



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Dictamen Jurídico

Número:

Referencia: EX-2022-100157575- -APN-SIGEN

A LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DEL MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO:

Reingresan las presentes actuaciones a esta Procuración del Tesoro de la Nación, remitidas por esa Secretaría de Educación, a raíz de la solicitud cursada por el Señor Síndico General de la Nación, para que este Organismo Asesor se expida nuevamente y en forma específica, sobre el alcance de la aplicabilidad a las Universidades Nacionales del sistema de control interno que impone la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N.º 24.156 (B.O. 29-10-92; en adelante, la *Ley de Administración Financiera* o la *LAF*), sus normas reglamentarias y complementarias.

Ello, a raíz de la anterior intervención de esta Casa, formalizada mediante el Dictamen 323:407, en la cual se las consideró excluidas de dicho régimen, pero sin opinar acerca de cuál sería el mecanismo para controlar internamente el uso de los fondos públicos que reciben.

– I –

ANTECEDENTES

1.1. La Gerencia de Control Sector Social de la Sindicatura General de la Nación (en adelante, *SIGEN*) emitió oportunamente el Memorando N.º ME-2022-89251296-APN-GCSS#SIGEN del 25 de agosto de 2022, por el cual solicitó la opinión de su Gerencia de Asuntos Jurídicos, sobre el encuadre normativo del ejercicio de control de la *SIGEN* en el ámbito de las Universidades Nacionales; y en particular, respecto de las disposiciones del Decreto N.º 72/18 (B.O. 24-1-18) -

v. orden 2-

Recordó que la LAF regula la Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, disponiendo en su artículo 7.º que la SIGEN y la Auditoría General de la Nación (AGN) serán, respectivamente, los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, y que su ámbito de aplicación abarca a todo el Sector Público Nacional, en los términos definidos por su artículo 8.º.

Dicha área sustantiva se refirió también a lo previsto en la reglamentación del citado artículo 8.º, aprobada por el Decreto N.º 1344/07 (B.O. 5-10-07), en cuanto dice: *...las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional.*

Indicó que la Ley de Educación Superior (en adelante, la *Ley de Educación Superior*) N.º 24.521 (B.O. 10-8-95), sancionada como consecuencia de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que le dio rango constitucional a la autonomía y a la autarquía universitaria, en su artículo 59 establece que: *...las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económica-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156, de administración financiera y sistema de control del sector público nacional.*

Dijo que, a su vez, su artículo 2.º dispone que: *El Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales...*

1.2. Expresó que, a criterio de esa Gerencia, el juego armónico de las normas citadas, permite concluir que la referida ley había encuadrado a las Universidades Nacionales dentro del alcance de la LAF.

Señaló que, en la última década, se había puesto de manifiesto cierta resistencia por parte de algunas universidades nacionales, a aceptar el marco normativo descripto.

Hizo una mención particular al caso de la Universidad de Buenos Aires (UBA) que, a través de la Resolución de su Consejo Superior N.º 8237/13 UBA (en adelante, CS), creó y reglamentó un régimen de control interno propio escindido del establecido por la Ley de Administración Financiera.

1.3. Por lo expuesto, concluyó que, sin perjuicio de la libertad de cátedra y la autonomía académica, el artículo 59 de la mencionada Ley de Educación Superior encuadró la autarquía económico-financiera de las Universidades Nacionales en el sistema previsto en la LAF.

2.1. En el orden 4, se pronunció la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la SIGEN, en su Dictamen N.º IF-2022-97440542-APN-GAJ#SIGEN, del 14 de septiembre de 2022.

Preliminarmente, reseñó las disposiciones de la Ley de Administración Financiera, en particular las atinentes al sistema de control interno que integra la SIGEN como órgano rector.

Al respecto, hizo hincapié en lo dispuesto por el artículo 98 de la citada LAF, en cuanto establece, con referencia a la SIGEN, que es *...materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los Organismos Descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.*

Recordó que la reglamentación de citado artículo –por el Decreto N.º 1344/07– prescribe que *La competencia de SIGEN alcanzará al Sector Público definido en el artículo 8º de la Ley 24.156, el cual dispone: Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social...*

Citó especialmente la reglamentación del mencionado artículo 8.º que dice: *Para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control, las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento...*

2.2. Señaló que, luego de la reforma constitucional del año 1994 –y consagradas en su texto la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales–, se sancionó la Ley de Educación Superior, cuyo artículo 59 somete a las universidades nacionales a la LAF.

Asimismo, destacó que el artículo 59 bis de dicho cuerpo normativo prescribe que *El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos.*

2.3. En síntesis, sostuvo que -por la aplicación directa del artículo 59 de la Ley de Educación Superior- las Universidades Nacionales también están comprendidas en la Ley de Administración Financiera.

En ese orden de ideas, expresó que, de la mención específica en el artículo 59 bis de la Ley de Educación Superior respecto de la competencia de la AGN para llevar a cabo el control externo de las instituciones de educación superior, no puede colegirse que esto signifique la exclusión del control interno por parte de la SIGEN, por su falta de referencia expresa, implicando ello ignorar el artículo 59 donde se establece la aplicación de la LAF sin exclusión alguna.

