

Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público

**Jornadas organizadas
por la Universidad Austral
Facultad de Derecho**

Ediciones
IRAP

2005



RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RELACIONES INTERORGÁNICAS E INTERADMINISTRATIVAS. LOS CONFLICTOS INTERADMINISTRATIVOS

ESTELA B. SACRISTÁN

Es Abogada, especialista en Derecho Administrativo Económico (Universidad Católica Argentina, 1998) y admitida en el Doctorado de la Universidad de Buenos Aires (2000). Es Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y Profesora de Derecho Administrativo Comparado (Máster en Derecho Administrativo que dicta la Universidad Austral), de Derecho Procesal Constitucional (Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, Procuración del Tesoro de la Nación) y de Administración y Constitución (Carrera de Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Comahue). Asimismo, es Secretaria de redacción de la Revista de Derecho Administrativo y Colaboradora permanente de la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública - Rap. En 1995, recibió el Premio Corte Suprema de Justicia de la Nación instituido por Acordada N° 6/91 (1995).

Actualmente, es Relatora de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

I. PLANTEO

En el marco general del tema que nos reúne en estas Jornadas –la organización administrativa, la función pública y el dominio público– y en pos de una adecuada delimitación del tema de este trabajo, es menester recordar algunos conceptos en los cuales convergen nociones de Derecho administrativo y de Derecho constitucional, en especial los órdenes de gobierno que éste reconoce. Como sabemos, la organización administrativa devela la existencia tanto de órganos como de entes, a los cuales, en forma indistinta, se los suele llamar organismos.¹ Este fenómeno se da no sólo en el ámbito nacional, sino también en el provincial y municipal.

Tal escenario devela la *potencial* existencia de infinidad de relaciones entre los órganos o entes pertenecientes al ámbito nacional, provincial o municipal, entre sí, y de relaciones entre órganos o entes localizados en los distintos órdenes menciona-

¹ En este sentido, el Decreto N° 333/1985, que alude a los *organismos que integran el Gobierno de la Nación* en su considerando 3°, a los fines de la redacción y el diligenciamiento de la documentación administrativa. Confrontar la propia Constitución Nacional (CN), luego de la reforma de 1994, que alude a *organismos de control* (Artículo 42), *organismo fiscal federal* (Artículo 75, inciso 2), la Auditoría General de la Nación (AGN) como organismo con autonomía funcional (Artículo 85).

dos.² Como vemos, las posibilidades de relaciones diversas son amplias. Por ello, esta exposición se centrará en los tres temas del título —el régimen jurídico de las relaciones *interorgánicas*; el régimen jurídico de las relaciones *interadministrativas*; y la cuestión de los *conflictos* interadministrativos—, mas, todo ello, en lo principal, en el ámbito de la organización administrativa nacional.

II. DISTINCIONES

Miguel S. Marienhoff y la doctrina *iusadministrativista* posterior³ distinguen relaciones interadministrativas y relaciones interorgánicas, según se verifique o no la concurrencia de personalidad jurídica entre las reparticiones en conflicto.⁴ En esta tesitura, como más recientemente lo explicó Rodolfo C. BARRA,⁵ hay relaciones que implican *una vinculación de órgano a órgano, dentro de la misma organización*, y relaciones *intersubjetivas o interadministrativas*.

² A título de ejemplo, la *Sindicatura General de la Nación*, ente con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente de la Presidencia de la Nación —Artículo 97 de la Ley N° 24.156—, puede celebrar, según el grado de descentralización, convenios de control, en el marco de la Red Federal de Control Público, con las *provincias* que ejecuten o subejecuten programas sociales. En este caso, una entidad descentralizada en grado de autarquía, del orden nacional, se pone en contacto con una provincia, entidad autónoma del orden provincial.

Otro ejemplo surge de la Resolución N° 691/2002, de la *Administración Nacional de la Seguridad Social*, ya que ésta puede suscribir convenios de intercambio de información no sólo con los Estados provinciales sino también con los *municipios* que intervienen en el cumplimiento del rol de ejecución operativa del Programa Jefes de Hogar, a fin de integrar las bases de datos personales, que obren en sus respectivas jurisdicciones, en el Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales, que se halla a cargo de aquella administración. En este caso, un organismo descentralizado se vinculará con un municipio, tan autónomo o autárquico como lo disponga la ley orgánica de municipalidades de la provincia en la cual éste se halle.

