (v. 4° párr. del art. 99, inc. 3° de la CN).

V.1.2.- En el cumplimiento de la manda constitucional, el Poder Legislativo sancionó la Ley N° 26.122 (B.O. 28/07/06), la cual regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso en relación con los decretos que dicta el Poder Ejecutivo.

Sobre el punto, la citada ley establece que “[l]a Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. /// El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado” (v. art. 10 de la Ley N° 26.122).



En este orden de ideas, el mencionado régimen legal dispone que “[e]n caso de que el Jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha Comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del Jefe de Gabinete” (v. art. 18 de la Ley N° 26.122).

Asimismo, la Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras (v. art. 99, inc. 3° de la CN y art. 19 de la Ley N° 26.122).

En este sentido, elevado el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento y, a su vez, deben pronunciarse mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional (v. arts. 21 y 22 de la Ley N° 26.122).

Por otro lado, la mentada ley prevé que en el caso de que se venza del plazo de diez días hábiles —fijados en el artículo 19 de la Ley N° 26.122— sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3° y 82 de la Constitución Nacional (v. art. 20 de la Ley N° 26.122).

Ulteriormente, las disposiciones de la Ley N° 26.122 “no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo” (v. art. 25 de la Ley N° 26.122).

V.2.- Al interpretar el alcance del plexo constitucional, los convencionales constituyentes derivados han dicho que “[e]n la etapa procedimental [de los decretos de necesidad y urgencia] se puede distinguir dos subetapas: la ejecutiva y la legislativa” (conf. Convencional constituyente Ortiz Pellegrini, “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente”, T. II, Santa Fe – Paraná, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, 1994, pág. 2451).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

Atento a ello, es posible afirmar que el artículo 99, inciso 3° de la Constitución Nacional expresamente impone el procedimiento de una “subetapa legislativa” con la necesaria intervención de la Comisión Bicameral Permanente, a la que le concierne expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado; y luego elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento (arg. art. 99, inc. 3° de la CN y art. 10 de la Ley N° 26.122).

V.3.- Así pues, en el caso en particular, el Decretos N° 668/19 -y sus modificatorias- dispusieron la vigencia de las medidas tachadas aquí de inconstitucionales hasta el día 31 de diciembre de 2020, ello sin la intervención de la Comisión Bicameral Permanente, en los términos del artículo 99, inciso 3° y de la Ley N° 26.122 (v. reuniones de la Comisión Bicameral Permanente de fechas: 26 de noviembre de 2019, 28 de abril de 2020, 29 de abril de 2020, 18 de mayo de 2020, 26 de mayo de 2020, 14 de julio de 2020, 03 de agosto de 2020, 24 de agosto de 2020, 23 de abril de 2021, 05 de mayo de 2021, 26 de mayo de 2021, 17 de junio de 2021, 30 de junio de 2021, 06 de julio de 2021, 18 de noviembre de 2021, consultado en <https://www.diputados.gov.ar/comisiones/especiales/cbtlegislativo/reuniones/> y <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/105>, con fecha 29/03/22).

Sin embargo, se advierte, en el *sub lite*, que el Congreso de la Nación por conducto de la Ley Presupuestaria (N° 27.591) “prorrogó” hasta el día 31 de diciembre de 2021 el Decreto N° 668/2019 y sus modificatorios (v. arts. 76 y 86) y, que posteriormente, la aludida ley presupuestaria fue prorrogada mediante la emisión del Decreto N° 882/2021, el cual dispuso que “[a] partir del 1° de enero de 2022 rigen (...) las disposiciones de la Ley N° 27.591 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2021, sus normas modificatorias y complementarias” (v. art. 1° del Dec. N° 882/2021).

Razón por la cual, corresponde dilucidar si la intervención legislativa (Ley N° 27.591), la cual “prorroga” la norma aquí cuestionada puede ser considerada una revisión por parte del Órgano Legislativo a fin



de dar cumplimiento con el recaudo formal en los términos del artículo 99, inciso 3° de la CN.