2.4. Al cuadro normativo antes mencionado, agregó que los artículos 128 y 129 de Ley de

Presupuesto para el ejercicio 2021 N.º 27.591 (B.O. 14-12-20), incorporaron a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N.º 11.672 (T.O. por el Dto. N.º 740/14, B.O. 23-5-14), las siguientes previsiones (entre otras):

- a. Un Artículo S/N que establece: *Las empresas AEROLÍNEAS ARGENTINAS SOCIEDAD ANÓNIMA y AUSTRAL LÍNEAS AÉREAS - CIELOS DEL SUR SOCIEDAD ANÓNIMA y sus controladas se rigen por las normas y principios de derecho privado, y en particular en cuanto a su naturaleza, por los términos del capítulo II, sección V, de la Ley General de Sociedades 19.550, t.o. 1984 y sus modificaciones, sin perjuicio del control que corresponde al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN y a la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN conforme con el artículo 85 de la Constitución Nacional, y los capítulos I y II del título VII de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones; y del control que corresponde a la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN, y de las atribuciones de los restantes órganos rectores de Administración Financiera en el marco de la mencionada ley.*
- b. Otro Artículo S/N que dispone: *El criterio establecido en el artículo anterior respecto del control que corresponde al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN y a la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN conforme con el artículo 85 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, y los capítulos I y II del título VII de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones será igualmente aplicable para las Universidades Nacionales.*

Al respecto, señaló que interpretar que el artículo 129 de la LAF excluye a la SIGEN del sistema de control interno aplicable a las Universidades Nacionales importaría asignarle efectos modificatorios de la Ley de Educación Superior, que no surgen del texto.

2.5. Seguidamente, citó algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y concluyó que, a su entender, era claro que la jurisprudencia del Máximo Tribunal reconocía la facultad normativa de las universidades en favor del ejercicio de su autonomía y autarquía al punto de excluirlas del ámbito del Poder Ejecutivo, pero no así de las normas dictadas por el Congreso, ni de aquellas reglamentaciones que integren los regímenes impuestos por aquellas, entre ellos, el Decreto N.º 1344/07 y su modificación dispuesta por su similar N.º 72/18.

Asimismo, recordó que no es posible excluir la aplicación del sistema de control interno, dejando de lado los capítulos que hacen al control y aplicando sólo los referidos al presupuesto, ya que tal proceder vulnera lo previsto por la Ley de Educación Superior, siendo por ende indubitable la aplicación de la LAF a las universidades, sin que norma alguna haya excluido expresamente el sistema de control interno previsto en el Título VI de esa Ley de Administración Financiera.

2.6. Finalmente, aconsejó requerir la opinión de esta Procuración del Tesoro, dada la relevancia institucional de la cuestión y los recursos públicos involucrados, lo que se efectivizó mediante la solicitud obrante en orden 5.

3.1. En esa oportunidad se expidió el entonces Procurador del Tesoro, respecto del encuadre normativo del ejercicio de control de la SIGEN en el ámbito de las Universidades Nacionales y, en particular, respecto de las disposiciones del Decreto N.º 72/18, emitiendo el Dictamen N.º 323:407 del 28 de noviembre de 2022 (v. orden 11, IF-2022-128362119-APN-PTN), por el que detalló los antecedentes *ut supra* reproducidos; se refirió a los conceptos de autonomía y autarquía universitarias; formuló una distinción de ambos conceptos; relató los antecedentes normativos y reseñó la doctrina y jurisprudencia que consideró aplicable para resolver la consulta.

3.2. Ingresando **en el aspecto central de su análisis**, opinó que, por el artículo 129 de la Ley N.º 27.591, el Poder Legislativo decidió excluir a la SIGEN del sistema de control interno que era aplicable a las universidades hasta su entrada en vigencia.

Ello, en el marco de una interpretación que realizó sobre su *sentido tácito y/o implícito*, con sustento en las manifestaciones de algunos legisladores que se transcribieron en la versión taquigráfica de la sesión en la Cámara de Diputados celebrada el día de su media sanción.

– II –

NUEVAS CIRCUNSTANCIAS DE HECHO

4. El Señor Síndico General de la Nación se dirigió al Secretario de Educación con relación al control de los fondos públicos en las Universidades Nacionales y advirtió que, el 1 de noviembre de 2023, el organismo a su cargo, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el entonces Ministerio de Educación junto a la ex Secretaría de Políticas Universitarias que actuaba en su órbita, celebraron un convenio marco que *...tiene como objeto fomentar acciones conjuntas de mutua colaboración para promover el mantenimiento de un adecuado sistema de control interno en las instituciones universitarias nacionales, las que se centran principalmente en el asesoramiento de SIGEN a las Unidades de Auditoría Interna de las Universidades...* (orden 22 y sus archivos embebidos).

Indicó que *La adhesión de éstas últimas al citado Convenio es voluntaria. A la fecha, de un total de 62 Universidades, sólo 26 firmaron un Convenio Específico, (...) entre las cuales no se encuentra la Universidad de Buenos Aires (UBA).*

Agregó que *Durante 2024, SIGEN hizo un relevamiento de los convenios entre Universidades y distintas reparticiones de la Administración Pública Nacional; y que Es intención de SIGEN revisar la ejecución de dichos convenios para determinar si el objetivo de los mismos se ha cumplido, cuáles han sido los resultados, si la ejecución estuvo a cargo de la universidad o fue subcontratada a terceros y auditar la correcta y completa aplicación de los fondos entregados a*

la consecución de dicho objetivo.

Por tal razón, entendió necesario solicitar a este Organismo Asesor que *...se expida nuevamente sobre la aplicabilidad a las Universidades Nacionales del sistema de control interno que impone la citada Ley, sus normas reglamentarias y complementarias.*

5. Sobre el punto, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría de Educación formuló una síntesis del régimen normativo y de la Jurisprudencia de la Corte Suprema que subsumen a las Universidades Nacionales en el régimen de control previsto en la LAF y en la Ley de Educación Superior (v. orden 33).

Asimismo, advirtió que ...la experiencia recogida en materia de controles internos en auditorías ha demostrado la necesidad de tener auditores cada vez más independientes. Ello es así, dado que el auditor interno ocupa una posición única: por un lado, es empleado de la entidad fiscalizada y a la vez debe revisar la conducta de ésta, lo que puede crear tensiones significativas.

En ese sentido, es necesario que el auditor interno sea independiente de la entidad, con el fin de evaluar objetivamente sus acciones.

(...)

