

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 14 de diciembre de 2004.

Vistos los autos: " Inadi c/ E.N. - M° Interior - dto. 957/01 - ley 25.453 s/ amparo ley 16.986".

Considerando:

1°) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó, por mayoría, la resolución de primera instancia que rechazó *in limine* la acción de amparo interpuesta por el interventor del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia, y el Racismo, tendiente a cuestionar por ilegitimidad manifiesta la reducción del 30% en los haberes de los funcionarios y de la planta de personal de dicho instituto dispuesta por el decreto 957 de 2001 y sus actos de aplicación; que, a juicio del demandante, desbaratan las condiciones de funcionamiento de dicho organismo. Contra esta decisión, el interventor interpuso el recurso extraordinario concedido a fs. 256.

2°) Que, como fundamento, el tribunal de alzada señaló que en su carácter de órgano designado por el presidente de la Nación en sustitución de las autoridades superiores del instituto, creado por la ley 24.515 con carácter de entidad autárquica, el demandante carecía de legitimación para demandar la nulidad de los actos del poder del gobierno de cuya representación estaba investido. De modo concurrente, uno de los magistrados señaló que en el caso no correspondía aplicar la ley 19.983 porque no se trataba estrictamente de una reclamación pecuniaria entre organismos de la administración. En síntesis, concluyó en que el tribunal carecía de jurisdicción para dirimir el conflicto debido a que éste no constituía un caso o controversia entre partes diversas con intereses contrapuestos. La minoría, por su parte, señaló que el instituto creado por la ley 24.515 como entidad autárquica

con personalidad jurídica propia, fue concebido para dar cumplimiento a los tratados internacionales sobre la eliminación de la discriminación en todas sus formas. Agregó que, de no reconocérsele a su interventor legitimación y calidad de parte para estar en juicio en defensa de los recursos presupuestarios necesarios para el debido funcionamiento de la entidad, "la lucha activa contra la discriminación y el racismo se encontraría sujeta a la exclusiva voluntad del Poder Ejecutivo"; asunto que (a juicio del magistrado que suscribió ese voto) por su gravedad debía ser resuelto en sede judicial aunque se tratara de un conflicto suscitado en el seno de uno de los poderes del Estado, ya que el cumplimiento efectivo de las convenciones internacionales con rango constitucional celebradas por la Nación Argentina depende de la solución que los tribunales de justicia den a la petición del demandante.

3°) Que, como regla, las entidades autárquicas no pueden ampararse en las normas de derecho común que establecen la personalidad de las sociedades o personas de existencia ideal ni sostener que son ajenas a los actos de administración que se realizan sin intervención de ellas, pues dichas entidades se desenvuelven en la órbita del Estado y éste puede atribuirles las funciones y obligaciones que estime convenientes (Fallos: 275:197). Por tal motivo, los conflictos de índole patrimonial que se susciten entre ellas deben ser dirimidos por quien ejerce la jefatura común de todas ellas, es decir, el Poder Ejecutivo Nacional (Fallos: 259:432; 295:651; 314:570; etc.), excepto el caso de las universidades nacionales puesto que expresamente se las ha querido desvincular del poder político en tanto sea necesario para preservar su autonomía (Fallos: 326:1355).

4°) Que en tal sentido cabe destacar que el interventor designado por el presidente de la Nación es un órgano

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

administrativo elegido por éste en reemplazo de los órganos naturales de la entidad intervenida (es decir, del presidente y del directorio), cuya competencia está legalmente limitada a administrar los fondos asignados a dicha entidad, "proponer el presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos" (arts. 10, inc. d, y 12, inc. c de la ley 24.515), y elevarlo a las autoridades competentes para darle aprobación; tal como sucede con las restantes entidades autárquicas (confr. arts. 19, 25, 30, 33 y 37 de la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control). Esa capacidad legal de administración de los bienes e intereses confiados a la entidad no es exclusiva ni excluyente: "La capacidad de administrar los propios intereses pertenece a cualquier sujeto. Por consiguiente, referida a los entes públicos, debe tener un valor más restringido y particular. Se ha dicho que con la palabra autarquía quiere ponerse en evidencia la capacidad que tienen esos entes de administrar sus propios intereses, no obstante que ellos son también los del propio Estado y, por lo tanto, no obstante la posibilidad que tiene el Estado de sustituirse a los mismos entes en esa administración"; pues... "el fin propio por el que actúan dichos entes es el mismo fin del Estado, es decir, coincide completamente con el fin del Estado" (Zanobini, Guido: "Curso de Derecho Administrativo", Ed. Depalma. Buenos Aires, 1954. Vol. I, págs. 166, 178 y 195, y las respectivas notas al pie de página). Por tal razón, aunque de hecho pueda existir una diferencia de criterio entre el individuo designado para cumplir las funciones correspondientes al órgano superior de la entidad y el Poder Ejecutivo que lo designó a tal efecto, no es judicialmente admisible que tales divergencias representen diferencias de intereses entre ambos órganos del gobierno.