Este análisis se hará al único efecto de dar prevalencia a las normas aquí en juego, ya que es pacífica la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en cuanto a que la declaración de inconstitucionalidad de una norma dictada por un poder de jerarquía igualmente suprema, en este el caso de autos la Ley N° 27.591 por conducto de la cual se “prorrogó” el Decreto N° 668/2019, constituye un remedio de última *ratio* que debe evitarse de ser posible mediante una interpretación del texto legal en juego compatible con la Ley Fundamental, pues siempre debe estarse a favor de la validez de las normas y cuando exista la posibilidad de una solución adecuada del litigio, por otras razones que las constitucionales comprendidas en la causa, corresponde prescindir de estas últimas para su resolución (Fallos: 14:425; 147:286 y 335:2333, 340:1795, 343:140; entre muchos otros).

V.4.- Habiéndose determinado lo anterior, debe examinarse si existió en la Ley N° 27.591 “intervención legislativa que permita inferir la voluntad del Congreso de ratificar o derogar el decreto” (conf. Gelli María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina – Comentada y Concordada”, T. II, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2018, págs. 458/459).

Ello por cuanto, la Ley N° 26.122, rectora en la materia, reza que “[l]as Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata” (v. art. 22 de la Ley N° 26.122).

Ello así, cabe rememorar que, la Ley N° 27.591 (B.O. 14/12/20), prorroga “hasta el 31 de diciembre de 2021 el decreto 668 del 27 de setiembre de 2019 y sus modificatorios” (v. art. 76 de la Ley N° 27.591).

Asimismo, la mentada ley prorroga “la vigencia de los decretos 668 del 27 de setiembre de 2019 y 346 del 5 de abril de 2020 (...), hasta el 31 de diciembre de 2021. /// Los pagos de los servicios de intereses y amortizaciones de capital de las letras que se emitan en el marco de las normas mencionadas en el párrafo anterior serán





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

reemplazados, a la fecha de su vencimiento, por nuevos títulos públicos cuyas condiciones serán definidas, en conjunto, por la SECRETARÍA DE FINANZAS y la SECRETARÍA DE HACIENDA, ambas dependientes del MINISTERIO DE ECONOMÍA” (v. art. 86 de la Ley N° 27.591).

Ahora bien, es menester recordar que la primera fuente de exégesis de la ley es su letra (Fallos: 316:1249 y 344:307); y que cuando la letra de la ley no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de otras consideraciones (Fallos 324:1740, 3143 y 3345, entre muchos otros).

Bajo este análisis exegético, en el *sub discussio*, no se verifica el rechazo o aprobación expresa, sino que las y los congresistas “prorrogaron” los decretos en cuestión, lo cual difiere a los lineamientos exigidos por la Ley N° 26.122, toda vez que por prorroga se entiende como la “[c]ontinuación de algo por un tiempo determinado”; o “[p]lazo por el cual se continúa o prorroga algo”, mientras que el significado de la palabra “aprobar” remite a “[c]alificar o dar por bueno o suficiente algo o alguien” (conf. Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española”, 23.^a ed., [versión 23.5 en línea]).

La solución arribada se ve robustecida por el hecho que del estudio del debate legislativo de la Ley N° 27.591 no se vislumbra que las parlamentarias y los parlamentarios hayan debatido respecto a la “prórroga” del Decreto N° 668/2019 y su calificación por buena, lo que trae aparejado la ausencia de una “intervención legislativa que permita inferir la voluntad del Congreso de ratificar o derogar el decreto”.