Y en ese camino de fortalecer la labor del auditor, se dictó el Decreto N° 72/2018, que puso en cabeza del Síndico General de la Nación, titular del órgano rector del sistema de control interno competente para la designación de los Auditores Internos, y de quien dependen funcionalmente –no jerárquicamente.

Por último, advirtió que esta Casa **no precisó** –en su opinión anterior– el mecanismo de control interno que correspondería aplicar a las Universidades Nacionales sobre los fondos públicos que reciben

6. Con lo expuesto, ese Secretario de Educación solicitó la intervención de esta Procuración del Tesoro sobre el *...alcance de la aplicabilidad a las Universidades Nacionales del sistema de control interno que impone la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156, sus normas reglamentarias y complementarias (orden 36).*

Nueva Intervención de la PTN

7.1. Vale indicar que es doctrina de este Organismo Asesor la que predica que sus asesoramientos importan un pronunciamiento definitivo no sujeto a una revisión posterior, salvo

que concurren nuevas circunstancias de hecho o que el contexto legal tenido en cuenta haya sufrido modificaciones, *...todo ello con la suficiente relevancia como para ocasionar la reconsideración de la opinión emitida* (Dictámenes 283:211).

7.2. A tenor de lo manifestado por el Síndico General de la Nación y el Secretario de Educación y la relevancia institucional que tiene el asunto, estimo más que justificado tomar intervención en el caso, máxime teniendo en cuenta las particularidades del pronunciamiento que me antecede.

En tal sentido, las nuevas circunstancias de hecho que relató el titular de la SIGEN justifican revisar la opinión de esta Procuración del Tesoro sobre el alcance de la aplicabilidad del sistema de control interno a las Universidades Nacionales.

– III –
MARCO NORMATIVO

En atención a la cuestión suscitada en estos actuados, estimo necesario pasar revista sobre el marco normativo que resulta de aplicación al caso.

Constitución Nacional

8.1 En primer lugar, cabe mencionar el **artículo 75, inciso 19 última parte de la Constitución Nacional**, que refiere lo siguiente: *Corresponde al Congreso: Sancionar leyes (...) que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.*

8.2. Sobre el particular, cabe recordar que, en el seno de la Convención Constituyente, Humberto Quiroga Lavié –miembro de la comisión redactora– se refirió a los alcances de la autonomía universitaria y expresó que se reconoce la *...autonomía institucional también, pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la República* (Diario de Sesiones, pág. 3263, el destaque es propio).

En el mismo sentido, el convencional López de Zavalía manifestó: *Siempre se ha hablado mucho de la autonomía universitaria, pero se la ha utilizado en un sentido atécnico (sic), porque se ha dicho que las provincias son las autónomas (...) Me parece que las universidades, con toda la independencia que le queramos conceder, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso* (íd., pág. 3541, el destaque me pertenece).

8.3. De este modo, se desprende que el estatus otorgado por la Constitución Nacional a las

universidades no implica su independencia de la potestad regulatoria del Congreso Nacional.

Ley de Educación Superior N.º 24.521

9.1. En segundo orden, corresponde citar la **Ley de Educación Superior N.º 24.521**, sancionada en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el citado artículo 75, inciso 19 de la Carta Magna.

En este sentido, recordemos que el **artículo 1.º** de la Ley de Educación Superior, sustituido por el artículo 1º de la Ley N.º 27.204 (B.O. 11/11/2015), establece que: *El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social en el marco de lo establecido por la ley 26.206.*

A su vez, el **artículo 2.º**, sustituido por el artículo 2º de la Ley N.º 27.204, dispone que ***El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales***, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los responsables de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y de las universidades provinciales, si las tuviere, de su respectiva jurisdicción (el destaque me pertenece).

9.2. Su Capítulo 2 del Título IV se denomina: *De la autonomía, su alcance y sus garantías.*

Dentro de este Capítulo, el **artículo 29** se refiere expresamente a la *autonomía* de las universidades (también llamadas en la Ley *instituciones universitarias*), definiéndola como académica e institucional, enumerando las potestades derivadas de aquella definición.

Dice este artículo: *Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones:*

- a) *Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley;*
- b) *Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley;*
- c) *Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia;*
- d) *Crear carreras universitarias de grado y de posgrado;*
- e) *Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional y la formación y capacitación*

sobre la problemática de la discapacidad.

f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley;

g) Impartir enseñanza, con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente, en los niveles preuniversitarios, debiendo continuar en funcionamiento los establecimientos existentes actualmente que reúnan dichas características;

h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente:

i) Designar y remover al personal;

j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias;

k) Revalidar, solo como atribución de las universidades nacionales: títulos extranjeros:

l) Fijar el régimen de convivencia;

m) Desarrollar y participar en emprendimientos que favorezcan el avance y aplicación de los conocimientos;

n) Mantener relaciones de carácter educativo, científico-cultural con instituciones del país y del extranjero;

ñ) Reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes, cumplidos que sean los requisitos que establezca la reglamentación, lo que conferirá a tales entidades personería jurídica.

Es importante destacar, por su estrecha vinculación con el caso de autos, la previsión del inciso c), en tanto contempla que las universidades tienen la potestad de administrar sus bienes y recursos, pero su ejercicio se encuentra sometido a lo que establezcan sus estatutos y ...las leyes que regulan la materia.

Cumpliendo la manda constitucional de garantizar la *autonomía* universitaria, el **artículo 30** dispone: *Las instituciones universitarias nacionales solo pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo, por el Poder Ejecutivo nacional por plazo determinado -no superior a los seis meses- y sólo por alguna de las siguientes causales:*

- a. *Conflicto insoluble del o de la institución que haga imposible su normal funcionamiento;*
- b. *Grave alteración del orden público;*
- c. *Manifiesto incumplimiento de la presente ley.*

La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica.

