

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

A fs. 47/70, la Universidad Nacional de Mar del Plata demandó al Banco de la Nación Argentina, con el fin de obtener la indemnización de los daños ocasionados por el incumplimiento contractual en que éste habría incurrido con motivo del pago de libranzas apócrifas de la cuenta de aquélla, que habría provocado una defraudación por la suma reclamada en estas actuaciones.

-II-

El demandado opuso, a fs. 196/211, excepción de incompetencia, sobre la base de sostener que las partes en autos son dos entidades públicas nacionales: una, la Universidad Nacional de Mar del Plata, entidad autónoma o descentralizada y, la otra, el Banco de la Nación Argentina, entidad autárquica del Estado Nacional (art. 1º de la ley 21.799), de tal forma que resulta aplicable la ley 19.983, en cuanto establece expresamente que no son justiciables los conflictos pecuniarios de cualquier naturaleza que se susciten entre organismos administrativos del Estado Nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas, los que deben someterse a la decisión del Poder Ejecutivo Nacional o del procurador del Tesoro de la Nación.

-III-

El señor juez federal de primera instancia se declaró incompetente a fs. 250.

Para así decidir, expresó Cmediante remisión a los términos del dictamen de la procuradora fiscal federal obrante a fs. 249C que, de la Ley de Educación Superior 24.521, surge que las universidades no gozan de autonomía absoluta y que ello se evidencia porque el estatuto de la propia universidad debe ser sometido al Ministerio de Cultura y Educación para que se apruebe u observe y que corresponde al Estado Nacional asegurar el aporte financiero para el mantenimiento de las instituciones universitarias nacionales (art. 58), así como que éstas pueden ser intervenidas por el Congreso de la Nación o, en su defecto, por el Poder Ejecutivo (art. 30).

-IV-

Esta decisión fue revocada, a fs. 284/287, por la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata.

Entendieron sus integrantes que el concepto de autonomía encuentra su fundamento en la posibilidad de autode-terminarse, o sea en la capacidad de darse sus propias normas sin interferencia de terceros y que, luego de la reforma constitucional de 1994, la mayoría de la doctrina nacional y el derecho público provincial se pronunció a favor de la noción amplia y funcional de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Por ello, sostuvieron que el deber constitucional del Congreso, de asegurarle el gobierno por sus propios estamentos, no implica colocarlas por encima del imperio de las leyes, sino adecuar su funcionamiento a las previsiones de éstas pues, del acatamiento a la ley, no puede resultar una independencia tal que tenga por consecuencia que las univer-

Procuración General de la Nación

sidades nacionales puedan obrar conforme a su sólo arbitrio sin el control que constitucionalmente corresponda, que será el que la Carta Magna encomienda al Poder Judicial, así como el que establezca el propio Congreso Nacional. Agregaron que "Resulta pobre afirmar que la sujeción al control de la Administración es la única vía posible para asegurar la integridad de organismos del Estado", ya que implica desconocer la rica variedad de posibilidades previstas al respecto por la Constitución Nacional.

En virtud de ello, concluyeron que el recurso o vía de índole administrativa para revisar actuaciones o decisiones finales de las universidades no resulta ajustada a nuestro sistema jurídico actual y que el único control constitucionalmente imposible de sustraer y de abdicar es el judicial.

-V-

Disconforme, el banco demandado interpuso el recurso del art. 14 de la ley 48 a fs. 291/298.

Sostuvo, en síntesis, que no puede prescindirse de la gravedad institucional que reviste la cuestión en cuanto excede el mero interés de las partes y atañe también a la colectividad y, luego de reiterar los argumentos ya expuestos cuando dedujo la excepción de incompetencia, dijo que el a quo omitió considerar la circunstancia de que, independientemente de la autonomía académica e institucional que la ley 24.521 confiere a las universidades nacionales **C**que no se encuentra en discusión**C**, se trata aquí de obtener un reintegro a título resarcitorio de fondos originados en el tesoro nacional.

-VI-

Según tiene reiteradamente declarado V.E., las resoluciones en materia de competencia, cuando no media denegatoria del fuero federal, no autorizan la apertura del recurso del art. 14 de la ley 48 (conf. Fallos: 303:1151 y 1425, entre muchos otros).

A mi modo de ver, por aplicación de dicha doctrina, correspondería, en principio, declarar improcedente la apelación extraordinaria deducida por el Banco de la Nación Argentina, toda vez que, como quedó expuesto a través del relato antes efectuado, el a quo declaró, precisamente, la competencia de la justicia federal para entender en el *sub lite*.

Sin embargo, cabe destacar que no se trata aquí de resolver cuál es el competente entre dos jueces. Antes bien, el punto debatido consiste en determinar si se trata la presente de una causa judicial, que debe tramitar ante el fuero federal, o de un conflicto interadministrativo, que deberá resolver el procurador del Tesoro de la Nación o el Poder Ejecutivo Nacional, en su caso.