Justamente, en el *sub examine*, la “prórroga” fue emitida en el marco de una ley de presupuesto, y tal como afirmó Argibay: “estos modos de convalidar un decreto de necesidad y urgencia no se encuentran admitidos por la Constitución Nacional y ello basta para rechazarlos (...) [la] ratificación por el Congreso (...) **mediante un artículo incluido en la ley de presupuesto (...) sin mayor debate, es de todo punto de vista inaceptable, puesto que no sólo se aparta del procedimiento constitucional en sentido literal, sino que frustra la finalidad misma del artículo 99.3, cual es la de asegurar una deliberación oportuna y pública en el seno del Congreso para decidir sobre la ratificación o rechazo de los decretos de necesidad y urgencia (...)** El dispositivo constitucional creado a tales fines sería



perfectamente superfluo si esta Corte acepta como sucedáneo el atajo de la ratificación de los decretos de necesidad y urgencia mediante un artículo incluido de manera descontextualizada en una ley de presupuesto” (v. considerando 7 y 7.b) del voto de la Ministra Argibay, en el precedente “Massa Juan Agustín c/ PEN-DTO 1570/01 y otro s/ Amparo”, Fallos: 329:5913) (el destacado no resulta del original).

De esta manera, una mención al pasar de un decreto de necesidad y urgencia en una ley de presupuesto no debería alcanzar para dar por satisfechas las exigencias restrictivísimas requiere el instituto excepcional del decreto de necesidad y urgencia para purgar su ejercicio, debido a que la aludida mención no implica el debate expreso y deliberación pública sobre la materia regulada en el decreto mencionado (conf. Clérico, Laura, “Tomando las prohibiciones en serio: DNU y el fenómeno de la ‘Captura democrática’”, La Ley, AR/DOC/3824/2019).

Entonces, en el *sub judice*, cabe concluir que la mera “prórroga” del Decreto N° 668/2019 por conducto de los artículos 76 y 86 de la Ley N° 27.591 contradice las exigencias deliberativas mínimas fijadas en la Constitución Nacional –v. arts. 78, 83 de la CN–, frente a la circunstancia de la inexistencia de un “debate parlamentario” vinculado con el decreto impugnado.

Máxime cuando, está prohibida la sanción ficta tal como lo sostuvo la Convención Constituyente de 1994 cuando se dijo que el silencio del Congreso no podría ser interpretado como consentimiento al Departamento Ejecutivo y se manifestó que: “derogamos para siempre la triste doctrina sentada en el caso Peralta, que le dio valor positivo al silencio como expresión del Congreso. No hay más silencio del Congreso que pueda interpretarse como un consentimiento al Poder Ejecutivo, si no se lo indica expresamente. El caso Peralta ha fenecido, ha muerto. Y, en este sentido, no dudo de que prestemos un enorme servicio a la Argentina y al funcionamiento democrático de mi País” (conf. Intervención del convencional Ortiz Pellegrini en la 19ª. reunión, 3ª. Sesión ordinaria, del 28/07/94, diario citado, T. II, págs. 2452/2453).

V.6.- En concreto, se advierte que en la Ley N° 27.591 es inexistente la voluntad legislativa clara y explícita que pueda ser entendida -más allá de las imperfecciones técnicas de su instrumentación- como un aval de los contenidos de la norma que se





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

ratifica (Fallos: 321:347; 325:2394), la mención del legislador en el sentido de “prorrogar” resulta insuficiente para que signifique la aprobación del decreto en análisis.

Razón por la cual, en el aspecto formal, el Decreto N° 688/19 -y sus modificatorios circunscriptos a este aspecto- deben reputarse dictados en trasgresión al principio general establecido en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

VI.- Si bien lo expuesto resulta suficiente para el dictado de una sentencia de mérito, cabe subrayar que el decreto aquí cuestionado tampoco satisface los recaudos materiales para su dictado.

VI.1.- A tal efecto, recuérdese que el cimero Tribunal ha dicho que con mayor razón el Departamento Judicial debe ejercer idéntica evaluación respecto de las circunstancias de excepción cuando ellas son invocadas unilateralmente por el Presidente de la Nación para ejercer facultades legisferantes que por regla constitucional no le pertenecen. En otras palabras, el Poder Judicial deberá entonces evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables; en estos casos, la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima (CSJN *in re*: “Consumidores Argentinos”, Fallos: 333:633).