Asimismo, con idéntica finalidad garantista, el **artículo 31** expresa: *La fuerza pública no puede ingresar en las instituciones universitarias nacionales si no media orden escrita previa y fundada de juez competente o solicitud expresa de la autoridad universitaria legítimamente constituida.*

Por su parte, el **artículo 32** se encuentra enderezado a resguardar otro rasgo de la *autonomía universitaria*, consistente en despejar toda duda acerca de cómo han de ser impugnados, controlados y revisados los actos emanados de sus autoridades.

Para ello, se dispone que: *Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, solo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria.*

9.3. Cabe destacar que el Capítulo 3 del mismo Título IV, establece las condiciones de funcionamiento de las universidades, designando al entonces Ministerio de Cultura y Educación como autoridad competente para verificar la conformidad de los estatutos a las disposiciones de la Ley de Educación Superior.

9.4. Ingresando al Capítulo 4 del mismo Título, denominado *De las instituciones universitarias nacionales*, el **artículo 48** reza: *Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que solo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional.*

Por otro lado, el **artículo 59**, sustituido por el artículo 7.º de la Ley N.º 27.204, se refiere concretamente a la *autarquía universitaria*, en los siguientes términos: *Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional.*

Como se ve, el Legislador estableció el concepto de *autarquía universitaria* en referencia a los aspectos económicos y financieros, sujetando su ejercicio al régimen de la LAF.

A renglón seguido, añade: *En ese marco corresponde a dichas instituciones:*

- a) *Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente;*
- b) *Fijar su régimen salarial y de administración de personal;*
- c) *Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro*

recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad;

Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes.

Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios;

d) Garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen, con acuerdo a las normas que dicten sus consejos superiores y a la legislación vigente;

e) Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la ley 23.877, de promoción y fomento de la innovación tecnológica;

f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación. El rector y los miembros del Consejo Superior de las Instituciones Universitarias Nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional.

Por su parte, el **artículo 59 bis**, incorporado por el artículo 8° de la Ley N.° 27.204 ya citada, establece lo siguiente: *El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos.*

Ley de Administración Financiera N.° 24.156

10.1. En tercer lugar, es de aplicación al caso la **Ley N.° 24.156** que regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.

Dicha norma dispone que *La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado (art. 2.°), y los*

sistemas de control están integrados por ...*las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión* (art. 3.º).

10.2. Cabe mencionar que la citada Ley de Administración Financiera se organiza a través de diferentes subsistemas: presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad y de control.

Particularmente, en cuanto al sistema de control prescribe que *La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente* (art. 7.º).

En cuanto a su ámbito de aplicación, el artículo 8.º de la LAF prescribe, en lo que concierne a la cuestión a estudio, lo siguiente: *Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:*

- a. *Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.*

10.3. Ahora bien, más allá de las Disposiciones Generales del Título I de la LAF, la competencia de cada órgano Rector de los sistemas de administración financiera y de control allí regulados, se encuentra particularmente normada en cada uno de sus Títulos.

En ese orden, en el Título VI *Del sistema de control interno*, del cual la SIGEN, resulta ser su órgano rector, se establece que es materia de su competencia ...*el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los Organismos Descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica* (art. 98).

Decreto N.º 1344/07 Reglamentario de la LAF

11. Por su parte, la reglamentación de la LAF, aprobada por el Decreto N.º 1344/07, indica que *La competencia de SIGEN alcanzará al Sector Público definido en el artículo 8º de la Ley 24.156* (v. artículo 98).

Consecuentemente, la misma norma prevé que ...*Para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control, las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento...* (v. artículo 8.º).

Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N.º 11.672

12. Por último, corresponde agregar que la Ley de Presupuesto 2021 N.º 27.591, incorporó a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N.º 11.672, entre otros, los siguientes artículos:

ARTICULO S/Nº.- Las empresas AEROLÍNEAS ARGENTINAS SOCIEDAD ANÓNIMA y AUSTRAL LÍNEAS AÉREAS - CIELOS DEL SUR SOCIEDAD ANÓNIMA y sus controladas se rigen por las normas y principios de derecho privado, y en particular en cuanto a su naturaleza, por los términos del capítulo II, sección V, de la Ley General de Sociedades 19.550, t.o. 1984 y sus modificaciones, sin perjuicio del control que corresponde al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN y a la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN conforme con el artículo 85 de la Constitución Nacional, y los capítulos I y II del título VII de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones; y del control que corresponde a la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN, y de las atribuciones de los restantes órganos rectores de Administración Financiera en el marco de la mencionada ley.

El criterio establecido en el párrafo anterior respecto de los órganos rectores de control y administración financiera en los términos de la citada ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones, será igualmente aplicable para las sociedades anónimas de capital estatal o con participación estatal mayoritaria, los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del ESTADO NACIONAL.

ARTICULO S/Nº.- El criterio establecido en el artículo anterior respecto del control que corresponde al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN y a la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN conforme con el artículo 85 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, y los capítulos I y II del título VII de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones será igualmente aplicable para las Universidades Nacionales.

– IV –
ANÁLISIS

El Sistema de Control del Sector Público Nacional

13. En este contexto, luego de haberse efectuado una reseña del marco normativo aplicable, cabe realizar ciertas precisiones respecto del sistema de control en el Sector Público Nacional.

La LAF concibe a la administración financiera como un sistema compuesto por los sistemas

presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad.

En cuanto al control del Sector Público Nacional, lo configura mediante los sistemas de control interno y externo que tienen -respectivamente- a la SIGEN y a la AGN como sus órganos rectores (v. art. 7.º).

El Control Interno

14.1. El control interno previsto en la norma, contempla dos dimensiones que operan en forma conjunta.

Una conformada por la SIGEN como *...órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna (UAI) que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General (art. 100).*

La otra que emerge de los artículos 4.º, inciso d) ap. ii y 101, en tanto atribuyen como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del Sector Público Nacional, la implantación y mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna.