Las mentadas relaciones también podrán involucrar a un órgano de otro órgano, como el *Ministerio Público Fiscal*, integrante del Ministerio Público, y una entidad dotada de autonomía científica y autarquía financiera como una *universidad nacional*. Tal sería el caso de suscripción de un convenio de asistencia técnica para llevar adelante un curso de posgrado.

³ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1990, cuarta edición actualizada, p. 122; Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, T. I, Buenos Aires, Astrea, 1987, p. 120 y sigs.; Comadira, Julio R. (Monti, Laura, colaboración), *Procedimientos Administrativos*, T. I, Buenos Aires, La Ley, 2002, p. 166 y sigs.; Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, T. II, Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo Perrot, 2002, p. 60 y sigs.; Canosa, Armando N., *Los Recursos Administrativos*, Buenos Aires, Ábaco, 1996, p. 96.

Pueden verse, asimismo, Muratorio, Jorge, en *Revista de Derecho Administrativo* N° 19/20, “Los conflictos interadministrativos nacionales”, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 461 y sigs., especialmente p. 463; García Pullés, Fernando R., en *Acto Administrativo y Reglamento – Jornadas organizadas por la Universidad Austral*, “Actividad administrativa interna, interorgánica e interadministrativa”, Buenos Aires, Ediciones Rap s.a., 2002, p. 335 y sigs.

Una interpretación rica en matices aparece en Barra, Rodolfo C., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, Buenos Aires, Ábaco, 2003, p. 146 y sigs. y p. 149 y sigs.

⁴ En este sentido, véase también Muratorio, Jorge, *op. cit.*, p. 463.

⁵ Barra, Rodolfo C., *op. cit.*, T. II, pp. 146 y 149.

Relaciones interadministrativas: Según Miguel S. Marienhoff, pueden ser de dos clases:⁶ por un lado, relaciones entre órganos dotados de personalidad, es decir, personas o entidades autárquicas; por el otro, relaciones entre la Administración centralizada, es decir, sus organismos o reparticiones, y una entidad autárquica. En forma concordante, Juan C. Cassagne afirma que relaciones interadministrativas son las que vinculan a dos o más personas jurídicas públicas estatales, ya se trate del Estado en sentido amplio –Nación o provincias– o de cualquiera de las personas jurídicas públicas estatales que constituyen entidades descentralizadas, poseedoras de personalidad jurídica propia.⁷ Julio R. Comadira ejemplifica claramente los dos supuestos mencionados: relaciones de entidades autárquicas entre sí; relaciones entre autoridades de un Ministerio y una entidad autárquica.⁸ Asimismo, la doctrina ha ido incorporando, en el espectro de relaciones interadministrativas, las relaciones que involucran a empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y sociedades mixtas o de economía mixta.⁹ Lo que tipifica el carácter interadministrativo es la presencia, *ab initio*, de al menos una parte que posea personalidad jurídica. Por ende, habrá relación interadministrativa cuando al menos una de las partes posea personalidad jurídica, por decirlo en palabras de Jorge I. Muratorio.¹⁰

Relaciones interorgánicas: Las relaciones interorgánicas –es decir, entre órganos– también aparecen, según Miguel S. Marienhoff, como abarcadoras de dos subclases de relaciones:¹¹ por un lado, las relaciones entre meros organismos o reparticiones de la Administración centralizada; y, por el otro, las relaciones entre órganos de una misma persona pública estatal.

Juan C. Cassagne ha sintetizado, en forma adecuada, ambos aparentes supuestos: habrá relación interorgánica cuando se vinculen dos o más órganos de la Administración integrantes de una misma persona pública estatal.¹² Oportunamente, se señaló que esta clase de relaciones vinculan a órganos carentes de personalidad jurídica, tal que las relaciones resultantes –en el marco de la organización administrativa– se inscriben en el contexto de la actividad interna de la Administración.¹³

Consecuencias: Es claro, entonces, que la principal diferencia entre ambas clases de relaciones es que, mientras las relaciones interadministrativas se traban, y se halla involucrado, al menos, un sujeto de derecho –por ejemplo, una entidad autárquica–,

⁶ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, T. I, p. 122.

⁷ Cassagne, Juan C., *op. cit.*, T. II, p. 63.

⁸ Comadira, Julio R., *op. cit.*, T. I, p. 168.