En estas condiciones, considero aplicable lo declarado por V.E. en un caso sustancialmente análogo en el punto bajo examen, respecto a que el recurso extraordinario resulta procedente, en tanto la decisión apelada ha establecido la competencia del Poder Judicial para entender en la causa y negó la aplicación de la ley 19.983, "que regula un aspecto de la competencia del Procurador del Tesoro y del Presidente de la Nación", lo que suscita cuestión federal suficiente para habilitar la intervención de la Corte (v. Fallos: 320:1402, considerando 4º y su cita).

-VII-

En cuanto al fondo del asunto, que se circunscribe

Procuración General de la Nación

Csegún se expusoC a determinar si la ley 19.983 es o no aplicable al *sub examine* luego de la reforma constitucional y de la sanción de la ley 24.521, adelanto desde ya mi opinión en el sentido de que las presentes actuaciones deben continuar su trámite ante los estrados judiciales.

La ley 19.983 establece, para su aplicación, dos requisitos fundamentales: que se trate de un conflicto pecuniario, cualquiera sea su naturaleza o causa, y que se suscite entre organismos administrativos del Estado Nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas. De darse ambos, la contienda interadministrativa debe ser resuelta por el procurador del Tesoro de la Nación o por el Poder Ejecutivo Nacional. Ello resulta así por tener un superior común y porque las causas repercutirán necesariamente en el patrimonio del Estado.

Sin embargo, esta disposición requiere ciertas precisiones cuando, como en el caso de autos, se trata de dos entidades que, estrictamente, no pueden ser consideradas de "análoga naturaleza", tal como pretende el apelante, en razón de que las universidades nacionales tienen en la actualidad una particular ubicación dentro del esquema institucional.

Ha sostenido la Corte en el precedente de Fallos: 316:1723 que, a diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas porque se dan sus propias instituciones (arts. 5 y 106 de la Constitución Nacional, texto anterior a la reforma de 1994), las universidades nacionales sólo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines, de conformidad con normas que les son impuestas, según el art. 67, inc. 16 de la Constitución Nacional, texto citado (Fallos: 299:185). De modo que los loables propósitos

perseguidos en nuestro país como en el extranjero a l proclamar la necesidad de defender la llamada autonomía universitaria, no deben llevar a confundir su verdadero alcance C centrado en los aspectos académicos del funcionamiento de la vida universitaria C con aquel que debe regir el control de la legitimidad de los órganos y entes estatales, pertenezcan éstos a la administración central o descentralizada. La denominada autonomía universitaria C expresión entendida no en un sentido técnico, sino como un propósito compartido de que el cumplimiento de sus altos fines de promoción y preservación de la ciencia y la cultura, las universidades alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes C no impide que otros órganos controlen la conformidad a derecho de sus actos (Fallos: 235:337), ya que las decisiones universitarias no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación ni confieren privilegios especiales a los integrantes de sus claustros.

Agregó V.E. que el sistema constitucional vigente en nuestro país ha otorgado el control de los aspectos académicos de la materia universitaria al Congreso de la Nación (art. 67, inc. 16 de nuestra Ley Suprema, texto citado) sin sustraer a las universidades nacionales, en los restantes ámbitos de su funcionamiento, de la estructura administrativa de la República. Las disposiciones de la Constitución Nacional que confieren al presidente el carácter de "jefe supremo de la Nación", a cuyo cargo se halla la "administración general del país" (art. 86, inc. 1º, texto citado) y le facultan para requerir informes a "todos los ramos y departamentos de la administración" (art. 86, incs. 10 y 20, texto citado), acuerdan fundamento normativo suficiente al contralor administrativo central sobre las entidades autárquicas en general y respecto de las universidades en particular.

Procuración General de la Nación

Y, para concluir, señaló V.E. que la falta de este contralor las convertiría en entidades independientes, desnaturalizando su régimen de entes de derecho público bajo el sistema de la autarquía, dispuesto por el legislador desde la primera ley sobre la materia, la 1597 del año 1885, conocida como Ley Avellaneda, en cuyos debates parlamentarios previos se sostuvo: el proyecto "sólo da bases administrativas que el congreso sólo puede sancionar y luego sobre esas bases la universidad da su reglamento". Por ello, destacó que si se analiza la autonomía universitaria desde un punto de vista técnico, debe ser considerada como una autonomía imperfecta o virtual que, producto de la delegación legislativa, no sólo puede ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante, sino que debe someterse a los límites y condiciones impuestas constitucionalmente a éste; en modo alguno esta transferencia transitoria de competencias, permitiría sustraer a los órganos o entes administrativos del control a que se encuentran sometidos por parte del presidente de la Nación como jefe supremo de la administración (Fallos: 314:570 y sus citas).