Por ende, los acontecimientos extraordinarios habilitan remedios extraordinarios, pero aquellos mecanismos ideados para superar la emergencia están sujetos a límites y éstos son la existencia de las circunstancias extremadamente excepcionales y, asimismo su razonabilidad.

VI.2.- Así pues, corresponde examinar la motivación contenida en el Decreto N° 668/2019, en el cual se expresa: “[q]ue como consecuencia de la inestabilidad financiera y cambiaria que atraviesa la economía de la Nación, el PODER EJECUTIVO NACIONAL y el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA han puesto en vigencia una serie de medidas con el propósito inmediato de restablecer el equilibrio de las variables económicas. /// Que dentro de esa estrategia, se advierte que una de las necesidades más urgentes es la de asegurar el mantenimiento del financiamiento fiscal a corto plazo, mientras las demás medidas implementadas generan los efectos necesarios para recuperar el



acceso a medios de financiamiento que en este momento no resultan accesibles a costos razonables” (v. párr. 1° y 2° de los considerandos del Dec. N° 668/19).

Mientras que, el Decreto N° 346/2020 se expresó: “resolver la situación de actual inconsistencia macroeconómica requiere de políticas de deuda como parte de un programa integral a los efectos de restaurar la sostenibilidad de la deuda pública y recuperar un sendero de crecimiento sostenible (...) Que en aras de alcanzar el fin perseguido, se advierte la necesidad de crear condiciones que transitoriamente permitan recomponer el programa financiero, comenzando por los compromisos de corto plazo, mediante la prórroga inmediata de sus vencimientos (...) Que, en dicho contexto, resulta conveniente prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2020 el Decreto N° 668/19 con el fin de ejecutar las acciones secuenciales que permitan alcanzar la sostenibilidad de la deuda pública de manera integral. /// Que, por tal motivo, la aplicación del Decreto N° 668/19 también debe incluir al fondo de garantía de sustentabilidad del sistema integrado previsional argentino” (v. párr. 4, 13 y 14 de los considerandos del Dec. N° 668/19).

VI.3.- De esta manera, los fundamentos dados por el Poder Ejecutivo Nacional no alcanzan para poner en evidencia que el dictado de los decretos en cuestión hayan obedecido a la necesidad de adoptar medidas inmediatas para paliar una situación de rigurosa excepcionalidad y urgencia que pusiera en riesgo el normal funcionamiento del financiamiento fiscal y de la deuda pública.

Precisamente, las afirmaciones contenidas en los Decretos Nros. 688/19 y 346/20 se sustentan en circunstancias que no aparecen debidamente acreditadas, ni en el texto del decreto en crisis, ni en las presentaciones efectuadas por el Estado Nacional en este juicio. Cabe destacar que, dadas las condiciones excepcionales que justifican el dictado de este tipo de decretos, la validez de tales constataciones no puede presumirse (Fallos: 344:2690).

Ello no implica negar la posibilidad de que existan situaciones excepcionales en que sea necesario que el Poder Ejecutivo adopte medidas de carácter urgente, pero tales causales se encuentran tasadas en la Constitución, y no es suficiente sostener que se trata de una materia no prohibida para ejercer la facultad del artículo 99.3 CN. Al





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

respecto, quedan excluidos los “criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo”, ya que ellos no justifican nunca “imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son” (v. Fallos 333:633, considerando 13, y Sala V, *in re*: “Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c/ EN-DNM s/ Amparo Ley 16.986”, del 22/03/18).

En función de lo expuesto, cabe concluir que no se verifican los presupuestos materiales para el ejercicio de la potestad reglamentaria de necesidad y urgencia, de conformidad con el artículo 99, inciso 3 Constitución Nacional, tal deficiencia hace que se trate de un acto nulo de nulidad absoluta e insanable.

VII.- Sin perjuicio de todo lo expuesto, también es dable remarcar que la norma impugnada resulta violatoria del principio de autonomía y autarquía universitaria consagrado en el artículo 75, inciso 19 de nuestra Carta Magna.