⁹ Hutchinson, Tomás, *op. cit.*, T. I, p. 121, con cita del Artículo 32, inciso f, de la LPA, y el Artículo 98 bis, del Decreto N° 1.759/1972.

¹⁰ Muratorio, Jorge I., *op. cit.*, p. 477.

¹¹ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, T. I, p. 122.

¹² Cassagne, Juan C., *op. cit.*, T. II, p. 60.

¹³ Hutchinson, Tomás, *op. cit.*, T. I, p. 120.

las relaciones interorgánicas no se traban entre sujetos de derecho sino entre, al menos, dos órganos de una misma persona pública estatal.¹⁴ La consecuencia de esta diferenciación es que los actos en que se concretan las relaciones interadministrativas corresponden a la actividad *externa* de la Administración; y los actos que traducen relaciones interorgánicas corresponden a la actividad *interna* de éstas.¹⁵

Recapitulación: Lo dicho hasta aquí no implica desconocer que, a poco de que se estudia la doctrina nacional, se advierte que los axiomas, que tomamos como punto de partida para la diferenciación entre relaciones interadministrativas y relaciones interorgánicas, pueden ser visualizados de diversa manera.

En pos de un honesto enfoque de este tema, tan rico en matices, debemos tener en cuenta que la tesis del maestro Miguel S. Marienhoff, de la diferenciación entre relaciones interadministrativas e interorgánicas, según se verifique o no personalidad jurídica, ha sido recientemente revisada. Por un lado, Fernando García Pullés¹⁶ destaca que la personalidad jurídica pertenece al Estado nacional y agrega que no corresponde a ninguno de sus órganos constitucionales. En esa tesitura –sostiene el autor citado– parecería claro que la actividad que llamamos *interorgánica* de la Administración sería, en realidad, *intraorgánica*.

Por su parte, Rodolfo C. Barra detecta lo que podemos visualizar como *una cierta cuota de subjetivización* en determinados órganos del Estado; tal sería el caso de los tres órganos supremos de la Constitución Nacional: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Sin ahondar en detalles, pues la cuestión ha sido profundamente analizada por el autor citado,¹⁷ debemos tener en cuenta que esta línea de análisis conduce a replantear las relaciones interorgánicas calificables, como tales, bajo un criterio subjetivo.

Siguiendo el matiz detectado por Rodolfo C. Barra, podría decirse que un ejemplo de *figura jurídica subjetivada* es el Consejo de la Magistratura,¹⁸ en el orden nacional. Si bien el Consejo de la Magistratura es un *órgano permanente del Poder Judicial* –que es un Poder del Estado–, que ejerce las competencias del Artículo 114 de la Constitución Nacional¹⁹ y que carece de personalidad jurídica, produce decisiones que lo vincula directamente con los terceros. Por nuestra parte, entendemos que también podría darse la hipótesis de la figura subjetivada –si bien de menor *subjetivización* que la ya mencionada– en el caso del Ministerio de Educación, bajo el Artículo 32 de la Ley de Educación Superior (LES). En efecto, este ministerio es un

¹⁴ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, T. I, p. 123; Comadira, Julio R., *op. cit.*, T. I, p. 167; Cassagne, Juan Carlos., *op. loc. cit.*

¹⁵ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, T. I, p. 122 y sigs. En igual sentido, Hutchinson, Tomás, *op. cit.*, T. I, p. 121.

¹⁶ García Pullés, Fernando, *op. cit.*, p. 337.

¹⁷ Barra, Rodolfo C., *op. cit.*, T. II, p. 202 y sigs.

¹⁸ Barra, Rodolfo C., *op. cit.*, T. II, p. 275.

¹⁹ Artículo 1° de la Ley N° 24.937 y modificatorias (t.o. Decreto N° 816/1999).