-VIII-

Sin embargo, a mí modo de ver, los constituyentes y legisladores han producido innovaciones significativas a partir de la sanción de nuevos ordenamientos jurídicos. En efecto, cuando en 1994 se reformó la Constitución, se encomendó al Congreso Nacional la sanción de leyes de educación que "garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales" (v. art. 75, inc. 19). En ese marco, se dictó la Ley de Educación Superior 24.521 Ccuya constitu-

cionalidad no ha sido puesta en tela de juicio en la especie **C** que contiene diversas normas tendientes a otorgar mayor independencia a las universidades nacionales y, por ende, a restringir las posibilidades de injerencia del Poder Ejecutivo en ese ámbito institucional. Por una parte, se reafirma su autonomía, es decir su entero dominio, condición esencial para su funcionamiento y la realización de sus fines, con amplias facultades para ejercer las funciones de docencia, extensión e investigación (art. 29); se dispone que sólo pueden ser intervenidas por el Congreso Nacional o, durante su receso y *ad referendum*, por el Poder Ejecutivo (art. 30); que las resoluciones definitivas que ellas dicten sólo serán recurribles ante la cámara federal de apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria (art. 32); que su creación y cese deben ser dispuestos por ley de la Nación (art. 48); que determinan sus propios órganos de gobierno, eligen a sus autoridades y dictan sus propios estatutos, los cuales, en caso de merecer observaciones por parte del Ministerio de Cultura y Educación, esta cartera del Estado sólo puede hacerlo ante la cámara federal citada o, en caso contrario, los estatutos se consideran aprobados y deben ser publicados (art. 34).

Las vías recursivas establecidas por esta ley merecen especial atención, en cuanto marcan una sustancial diferencia con el régimen anterior, bajo el cual se vedaba a los entes autárquicos legitimación para impugnar administrativamente los actos de la administración central, y menos permitía hacerlo judicialmente (v. doctrina de Fallos: 314:570). En efecto, tal como se señaló *ut supra*, ni el Poder Ejecutivo ni el ministerio correspondiente pueden entender en los recursos administrativos contra las resoluciones universitarias, sino que, en caso de discrepar con alguna decisión del instituto

Procuración General de la Nación

académico, ellos deben promover el recurso judicial previsto por el art. 32 de la ley 24. 521 ante la cámara federal competente. La pérdida de este control tutelar, que ya fue advertida por la Corte Suprema en Fallos: 319:562 al decir que el Ministerio de Cultura y Educación "no cuenta con vías para efectuar el control de legalidad de una decisión definitiva dictada por una universidad nacional en interpretación de las facultades estatutarias", constituye otra circunstancia que razonablemente conduce a sostener que también fue suprimida la facultad de dirimir los reclamos patrimoniales entre las universidades nacionales y los órganos del Poder Ejecutivo.

En relación al sostenimiento económico de estas instituciones, la ley mencionada dispone que cuentan con autonomía económica y financiera, lo cual implica la posibilidad de autoadministrarse y disponer de los aportes que reciben del Tesoro Nacional y los recursos complementarios propios que generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones, siempre dentro del régimen instituido por la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional (arts. 58 y 59). Además de administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto, tiene atribuciones para fijar su régimen salarial, nombrar y remover su personal y organizar la generación de recursos adicionales y un sistema de becas estudiantiles y apoyo didáctico.

No se advierte que este aspecto, en sí mismo, haya sufrido mayores alteraciones, puesto que el carácter de autonomía de las universidades nacionales fue reconocido por la legislación que desde antaño hasta épocas recientes las rigió (confr. leyes 1597, 13.031, decretos-ley 6403/55, 7361/57, leyes 17.245, 20.654, 22.207, 23.068, 23.151 y 23.569). Sin embargo, ello debe ser ponderado conjuntamente con las atribuciones otorgadas en virtud de su carácter autónomo, a los

efectos de visualizar de qué modo estos dos caracteres que la Constitución Nacional les garantiza se retroalimentan funcionalmente para dar lugar a entidades que gozan de cierta independencia.

-IX-

Del sistema normativo descripto, aparece manifiesto que, en la actualidad, las universidades nacionales, aun siendo entes públicos, no pueden ser asimiladas a los que se mencionan en la ley 19.983, puesto que, más allá de que su art. 1º no efectúa distinción alguna, quedó demostrado que el régimen vigente sustrae en forma notoria del ámbito académico las intervenciones del Poder Ejecutivo en las actividades que les son propias, lo que incluye, naturalmente, su accionar de índole financiera, que puede dar lugar a reclamos pecuniarios y a decisiones finales en los términos del art. 32 ya citado. No obsta a esta inteligencia, la idea de la unidad patrimonial del Estado ni la circunstancia de que el Tesoro Nacional les proporcione el apoyo económico, puesto que de ello no cabe extraer una subordinación desnaturalizante de la voluntad legislativa antes expuesta, como la que se derivaría de afirmar que, por estar incluidas en la administración, deban acatar órdenes y admitir la supervisión en aquellas decisiones que deben tomar libremente (v. disidencia del juez Fayt en Fallos: 314:570). Se añadió en dicho precedente **C**dictado con anterioridad a la reforma constitucional, valga señalar lo **C** que el apoyo para la ejecución de funciones esenciales se da también en la tarea de otros poderes del Estado, los que obviamente no dependen del Ejecutivo (v. especialmente considerando 10, primera parte de la disidencia citada).