VII.1.- En este sentido, es menester recordar que el texto original de nuestra Ley Fundamental reconocía a las universidades como tales, pero no reconocía su autonomía o autarquía, así disponía que correspondía al Congreso “[p]roveer lo conducente a la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria” (v. art. 67 inc. 16; actual art. 75 inc. 18 de la CN).

Así pues, en el año 1885 se sancionó la Ley N° 1.597 - Ley de Avellaneda- por la cual “en forma muy lacónica, (...) asegura la autonomía universitaria siempre en peligro frente al Poder Ejecutivo” (conf. Viamonte Carlos Sánchez, “Manual de Derecho Constitucional”, Buenos Aires, Ed. Kapelusz, 2º Edición, 1956, pág. 152).

En esta tesitura, la Ley Universitaria N° 22.207 (B.O. 24/04/80) estipula que las universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera, sin embargo la misma se encontraba restringida pues se autorizaba al órgano ejecutivo a intervenirlas (conf. Pablo A. Ramella, “Derecho Constitucional”, Buenos Aires, Depalma, 1982, pág. 392).

En este razonamiento, al interpretar el alcance de los institutos de la autonomía y autarquía- previo a la reforma de 1994- el cimero Tribunal entendía “las universidades nacionales solo están



dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera, para adoptar y ejecutar por si mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines de conformidad con las normas que le son impuestas (art. 67 inc. 16 de la Constitución Nacional [actual art. 75, inc. 18]), de modo que la expresión ‘autonomía universitaria’ - expresión no receptada en el régimen vigente- debe ser entendida no en sentido técnico, sino como un propósito compartido en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y cultura” (v. Fallos: 314:570).

El citado paradigma se modificó con la reforma de la Carta Magna en 1994, ya que el constituyente derivado determinó expresamente en el artículo 75, inciso 19 la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales.

En este orden de ideas, el convencional constituyente, Sr. RODRÍGUEZ, expresó que “la autonomía universitaria consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramientos y disciplina interna (...) todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forma el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto al Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que puedan suscitar en la universidad” (conf. Sesión Ordinaria, de la 24ª reunión — 3ª Sesión Ordinaria de la Convención Nacional Constituyente, del 04/08/94, pág. 3183).

En este andarivel, el convencional constituyente Sr. DEL BONO, afirmó que la autarquía es “la independencia económica del exterior y la capacidad de una entidad de vivir con sus propios recursos y de administrarlos sin injerencias externas”, asimismo señaló que los dos conceptos juntos representan “independencia política e independencia económica para poder desarrollar nuestra actividad académica con total libertad y sin presiones o interferencias desde los niveles políticos o desde cualquier otro factor de poder externo” (conf. Sesión Ordinaria, de la 26ª reunión — 3ª Sesión Ordinaria de la Convención Nacional Constituyente, del 08/08/94, pág. 3386).

Así se ha dicho que, la autarquía “debe entenderse como aptitud complementaria de la autonomía académica, ya que es la aptitud





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

legal de las universidades nacionales para administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para administrar y disponer de sus recursos” (Fallos: 322:842 y 919; 333:1951; y Sala IV, *in re*: “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional y otro s/ proceso de conocimiento”, Expte. N° 73994/2015/CA1, de fecha 11/12/18).

VII.2.- Atento a lo expuesto, en el caso a consideración del suscripto, la limitación fijada por el régimen legal impugnado, demuestra un ejercicio desproporcionado por parte del Poder Ejecutivo Nacional –y posteriormente del Poder Legislativo Nacional al prorrogar el plexo normativo en discusión– al determinar que los excedentes de liquidez de su patrimonio únicamente pueden ser invertidos en la suscripción de letras del Tesoro Nacional, esta medida resulta irrazonable, debido a que afecta la independencia económica y la capacidad de administrar los recursos económicos-financieros del Ente Universitario sin injerencias externas.