órgano que se halla legitimado, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema, para interponer el recurso directo judicial que tal artículo prevé. En consecuencia, puede instar el dictado de una decisión judicial, que, según el caso, podrá afectar a terceros.²⁰

III. LAS CONTIENDAS

Ámbito de las relaciones interorgánicas: Siguiendo el análisis efectuado por Miguel S. Marienhoff,²¹ y ya en el marco de las contiendas que puedan suscitarse, es evidente que, en principio, no puede haber contienda en materia de relaciones interorgánicas; ello, en tanto no se verifica la existencia de personalidad jurídica en los respectivos órganos de la persona pública estatal de que se trate. En otras palabras, sin ser sujeto de derecho, no se puede intervenir en una contienda jurídica y los órganos carecen de esa investidura. Ello guarda arreglo con la antigua interpretación jurisprudencial conforme a la cual las *meras dependencias* de la Administración General de la Nación no poseen existencia propia e independiente²² como para estar en juicio. Por ende, el órgano disconforme, en todo caso, podrá efectuar *gestiones* administrativas internas para hacer valer su postura. En el campo de las relaciones interorgánicas, entonces, cuando dentro de una misma persona pública estatal el *rozamiento* entre los distintos órganos obedezca a una cuestión de competencia, ésta deberá ser resuelta por la autoridad administrativa inmediatamente superior y no por la autoridad judicial.²³ Así, si la cuestión de competencia se suscitare entre órganos que dependen de un mismo ministerio, resuelve el titular de éste. Ahora, si se tratare de cuestiones de competencia entre órganos que despliegan su actividad en distintos ministerios, resolverá –según lo propone la doctrina especializada– el Poder Ejecutivo²⁴ o el Jefe de Gabinete de Ministros, como propone Julio R. Comadira²⁵. Por nuestra parte, entendemos que esta última solución –intervención del Jefe de Gabinete de Ministros– guarda arreglo con la atribución de funciones que, en favor de él, establece la Constitución Nacional (ejercer la administración general del país, Artículo 100, inciso 1, de la Constitución Nacional), si bien, en forma opuesta, también podría argüirse, por vía de hipótesis, que, si es el Presidente, mediante decretos,²⁶ el que redenomina a los ministerios, adjudicándoles competencias, es él, como Jefe de Gobierno, el que resolverá el mentado conflicto. Esta últi-

²⁰ “Poder Ejecutivo Nacional c/ Universidad de Buenos Aires (Resolución N° 2.314/1995)”, *Fallos*: 319:562 (1996).

²¹ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, T. I, p. 130 y sigs.

²² Arg. “Cía. Telegráfica del Río de la Plata”, *Fallos*: 68:7 (1897).

²³ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, T. I, pp. 131 y 197.

²⁴ Hutchinson, Tomás, *op. cit.*, T. I, p. 120.

²⁵ Comadira, Julio R., *op. cit.*, T. I, p. 168.

²⁶ Véase, por ejemplo, el Decreto N° 1.283/2003, Boletín Oficial del 27-05-2003, que, con invocación de las facultades emergentes del Artículo 99, inciso 3, de la CN, unificó las carteras de Economía y Producción, y creó el *Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios*.

ma interpretación, propiciada por vía de hipótesis, empero, no fructifica, a poco de que se advierte la diferencia entre acto político (asignación de competencias) y ejercicio de la administración (dirimir la competencia), por lo que este último –como vimos– se halla adjudicado constitucionalmente al Jefe de Gabinete de Ministros. Las modulaciones interpretativas, entonces, podrían hacer hincapié en: a) quién ejerce la administración del país (v. gr., el Jefe de Gabinete); b) quién ejerce la potestad político organizativa (el Presidente de la Nación). Pasando al ámbito de los demás planteos que podrían suscitarse entre órganos, vale la pena recordar que la Corte Suprema, en el antiguo precedente “Caja Nacional de Jubilaciones”,²⁷ expresó: [...] la Nación no puede ser llevada a juicio por las diferencias suscitadas entre reparticiones dependientes de su autoridad, dentro de la cual aquéllas deben encontrar solución [...].²⁸

Específicamente, en tal precedente el Alto Tribunal dejó sentado que:²⁹

1. Existe un principio conforme al cual la Nación no puede ser llevada a juicio por las diferencias suscitadas entre reparticiones dependientes de su autoridad, dentro de la cual deben encontrar solución.

2. En otras palabras, no corresponderá al Poder Judicial la decisión de diferencias suscitadas entre reparticiones u organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional pues, conforme al Artículo 83, inciso 1, de la Constitución Nacional,³⁰ tal función le incumbe, exclusivamente, al Presidente de la Nación.

3. Ahora, este principio debe ceder ante la existencia de entidades administrativas con recursos propios, cuya defensa está confiada, por la ley, a las personas que las gobiernan y que responden, con sus bienes particulares, por los errores que cometan en la gestión del patrimonio común o cuya defensa ha sido puesta, por la ley de su creación, a cargo de las personas que las administran.