Las dimensiones permiten distinguir un control orgánico de la SIGEN-UAI y uno material implementado dentro de cada jurisdicción u organismo del Sector Público Nacional.

14.2. En orden a lo dispuesto por el artículo 98 de la LAF, es competencia de la SIGEN *...el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.*

Se prevé, en su reglamentación, que la competencia de la SIGEN alcanza *...al Sector Público Nacional definido en el Artículo 8º de la Ley Nº 24.156 (Anexo al Dto. 1344/07, art. 98).* En lo que aquí interesa, cabe precisar que la norma determina que *...**Para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control, las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional** (íd. art. 8.º, el destaque me pertenece).*

El Control Externo

15. La AGN es un órgano previsto expresamente en la Constitución, que cuenta con autonomía funcional y que asiste técnicamente al Congreso de la Nación (v. art. 85 de la Constitución Nacional).

Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos (art. 117 de la LAF).

Interrelación y Completamiento entre el Control Interno y Externo

16.1. La esencia del sistema de control interno y externo de la hacienda pública es la rendición de cuentas, la cual *...es un aspecto fundamental para la gobernabilidad de los países (entendida ésta como la capacidad de los gobiernos para usar eficazmente los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades comunes), y constituye un principio de la vida pública, mediante el cual, los funcionarios depositarios de la voluntad del pueblo están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones. Se constituye por mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control vinculados en forma de redes de intercambio.*

La presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos es crucial para generalizar confianza social y es uno de los más importantes desafíos de los estados modernos (Declaración de Asunción, Principios sobre Rendición de Cuentas, en el marco de la XIX Asamblea General de la OLACEFS reunida en Asunción, Paraguay, el 8 de octubre del año 2009, disponible en: www.olacefs.com).

16.2. De lo hasta aquí señalado se colige, dada la complejidad de la conformación del sistema de control que prevé la LAF, tanto externo como interno, y las competencias tan claramente establecidas por esa norma, en lo que a cada uno de esos sistemas respecta que no sería posible omitir del mismo –en este caso en lo que hace al control de las Universidades Nacionales–, a una de sus piezas claves, la SIGEN.

En efecto, el control interno es tan necesario como el que desarrolla la AGN, a los fines de asegurar el correcto equilibrio del sistema de control establecido por el Legislador en dicha Ley.

La Doctrina de este Organismo Asesor sobre la Autonomía y Autarquía de las Universidades Nacionales

17.1. Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 y de la sanción de la Ley de Educación Superior, la Procuración del Tesoro emitió significativa doctrina que, corresponde poner de relieve, no fue debidamente contemplada en Dictámenes 323:407.

En tal sentido, opinó que *resulta con claridad que el régimen aplicable otorga a las universidades autonomía académica, autonomía institucional y autarquía administrativa y económico financiera* (Dictámenes 224:187)

En lo que hace a la autonomía académica, entendió que *...por definición abarca la investigación y la docencia, uno de cuyos recaudos más sobresalientes es el tradicional principio de la “libertad de cátedra” o “doctrinal”, como también la libertad para la fijación de los planes de estudio, títulos y grados y designación de docentes.*

Concretamente, ella se exhibe en varios de los incisos del artículo 29 de la Ley de Educación Superior N.º 24.521.

Asimismo, concluyó que éstas gozan de una autonomía institucional –también llamada organizacional– que encuentra su razón de ser en la propia existencia de las universidades y sus relaciones respecto de las restantes estructuras del Estado, la cual se muestra particularmente al reconocérseles competencia para dictar y reformar sus estatutos, definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades, conforme a la Ley de Educación Superior (v. Dictámenes 224:187, 231:315, 242:647; entre otros).

17.2. A su vez, no es ocioso recordar que esta Casa *...ha señalado, en reiteradas oportunidades, que las universidades nacionales, en el plano estrictamente presupuestario, constituyen entidades autárquicas... La autarquía administrativa y económica-financiera hace a la propia gestión de personal y de administración y de disposición de bienes que integran el patrimonio de la universidad, siendo la asignación de recursos por parte del Estado Nacional una característica propia de los entes autárquicos, como entidades de derecho público integrantes del Estado* (Dictámenes 239:062).

También se sostuvo que *...las citadas casas de estudio conservan un carácter sólo “autárquico” –no autónomo– en las materias resultantes de los artículos 58 y 59 de la ley –N.º 24.521–, en cuanto prescriben la obligación del Estado Nacional de asegurar el “aporte” financiero para el sostenimiento de las Universidades Nacionales determinando que éstas “tienen autarquía económico-financiera”, ejercitable dentro del régimen de la Ley N.º 24.156 que establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional (art. 1º) -* Dictámenes 224:187-.

Es así que *...en las relaciones de autarquía las Universidades Nacionales continúan ligadas a la*

Administración Central que ejerce sobre ellos el “control de tutela”(Dictámenes 224:187, 227:229, 232:180, 239:062, entre otros).

En suma, la doctrina de esta Procuración del Tesoro ha expresado que *...en cuanto entidades autárquicas, las Universidades Nacionales están sujetas al control previsto por la Ley N° 24.156 como que así expresamente lo prevén sus artículos 8° (en cuanto aplica el Sistema a la “Administración Nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados”), y 98 (que dispone la intervención de la Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno, en “los organismos descentralizados”) y, de forma más precisa, el artículo 59 de la ley 24.521...* (Dictámenes 224:187).

17.3. De la doctrina precedente se deriva, sin hesitaciones, que este Organismo Asesor reconoce que las Universidades Nacionales, en el contexto normativo vigente, se encuentran sometidas al control interno derivado de la LAF

Autonomía y Autarquía de las Universidades Nacionales en la Jurisprudencia de la Corte Suprema

18.1. Por su parte, la Corte Suprema ha señalado que las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público con autonomía académica y autarquía económica y financiera (v. art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional) –CSJN, *Ryser, Walter Adolfo e/ Universidad Nacional de Catamarca s/ apelación art 32 ley 24.521*, 3/5/2017, Fallos: 340:614–.