Tal extremo se traduce en una restricción sobre el ejercicio de sus prerrogativas constitucionales de la Alta Casa de Estudios, al compeler al accionante a la utilización de un único medio de disposición de su propiedad; lo que en el caso en concreto equivaldría a la desnaturalización de la autonomía y autarquía universitaria

En efecto, la autarquía financiera y económica implica la posibilidad de autoadministrarse y disponer de los aportes que reciben del Tesoro Nacional y los recursos complementarios propios que generen como consecuencia de sus funciones (v. CSJN, *in re*: “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ Daños y Perjuicios”, Fallos: 326:1355).

Ello pues, los recursos que permiten el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de las universidades (conf. Sala IV, *in re*: “Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y otros c/ EN-PEN- Jefatura de Gabinete Ministros – Dto. 896/01 957/01 s/ Proceso de Conocimiento”, Expte. N° 16315/2001/CA1, de fecha 28/11/17).

En este sentido, se tiene dicho que la autonomía de las universidades nacionales tiene, automática y directamente por imperio de la cláusula constitucional, el efecto de erigirlas y reconocerlas como personas jurídicas de derecho público no estatales lo que, entre otras



consecuencias, surte la de colocarlas al margen de toda clase de intervención y subordinación respecto del estado (conf. Bidart Campos, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, T. I-B, Bueno Aires, Ediar, 2006, pág. 166).

Una solución contraria implicaría desconocer la manda constitucional, la cual como sostuvo Joaquín V. González a fines del XIX, “no son, las declaraciones, derechos y garantías simples formulas teóricas, cada uno de los artículos y cláusulas que las contienen poseen fuerza obligatoria para los individuos, para las autoridades y para toda la Nación” (conf. González, Joaquín V.; “Manual de la Constitución Argentina”; N° 82, Buenos Aires, Ángel Estrada y Cía., 1897, págs. 102/103).

VIII.- A mérito de todas las consideraciones que anteceden, el Decreto N° 688/19 ha avanzado sobre competencias del Congreso de la Nación, sin respetar los presupuestos fácticos del artículo 99, inciso 3° de la Constitución Nacional (formales y sustanciales), al tiempo que restringe de modo irrazonable la autonomía y autarquía universitaria y, como consecuencia de ello, corresponde hacer lugar a la acción impetrada por la Universidad de Buenos Aires, y declarar la inconstitucionalidad del Decreto N° 668/19 -y de la normativa ampliatoria y modificatoria-.

IX.- Finalmente, con relación a la imposición de las costas, cabe destacar que el artículo 68 del CPCCN establece que “[l]a parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos de la contraria, aun cuando ésta no lo hubiese solicitado. Sin embargo, el juez podrá eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido, siempre que encontrare mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento, bajo pena de nulidad”.

Cabe recordar que al decidir cómo distribuir las costas, no puede perderse de vista que el triunfo en el tema central alrededor del cual giró la controversia debe reflejarse en la imposición de las costas, ya que no se trata de castigar al perdedor sino de resarcir a la contraria por las erogaciones a las que se la obligó a incurrir para obtener el reconocimiento del derecho (Fallos: 322:1888).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Por lo tanto, toda vez que no existen motivos para apartarse del principio general, corresponde imponer las costas a la demandada vencida por aplicación del principio general de la derrota (conf. art. 68 del CPCCN).

Por todo ello, y oído el Sr. Fiscal Federal; **FALLO: 1)** Hacer lugar a la acción meramente declarativa deducida por la Universidad Nacional de Buenos Aires, y en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del Decreto N° 668/19 –y de la normativa ampliatoria y modificatoria– y su reglamentación, aprobada por la Resolución Conjunta de la Secretaria de Finanzas y de la Secretaria de Hacienda N° 66/2019; **2)** Imponer las costas a la demandada vencida, por no existir motivo para apartarse del principio objetivo de la derrota (conf. art. 68 del CPCCN); **3)** Diferir la regulación de honorarios de los profesionales intervinientes para una vez que el presente decisorio se encuentre firme.

Regístrese, notifíquese –y al Ministerio Público Fiscal–, oportunamente, archívese.

Walter LARA CORREA
Juez Federal