A mayor abundamiento, cabe recordar que la Corte, en

Procuración General de la Nación

oportunidad de analizar la naturaleza y caracteres de la institución que nos ocupa, sostuvo que la expresión "autonomía universitaria" debe ser interpretada más allá de su sentido técnico, como expresión que trasciende el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal de independencia. Desde otro punto de vista, la autonomía traduce una idea de indefinidos contornos, como un instrumento de defensa de la institución universitaria frente a los poderes políticos. Este último concepto hace que se tienda a una universidad como un organismo independiente, con personalidad jurídica propia y pueda expresarse en una capacidad de auto-organización y de auto-decisión. Sin embargo, la autonomía de la universidad no implica su aislamiento respecto del entramado institucional; está inmersa en el universo de las instituciones públicas, es afectada por aquéllas y debe responder a los controles institucionales propios del Estado de derecho (Fallos: 319:3148 y sus citas).

Asimismo, luego de destacar que las manifestaciones vertidas en los debates de la Convención Nacional Constituyente revisten significativa importancia a la hora de delinear esos contenidos esenciales, el Tribunal consideró que "...la autonomía es la sustancia misma del concepto de libertad, definida ésta como autodeterminación. De este modo, la autonomía es un género y la autarquía y la libertad individual son manifestaciones de aquélla". Sobre la base de estos principios el objetivo de **la autonomía es desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo**, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo, en la medida en que ella se enmarque en las pautas que fijó el constituyente emanadas de la Constitución Nacional (Fallos: 319:3148, énfasis agregado).

En el precedente de Fallos: 322:842 se expresó que,

por amplia que sea la autonomía consagrada en la reciente reforma constitucional, ésta no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que la autonomía universitaria es por sí misma un poder en sentido institucional, equiparándola a la situación de las provincias que son expresión pura del concepto de autonomía, cuyos poderes originarios y propios, son anteriores a la Constitución y a la formación del Estado general que ahora integran. Se reiteró que, según surge del propio debate de la Convención Constituyente, el objetivo de la autonomía fue desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo (v. considerandos 18 y 19 del voto de la mayoría).

Respecto de la potestad del Congreso Nacional de regular los estatutos universitarios, se sostuvo la necesidad de reconocer que, a la postre de la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante **C**y por su naturaleza transitoria **C**sino de una verdadera asignación de competencias en favor de las universidades (v. Fallos: 319:3148, disidencia del juez Fayt, considerando 10).

De las razones expuestas, se infiere que, por decisión política de los órganos habilitados constitucionalmente, se dispuso apartar a las altas casas de estudio de la injerencia de los poderes políticos, lo que se convierte en un obstáculo insalvable para que, en el marco de tales principios que sustentan la peculiar naturaleza de la institución universitaria, el litigio sea resuelto por el Poder Ejecutivo Nacional o por el procurador del Tesoro, por aplicación de la ley 19.983, aun cuando la actora en estas actuaciones pertenece al Estado Nacional.

Ello es así, desde mi punto de vista, toda vez que,

Procuración General de la Nación

admitir lo contrario, implicaría soslayar la realidad institucional que se instauró a través del ordenamiento jurídico vigente desde 1994 y, por lo demás, siempre existiría la posibilidad de que las universidades nacionales vieran restringida, por motivos económicos, la autonomía que, en el ámbito académico, el constituyente y el legislador quisieron asegurarles.

-X-

Lo hasta aquí expuesto es suficiente, en mi opinión, para confirmar la sentencia de fs. 284/287 en cuanto fue materia de recurso extraordinario.

Buenos Aires, 26 de febrero de 2002.

ES COPIA

NICOLAS EDUARDO BECERRA

Buenos Aires, 24 de abril de 2003.

Vistos los autos: "Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ daños y perjuicios".

Considerando:

Que el Tribunal comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador General, a cuyos términos corresponde remitirse por razón de brevedad.

Por ello, se declara admisible el recurso extraordinario deducido y se confirma la sentencia recurrida. Las costas de esta instancia se imponen en el orden causado en atención a la novedosa cuestión debatida (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ - JUAN CARLOS MAQUEDA.

ES COPIA