En este marco, el máximo tribunal en diversos precedentes ha delimitado el alcance de la autonomía y autarquía universitaria (CSJN, *Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional*, del 27 de mayo de 1999, Fallos 322:919, considerandos 11 y 12; *Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional M° de Trabajo y S.S. s/ Acción Declarativa Art. 322 CPCC*, 12 de octubre de 2010, Fallos: 333:1951, apartado IV del dictamen fiscal al cual la Corte Suprema remite; *Rivas, Roque Ricardo c/ Universidad Nacional de Mar del Plata s/ Laboral*, 8 de noviembre de 2016, Fallos: 339:1593, apartado IV del dictamen fiscal al cual la Corte Suprema remite).

En efecto, indicó que el constituyente ha adoptado un concepto ampliamente difundido en doctrina y jurisprudencia en el sentido de que la **autonomía** universitaria implica libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, así como la facultad de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades.

Asimismo, estableció que la **autarquía** es complementaria del término anterior y por ella debe entenderse -aun cuando tal expresión no fue claramente definida por el constituyente- la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para gestionar y disponer de los recursos que se les asigna a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto, como así también la plena

aptitud para obtener, administrar y disponer de esos recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

18.2. Por otro lado, cabe señalar que la Corte Suprema se ha expedido sobre el control interno de la LAF en las Universidades Nacionales, en el precedente *Ministerio de Cultura y Educación s/ observa estatuto de la U.N.S. (art. 34, ley 24.521)*, del 27/5/1999, Fallos 322:910.

En el caso, el Ministerio de Cultura y Educación había observado, en los términos del artículo 34 de la Ley de Educación Superior, diversos artículos del Estatuto de la Universidad Nacional del Sur.

En el aspecto que aquí interesa, la Corte Suprema confirmó la sentencia de la anterior instancia que había admitido la observación del Estado Nacional al art. 80 de la mencionada universidad.

En el citado artículo, se establecía que el contralor estatal sólo consistía en la verificación posterior de la realidad del gasto y que la procedencia de éste y el modo de llevarlo a cabo era exclusiva atribución de la universidad. En aquella causa, el Estado Nacional argumentó que aquello no cumplía con lo normado por el mencionado artículo 34 de la Ley de Educación Superior en cuanto a la exigencia de establecer explícitamente *pautas de administración económico-financiera* ni se ajustaba al marco requerido por la Ley 24.521 (art. 59), la que reenviaba a la Ley de Administración Financiera N.º 24.156. Por su parte, la universidad en su recurso extraordinario, refirió que cuando el artículo 80 de su estatuto aludía al *control estatal* inequívocamente se estaba refiriendo al control externo del Sector Público Nacional en manos de la AGN.

Sobre el punto, la Corte Suprema expuso que **...la ley 24156, a la que remite el art. 59 de la Ley de Educación Superior, establece un sistema de control interno y un sistema de control externo -cuyos órganos rectores son la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), respectivamente, como así también un régimen de responsabilidad patrimonial (arts. 3º, 4º y 7º). Por mandato legal, el control que aplican tales órganos debe ser "integral e integrado" e implica una compleja estructura normativa aplicable al sector público nacional, incluyendo a las universidades (confr. art. 8º de la ley 25.156 y decreto reglamentario 2666/92) -considerando 19, el destaque es propio-**

En este marco, el máximo tribunal recordó que *...la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional establece, entre sus objetivos básicos, garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos (art. 4º, inc. a), así como estatuir, como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna (art. 4º, inc. d, i, ii, de modo concordante con el art. 103) y los procedimientos adecuados que aseguren la*

conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad (art. 4º, inc. d, iii). Asimismo, tiene por objeto estructurar el sistema de control externo del sector público nacional (inc. e) -considerando 20-

En función de lo expuesto, la Corte Suprema concluyó que **...resulta ilegítimo que la universidad pretenda, a través de la norma estatutaria, sustraerse a la aplicación del régimen legal descrito -al que obligatoriamente debe someterse- limitando su sujeción a un aspecto parcial de aquél como es la verificación posterior de la realidad del gasto. Máxime si se tiene en cuenta que la Ley de Educación Superior le impone no sólo prever explícitamente en sus estatutos "pautas de administración económico-financiera" (art. 34), sino también conformarse a lo claramente establecido en el art. 59, que además de lo dispuesto en su primer párrafo, prescribe la aplicación del régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, así como los alcances de las responsabilidades de los rectores y miembros del consejo superior de las instituciones -respecto de su administración- en los términos de los arts. 130 y 131 de la ley 24.156 (considerando 21, el destaque es propio).**

18.3. Con posterioridad, en ocasión de debatirse la aplicación del artículo 11 de la ley 22.431 –texto según el art. 1.º de la ley 24.308– en el ámbito de la Universidad Nacional de Córdoba, la Corte Suprema ha recordado que **las instituciones universitarias nacionales ejercen la autarquía dentro del régimen de la ley 24.156** y aplican el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales (art. 59 de la ley 24.521) - *Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional s/ Acción Declarativa artículo 322 CPCCN*, del 12 de octubre de 2010, Fallos: 333:1951, apartado IV del dictamen fiscal al cual la Corte Suprema remite-

18.4. Como puede observarse, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido clara al respecto, determinando que las Universidades Nacionales están sujetas al control interno que se deriva de la LAF, encargado por esa misma norma a la SIGEN

– V –

FUNDAMENTOS PARA APARTARSE DE LA DOCTRINA DE DICTÁMENES 323:407

El Razonamiento de Dictámenes 323:407

19.1. A la luz de todo lo expuesto, estimo conveniente advertir que, a mi modo de ver, la principal dificultad que afecta al Dictamen 323:407 consiste en haberse distanciado de las pautas interpretativas de la Ley, delineadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por

inveterada doctrina de esta Casa.