La interpretación reseñada nos conduce a considerar la cuestión de las relaciones interadministrativas.

Ámbito de las relaciones interadministrativas: Pues bien, dado que, al menos, uno de los organismos intervinientes posee personalidad jurídica, podrá, en principio, existir contienda o conflicto en el pleno sentido de la palabra. En esta perspectiva, las relaciones entre entidades estatales pertenecientes a la esfera del Gobierno nacional podrán suscitar conflictos de competencia, no de otra clase. En el ámbito nacional, las cuestiones de competencias, suscitadas en el marco de las relaciones interadministrativas, son resueltas de conformidad con lo prescrito en el Artículo 4° de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), sin perjuicio de lo ya dicho con

²⁷ “Caja Nacional de Jubilaciones Ferroviarias c/ Nación”, *Fallos*: 180:58 (1938).

²⁸ Esta misma interpretación, que privilegia circunscribir el conflicto al ámbito de la Administración, ha sido también adoptada por la Procuración del Tesoro de la Nación, confrontar Comadira, Julio R., *op. cit.*, T. I, p. 166.

²⁹ “Caja Nacional de Jubilaciones Ferroviarias c/ Nación”, *Fallos*: 180:58 (1938); en igual sentido, “Flota Mercante del Estado”, *Fallos*: 242:489 (1958).

³⁰ Texto anterior a la reforma constitucional de 1994.

respecto a la intervención del Jefe de Gabinete en las cuestiones otrora resueltas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Según enseña Julio R. Comadira, el Poder Ejecutivo Nacional es el órgano competente que, de acuerdo con la letra del Artículo 4° de la LPA, debe resolver las cuestiones generadas entre entidades descentralizadas, dependientes de distintos ministerios, o entre un órgano dependiente de un ministerio y una entidad dependiente de otro, por lo que se entiende, al igual que en el supuesto antes apuntado, que es hoy el Jefe de Gabinete el que resuelve el conflicto.³¹ Coincidimos con la solución propuesta, pues, en el supuesto de un concreto y específico conflicto, la solución de éste no parece involucrar el ejercicio de una potestad político organizativa de competencias, sino la aplicación, al caso en concreto, de la normativa aplicable, en ejercicio de la administración, en la terminología del Artículo 100, inciso 1, de la Constitución Nacional.

Las personas públicas estatales en el procedimiento administrativo: Conforme al Artículo 74 del Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto N° 1.759/1972, t.o. Decreto N° 1.883/1991 –RPA–, las personas públicas estatales, que actúan en una misma esfera de gobierno o en el mismo orden de competencia constitucional (en nuestra hipótesis de trabajo, en el orden nacional), no pueden utilizar el procedimiento administrativo recursivo para impugnar los actos del Poder Ejecutivo o de sus órganos inferiores. Tampoco pueden impugnar otros actos emanados de las distintas entidades públicas estatales. Ello, en caso contrario, causa agravio al principio de unidad de acción.³² Empero, el propio RPA admite, en su Artículo 3°, que las personas públicas estatales puedan ser *parte* en un procedimiento administrativo.

Según este Artículo 3° del RPA, “[...] el trámite administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de cualquier *persona* física o jurídica, *pública* o privada [...]”. Así, las personas públicas estatales podrán, en el marco de un procedimiento administrativo, efectuar peticiones, requerimientos o intimaciones ante el propio Estado nacional o ante las demás personas públicas estatales.³³ Si el planteo entre organismos fuere pecuniario, será de aplicación la Ley N° 19.983.

IV. LA LEY N° 19.983

De lo dicho en las secciones anteriores de este trabajo se infiere, en términos generales, tanto para los supuestos de relaciones interorgánicas como de relaciones interadministrativas, y ante un eventual conflicto, el desplazamiento de la intervención judicial, para que la cuestión sea dirimida en el ámbito de la Administración.

Las razones de índole constitucional que pueden llevar a que los planteos entre un órgano y otro órgano de una misma persona pública estatal, y a que los planteos entre entes dotados de personalidad jurídica de un mismo orden de gobierno o de

³¹ Comadira, Julio R., *op. cit.*, T. I, p. 169.

³² Cassagne, Juan C., *op. cit.*, T. II, p. 549.