5°) Que al respecto parece necesario recordar que

todo órgano estatal constituye una de las tantas esferas abstractas de funciones en que, por razones de especialidad, se descompone el poder del gobierno; para cuyo ejercicio concreto es nombrado un individuo (o varios) cuya voluntad vale como la voluntad del gobierno, en tanto dicho sujeto está autorizado para "querer" en nombre del todo, dentro del ámbito de su competencia. Y, aunque no se pueda negar la subjetividad del órgano (es decir, su capacidad de ser sujeto y centro de relaciones inter-orgánicas), ella existe solamente dentro del ámbito de la personalidad del Estado, que es única y "la única que se refleja hacia el exterior de tal forma que no puede ser atacada por la limitada subjetividad de los órganos, pues ésta en ningún caso podrá ser considerada como verdadera y propia personalidad jurídica, ya que a este concepto debe dársele un contenido que se refleje hacia el exterior, frente a sujetos extraños, que falta en el caso de los órganos" (Alessi, Renato: "Instituciones de Derecho Administrativo". Ed. Bosch. Barcelona, 1970. T° I, págs. 86 a 96, esp. 84).

6°) Que, resulta claro que el conflicto suscitado entre el interventor designado por Poder Ejecutivo Nacional con motivo del recorte de fondos presupuestarios destinados a la entidad intervenida decidido por el propio presidente de la Nación no constituye un caso o controversia, toda vez que no se contraponen los fines e intereses de dos personas distintas sino, en todo caso, los de dos órganos de una misma persona. En efecto, las diferencias de juicio existentes entre el presidente de la Nación, representante de ella como estado parte en la celebración de las convenciones internacionales invocadas, signatario de dichos tratados y sus respectivos instrumentos de ratificación, y directamente responsable de su ejecución, y el interventor designado por aquél para conducir a la entidad concebida para darles cumplimiento, revela una

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

diferencia de criterios entre órganos que representan a una misma y única persona que, innecesario es recordarlo, no puede litigar contra ella misma (Fallos: 54:550).

7°) Que en este último sentido cabe señalar que tampoco es posible reconocer legitimación al interventor de la entidad recurriendo analógicamente a los principios relativos a la potestad revocatoria, esto es, a la facultad de la administración de dejar sin efecto sus propios actos, declararlos lesivos del interés público y, en su caso, demandar judicialmente su anulación. Ello es así pues, en primer lugar, la potestad de revocar el propio acto compete únicamente al mismo órgano que lo dictó o, en todo caso, al órgano jerárquicamente superior; nunca a un órgano inferior (confr. arts. 3°, 17 y 19 de la ley 19.549) salvo que existiera una delegación específica a tal efecto. En segundo término, porque en el juicio de lesividad la administración demandante de la nulidad de su propio acto lesivo tiene por contraparte a un sujeto extraño a ella que, beneficiado por los efectos de dicho acto, invoca la validez de éste en defensa de su propio interés particular; razón por la cual en dicho supuesto claramente existe un caso o controversia susceptible de ser resuelto por los tribunales de justicia (Fallos: 314:322; 318:1518).

Por ello, concordemente con lo sostenido por el señor Procurador General de la Nación en el apartado III de su dic

tamen, se confirma la sentencia apelada en cuanto fue materia de recurso. Notifíquese y remítanse. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ANTONIO BOGGIANO - JUAN CARLOS MAQUEDA - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO.

ES COPIA

Recurso extraordinario interpuesto por el Dr. **Eugenio Raúl Zaffaroni**, representación de la actora **INADI**, con el patrocinio del Dr. **Arístides Horacio María Corti**  
Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal - Sala I**  
Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 10**