De las distintas pautas interpretativas que se han delineado a lo largo del tiempo, la empleada por quien me ha antecedido, encaminada a obtener la intención o voluntad del legislador no era, sin dudas, la más apropiada para el supuesto analizado.

Ello no sólo por la complejidad propia de arribar a la *intención* de un cuerpo colegiado, en el que coexisten opiniones abiertamente contrarias, sino también porque en esta clase de situaciones, exigiría indagar sobre lo expresado por la mayoría de los legisladores, no siendo representativo la simple opinión que puedan haber expresado unos pocos de ellos sobre el tema.

19.2 En segundo lugar, y posiblemente derivado de lo anterior, a partir de la interpretación de los artículos incorporados por la Ley de Presupuesto 2021 N.º 27.591, a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N.º 11.672, mi antecesor arribó a la conclusión que el ordenamiento jurídico presentaba un serio conflicto o choque normativo que, según entendió, lo obligaba a privilegiar una norma en detrimento de otra.

De este modo, y partiendo de la conjetural interpretación de la voluntad del legislador, aquel funcionario estimó, en Dictámenes 323:407, que la falta de mención del control interno de la SIGEN en la última de las normas mencionadas debía ser entendida como *modificación implícita o tácita parcial*, de las Leyes N.º 24.521 y N.º 24.156, cuestión que de modo alguno resulta jurídicamente admisible.

Es decir que, con las limitaciones advertidas, no resulta razonable sostener que la no mención del control de la SIGEN pudiera implicar la tácita modificación del conjunto normativo que vertebra el sistema de administración y control y, en última instancia, que procura a una mayor transparencia en el uso de los fondos públicos.

Pauta Interpretativa Aplicable

20.1. En este contexto, en lo que hace a la interpretación de las leyes, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que *...la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, y cuando esta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma, ya que de otro modo podría arribarse a una interpretación que, sin declarar la inconstitucionalidad de la disposición legal equivaliese a prescindir de su texto* (Fallos: 313:1007; 321:1434; 323:3139; 326:4909, 346:1501, entre otros).

20.2. En igual sentido, sostuvo que la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen, por lo cual las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de las palabras, computando que los términos utilizados no son superfluos sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los preceptos; desde esa comprensión, el

Tribunal ha destacado que la primera fuente de interpretación de la leyes es su letra, sin que sea admisible una inteligencia que equivalga a prescindir de ella, pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violencia de su texto o de su espíritu (Fallos: 338: 488 y sus citas)

20.3. En concordancia a tal criterio, esta Procuración del Tesoro ha señalado que no cabe efectuar distinciones si la ley no las hace, según el adagio acuñado por el Derecho Romano *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (v. Dictámenes 227:111; 257:44).

A su vez, en Dictámenes 320:211, este Organismo Asesor recordó, sobre la base de la jurisprudencia del Máximo Tribunal, que *...es un principio de recta interpretación que los textos legales no deben ser considerados, a los efectos de establecer su sentido y alcance, aisladamente, sino correlacionándolos con los que disciplinan la misma materia (Fallos: 242:247), como un todo coherente y armónico, como partes de una estructura sistemática considerada en su conjunto y teniendo en cuenta la finalidad perseguida por aquellos (Fallos: 320:783; 324:4367)(Fallos 341:461).*

Los Alcances de la Autonomía y Autarquía de las Universidades Nacionales

21.1. A la luz de todo lo expuesto, se desprende que el Legislador reconoció a la *autarquía universitaria*, consagrada por la Constitución Nacional, con referencia a su sistema económico financiero.

De este modo, sin perjuicio de la autonomía funcional (académica) y de gobierno de las Universidades Nacionales, el legislador les otorgó a éstas un tratamiento similar al de las restantes entidades autárquicas, al someterlas al régimen de la LAF en forma expresa (art. 59). En ese sentido cabe advertir que el inciso f) del mencionado artículo, y de manera más específica, faculta a las universidades para **aplicar** el *...régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales...* y no a fijar sus propias normas en esas materias.

Con el mismo criterio, el citado inciso dispuso que *El rector y los miembros del Consejo Superior de las Instituciones Universitarias Nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156.*

En consecuencia, parece válido colegir que –al tratar la autarquía de las universidades– el Legislador les concedió múltiples facultades en materia económica, financiera y de gestión de sus recursos, pero sometió su control a las disposiciones de la LAF, entre las que se encuentran las referidas al sistema de control interno del sector público, dentro del cual la SIGEN ejerce un rol preponderante en su condición de *...órgano normativo, de supervisión y coordinación...* (art. 100).

21.2. En esta línea, teniendo en cuenta lo establecido en los arts. 1.º y 2.º de la Ley de Educación Superior, ya descripta, cabe advertir que tanto la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior, como la obligación de proveer al financiamiento, supervisión y fiscalización de las Universidades Nacionales, imponen al Estado Nacional el deber de controlar el debido cumplimiento de las normas atinentes a la *organización y de base* de esas universidades; lo cual implica, por un lado, el respeto de sus estatutos y sus decisiones a la reglamentación legislativa y, por el otro, el control sobre los recursos que el Estado les provee.

21.3. Debe también destacarse que le corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros, por expresa disposición constitucional *Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional*, (art. 100 inc.7, CN) de lo cual es responsable frente al Congreso (v. art 100, CN) en los términos del artículo 101 de la Constitución Nacional, responsabilidad que sólo puede ser afrontada contando con la debida información. Tarea que, en el punto, también y especialmente, proviene de los informes emitidos por la SIGEN.

El artículo 129 de la Ley N.º 27.591

22.1. En orden a lo precedente, considero que debe abandonarse la doctrina sustentada por este Organismo Asesor en el Dictamen 323:407, sobre el sentido asignado al artículo 129 mencionado.