³³ Cassagne, Juan C., *op. cit.*, T. II, pp. 549/1.

una misma esfera de competencia constitucional, sean dirimidos en ese ámbito administrativo pueden responder a:

1. Lo prescrito en el antiguo Artículo 86, inciso 1, de la Constitución Nacional, en relación con el Jefe máximo de la Administración, v. gr., el titular del Poder Ejecutivo.

2. El principio de unidad de acción de la Administración, o de *unidad administrativa*, que propicia la *colaboración* en pos de esa unidad común.

3. La asignación de la competencia *potestad organizatoria*, que descansó en el Presidente de la Nación, desplazada hoy –bajo delegación impropia– en el Jefe de Gabinete.

4. La existencia de la denominada *zona de reserva de la Administración*, que desplazaría y retendría estos conflictos en la sede administrativa.

Incluso, la Procuración del Tesoro sostuvo que el régimen de conflictos interadministrativos de la Ley N° 19.983 encuentra fundamento en el sistema constitucional de división de poderes.³⁴

En este contexto, resulta natural que, cuando exista uno de los denominados conflictos interadministrativos de la Ley N° 19.983, o conflicto pecuniario entre organismos administrativos del Estado nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas y empresas del Estado, tal conflicto pecuniario sea resuelto en el ámbito de la Administración según la mencionada ley. En otras palabras, se veda la intervención judicial.

Veamos. El conflicto pecuniario podrá suscitarse entre personas públicas estatales pertenecientes a la misma esfera de gobierno o a diferentes esferas de gobierno.³⁵ Como dijimos, este trabajo se concentra en el orden nacional de gobierno; de tal suerte, en el orden nacional podrán suscitarse conflictos pecuniarios entre entidades estatales que actúan en una misma esfera de competencia constitucional nacional. Como ejemplo, este supuesto puede involucrar un conflicto relativo a una liquidación entre una sociedad del Estado con estatus de ente autárquico, como Lotería Nacional, y un ministerio, como el Ministerio de Desarrollo Social, con competencia para entender en la administración de los fondos provenientes de los juegos de azar,³⁶ es decir, en lo relativo a la liquidación de esos fondos.

En este caso –conflicto entre personas públicas estatales pertenecientes a una misma esfera de gobierno del orden nacional– habrá que respetar la posición de

³⁴ *Dictámenes*: 240:401 (2002).

³⁵ Este segundo supuesto de conflicto interadministrativo involucra a personas públicas estatales pertenecientes a distintas esferas de gobierno. Tal sería el caso, por ejemplo, de un conflicto entre el Organismo Nacional de Administración de Bienes, entidad autárquica del orden nacional, y una provincia, en la cual estuviera localizado el bien. En tal caso, correspondería, en principio, admitir la instancia originaria y exclusiva de la CSJN (Artículo 101 de la CN, antes de la reforma de 1994; Artículo 116 de la CN, hoy), tal como se lo ha admitido en diversos precedentes. Véanse Hutchinson, Tomás, *op. cit.*, T. I, p. 123 y sus citas de *Fallos*: 249:165; 250:205; 257:173; 259:157; 265:297, entre otros.

³⁶ Decreto N° 141/2003.

supremacía que el órgano situado en la cúspide de la Administración pública posee (Artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional), que irradia la unidad de acción hacia los órganos y entes que de él dependen. Por ello, la Ley N° 19.983 instituye, en su Artículo 1°, en materia pecuniaria, el arbitraje del Procurador del Tesoro de la Nación, o del Poder Ejecutivo, según el monto de la reclamación.

Bajo esta ley, no puede haber lugar a reclamación pecuniaria entre los organismos administrativos si el monto de ésta no supera los 5.000 \$; entre 5.000 \$ y 50.000 \$, resuelve la Procuración del Tesoro de la Nación; superado este último monto, resuelve el Poder Ejecutivo Nacional.³⁷ En el ejemplo que se propone —que involucra a Lotería Nacional y a un ministerio—, deberá considerarse el monto de la liquidación de fondos en juego a los fines señalados. Del régimen descrito se infiere un desplazamiento de asuntos, por lo que el Poder Ejecutivo resolverá sólo los que tengan determinada importancia económica. El acto que resuelva —emanado de la Procuración del Tesoro de la Nación o del Poder Ejecutivo Nacional— es irrecurrible, y sólo se admite la aclaratoria³⁸ en los términos del Artículo 102 del RPA.³⁹

V. RECAPITULACIÓN

A modo de síntesis de lo hasta aquí dicho, conviene retener las siguientes nociones:

1. Hay relación interadministrativa entre sujetos con personalidad jurídica propia o cuando, al menos, uno de los órganos involucrados goza de personalidad jurídica propia.⁴⁰

2. Las relaciones interorgánicas sólo vinculan órganos que carecen de personalidad, que no son sujetos de derecho; por ello, no pueden ser parte en una litis,⁴¹ y los planteos deben resolverse mediante el principio de jerarquía y de *unidad de acción*, que veda la existencia de voluntades contrapuestas dentro de una misma persona pública estatal.⁴²

3. El principio de unidad de acción también es aplicable a las relaciones interadministrativas en tanto rige el principio de *unidad administrativa*. Por ende, tales relaciones están excluidas del radio de acción judicial.

4. Interesan el Artículo 4° de la LPA y los Artículos 2° y 74 del RPA.

5. Los conflictos pecuniarios interadministrativos se hallan reglados en la Ley N° 19.983, gobernada por el principio de unidad de acción, y, según el monto, el planteo será inadmisibile, o, bien, será admisible y resolverá la Procuración del Tesoro o el Poder Ejecutivo Nacional.

³⁷ Confrontar Decreto N° 1.848/2002.

³⁸ Decreto N° 148/2002, Artículo 8°.

³⁹ *Dictámenes*: 243:263 (2002).

⁴⁰ Véase Muratorio, Jorge, *op. cit.*, p. 477.

⁴¹ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, T. I, pp. 121/134.

⁴² Cassagne, Juan C., *op. cit.*, T. II, p. 253.

VI. LOS CONFLICTOS DE LA LEY N° 19.983 Y LA INTERPRETACIÓN DE LA CSJN

Conforme surge de la jurisprudencia del Alto Tribunal, se han construido líneas interpretativas que nos ilustran acerca de importantes aspectos de la mencionada ley. A continuación, se repasarán algunos de esos aspectos.

Procedencia formal del recurso extraordinario: El Alto Tribunal ha afirmado que procede formalmente el recurso extraordinario, si la decisión apelada ha establecido la competencia del Poder Judicial para entender en la causa, y negó la aplicación de la Ley N° 19.983, que regula un aspecto de la competencia del Procurador del Tesoro y del Presidente de la Nación.⁴³ Más recientemente, se ha señalado que procede el recurso extraordinario si el punto debatido consiste en determinar si se trata 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, y la decisión apelada estableció la competencia del Poder Judicial y negó la aplicación de la Ley N° 19.983.⁴⁴ La oportunidad del planteo de la cuestión federal puede soslayarse en la medida en que la sentencia definitiva haya tratado y resuelto el tema si en el caso se debate la pretendida aplicación de lo dispuesto por la Ley N° 19.983; ello, pues tal ley regula un aspecto de la competencia del Procurador del Tesoro y del Presidente de la Nación.⁴⁵

Requisitos de la Ley N° 19.983: La Corte Suprema ha destacado que la Ley N° 19.983 establece, para su aplicación, dos requisitos fundamentales: 1. que se trate de un conflicto pecuniario, cualquiera sea su naturaleza o causa; y 2. que se suscite entre *organismos administrativos* del Estado nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas.⁴⁶

Naturaleza de la decisión bajo la Ley N° 19.983: Mediando un conflicto de naturaleza patrimonial, suscitado entre dos organismos descentralizados de la Administración pública nacional, conforme a la Ley N° 19.983, la facultad que esta ley otorga al Poder Ejecutivo, de resolver el conflicto, es de carácter *jurisdiccional*, al dirimir conflictos concretos –no abstractos ni teóricos– planteados entre esos organismos.⁴⁷

Regla. Exclusiones: Como regla, no intervendrá el Poder Judicial, para conocer de las reclamaciones pecuniarias entre organismos administrativos del Estado.⁴⁸

⁴³ “Fisco Nacional DGI c/ Instituto de Servicios Sociales para el Personal Ferroviario s/ inc. apel.”, *Fallos*: 320:1402 (1997).

⁴⁴ Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ daños y perjuicios”, *Fallos*: 326:1355 (2003).