Tal norma debe ser interpretada en forma armónica –y no confrontativa– y sistemática con el resto del ordenamiento jurídico aplicable.

Por tanto, no cabe considerar que las modificaciones introducidas por la Ley 27.591 a la Ley 11.672, supongan la *modificación implícita o tácita parcial* de las Leyes N.º 24.156 y N.º 24.521, con sustento en la presunta finalidad que tuvo el legislador y con absoluta prescindencia del texto legal positivo.

Una lógica jurídica de esa envergadura supone, ni más ni menos, reemplazar al legislador, tarea vedada por los más elementales principios de orden republicanos.

22.2. En virtud de lo antes mencionado, tal lo expresado por la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la SIGEN, una interpretación literal y armónica de los textos legales en análisis lleva a concluir que las Universidades Nacionales están sometidas, por un lado, al control externo, a cargo de la AGN, conforme lo establecido por la Ley de Administración Financiera a la que remite el artículo 59 de la Ley de Educación Superior, en virtud de lo establecido en el artículo 59 bis de esta última y de conformidad a lo previsto por el artículo 129 de la Ley N.º 27.591.

Por otro lado, también están sujetas al control interno, en cabeza de la SIGEN, que le resulta aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 100 de la LAF, como lo contempla expresamente

el artículo 59 de la Ley de Educación Superior.

La conclusión a la que arribo encuentra sustento en que la falta de mención que dicho artículo 129 hace al control interno a cargo de la SIGEN, no puede ser interpretado con efectos modificatorios o derogatorios de la Ley de Educación Superior ni sobre el ordenamiento de jurídico que consolida el régimen.

Además, aquella interpretación supondría un quiebre a la lógica de la Ley de Administración Financiera, cuyos componentes se encuentran interrelacionados y son interdependientes, según la concepción sistémica que ha establecido el legislador explícitamente (v. art. 2°).

El artículo 59 bis de la Ley de Educación Superior

23.1. Del mismo modo, el hecho que la segunda parte del art. 59 bis de la Ley de Educación Superior prevea expresamente que todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal *...deben generar mecanismos de auditoría interna...* para garantizar la... *transparencia en el uso de los bienes y recursos...* de modo alguno podría interpretarse como una exclusión del control interno que debe realizar la SIGEN de conformidad con la propia Ley de Educación Superior y la LAF.

Ello no solo no surge de la norma, sino que tampoco sería incompatible uno y otro control, que se encuentran presentes –ambos– en la mayoría de los entes descentralizados o autárquicos.

23.2. En esta línea, cabe precisar que la Ley N.° 27.204 al mismo tiempo que incorporó el artículo 59 bis a la Ley de Educación Superior, sustituyó el art. 2° de la norma, en donde se establece que el Estado Nacional *... es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales...* La Ley N.° 27.204 también sustituyó el artículo 59 de la Ley de Educación Superior el cual establece que *... Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional. A su vez, faculta a las universidades para aplicar el ...régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales...*

Así las cosas, de modo alguno podría interpretarse que el marco normativo veda a la SIGEN a ejercer el control interno, pues la solución normativa pecaría de inconsecuencia o falta de previsión, la que no es dable presumir en el legislador, según la permanente doctrina de nuestro Máximo Tribunal (Fallos: 312:1849; 313:132; 315:727 y 1256; 316:1115 y 1319; 322:2189; 324:2153, entre muchos otros).

La Transparencia y Eficiencia en el uso de Recursos Públicos

24.1. Esta Casa, en Dictámenes 301:49, ha señalado que *...una de las exigencias de la tradición republicana a la que adhiere el art. 1° de la Constitución Nacional es la existencia de mecanismos de control sobre la gestión pública y la tarea de los agentes* (con cita de Fallos: 336:2293 y 327:5863). Se trata de una concepción amplia de control, externo e interno, a la que están sujetos todos los que perciben, custodian, administran o disponen de bienes y fondos públicos.

De este modo, la sujeción a mecanismos de control es imprescindible para una adecuada rendición de cuentas por parte de quienes administran recursos públicos.

Así las cosas, en el dictamen citado, este Organismo Asesor sostuvo que el control requiere la observancia, entre otros, del principio de transparencia. En efecto, allí se recordó que la Corte Suprema ha vinculado la forma republicana de gobierno con *... un principio de transparencia en el manejo de la renta pública, una relativa anticipación de su destino, que se completa con el control del efectivo gasto* (Fallos: 314:595).

En definitiva, no puede olvidarse que **los objetivos de ética y transparencia constituyen principios generales reconocidos por normas de rango superior a las leyes** (v. Dictámenes 304:162).

24.2. A su vez, esta Casa ha sostenido que en la medida en que se encuentran comprometidos recursos públicos, habrán de observarse, entre otros, el principio de eficiencia.

El referido principio supone *...alcanzar los objetivos con el menor costo posible (esto es, maximizar los beneficios y minimizar los costos)*.

Cabe destacar que toda vez que los recursos públicos son por definición escasos, y que su asignación a estas sociedades responde a objetivos de interés general, es preciso velar por la consecución de los resultados a los que se aspira al menor costo posible. La adecuada administración de los recursos públicos permite, de esta manera, cumplir los diversos cometidos –en especial, la satisfacción de derechos– que el Estado tiene a su cargo (Dictámenes 301:49).

– VI –

CONCLUSIÓN

25. En síntesis, a la luz del texto constitucional modificado en el año 1994 y de los antecedentes normativos, jurisprudenciales y de la doctrina de esta Procuración del Tesoro, opino que el sistema de control interno previsto en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N.º 24.156 es de aplicación a las Universidades Nacionales,

en tanto el ejercicio de dicho control no contradice ni vulnera la autonomía funcional y la autarquía administrativa-financiera que les reconoce la Constitución Nacional, reglamentada por el Legislador a través de la Ley de Educación Superior N.º 24.521.