⁴⁵ “Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires c/ Obras Sanitarias de la Nación”, *Fallos*: 302:1163 (1979).

⁴⁶ Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ daños y perjuicios”, *Fallos*: 326:1355 (2003).

⁴⁷ “Sosa, Nereo Gregorio c/ ENTel”, *Fallos*: 305:344 (1983), voto del Dr. Abelardo F. Rossi.

⁴⁸ Arg. “Caja Nacional de Ahorro y Seguro c/ YPF”, *Fallos*: 295:651 (1976); “Nación c/ Universidad Nacional de Cuyo y/o Fasciolo, Juan Carlos”, *Fallos*: 295:841 (1976).

Dado que el Artículo 1° de la Ley N° 19.983 preceptúa que la decisión definitiva del Poder Ejecutivo Nacional, al dirimir los conflictos a que se refiere –surgidos entre organismos dependientes de tal Poder–, es *irrecurrible*, se halla convalidada la doctrina de la Corte en el sentido de que los diferendos entre entidades estatales dependientes de un superior jerárquico único están excluidos, por principio, de revisión judicial.⁴⁹ En esta tesitura, resultan ajenas a la competencia de los tribunales: la ejecución de sanciones pecuniarias seguidas contra una empresa del Estado;⁵⁰ el cobro, por la Aduana, de un crédito contra una universidad nacional;⁵¹ la ejecución iniciada por la DGI contra el Instituto de Servicios Sociales para el Personal Ferroviario, para cobrar la suma que éste adeudaría al Régimen Nacional de la Seguridad Social;⁵² el conflicto entre el Estado nacional y Empresas Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), en razón de los objetivos de tal empresa (*instrumento de la política económica del Estado y de tonelaje de reserva naval adecuada a las necesidades de la Defensa nacional*, Artículo 2° de la Ley N° 20.055) y en razón de la titularidad estatal del capital de la empresa;⁵³ el conflicto con una empresa estatal,⁵⁴ entre otros supuestos.

En cambio, sí intervendrá el Poder Judicial en los siguientes supuestos, que develan un espíritu morigerador de las rigideces derivadas de un apego formal a la letra del Artículo 1° de la Ley N° 19.983: cuando se trate de conocer en la ejecución de multas;⁵⁵ cuando se trate de conocer en la imposición de multas de naturaleza penal;⁵⁶ cuando se trate de analizar la legitimidad de una multa administrativa impuesta a una persona estatal;⁵⁷ cuando se trate de revisar las facultades del organismo que impuso la multa;⁵⁸ cuando uno de los organismos involucrados en el aparente conflicto interadministrativo sea una universidad nacional, pues, como se afirmó, no cabe interpretar la Ley N° 19.983 en el sentido de que proscriba *todo* tipo de pleito entre entes que, de algún modo, pertenezcan al Estado nacional, ya que la intención del legislador es impedir solamente reclamos, con el consiguiente dispendio jurisdiccional y la producción de gastos causídicos, entre entidades cuyo patri-

⁴⁹ “Sosa, Nereo Gregorio c/ ENTel”, *Fallos*: 305:344 (1983), voto del Dr. Abelardo F. Rossi.

⁵⁰ “Nación c/ Empresa Líneas Marítimas Argentinas –ELMA–”, *Fallos*: 298:180 (1977).

⁵¹ “Nación c/ Universidad Nacional de Cuyo y/o Fasciolo, Juan Carlos”, *Fallos*: 295:841 (1976).

⁵² “Fisco Nacional DGI c/ Instituto de Servicios Sociales para el Personal Ferroviario s/ inc. apel.”, *Fallos*: 320:1402 (1997), citado en “Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires c/ Empresa Nacional de Telecomunicaciones”, *Fallos*: 319:1269 (1996).

⁵³ “Nación c/ Empresa Líneas Marítimas Argentinas –ELMA–”, *Fallos*: 298:180 (1977).

⁵⁴ Arg. “La Buenos Aires Cía. de Seguros S.A. c/ Petroquímica Bahía Blanca S.A.”, *Fallos*: 311:750 (1988).

⁵⁵ “Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires c/ Obras Sanitarias de la Nación”, *Fallos*: 302:1163 (1979).

⁵⁶ “Obras Sanitarias de la Nación”, *Fallos*: 302:273 (1980); “Compañía Azucarera Las Palmas SAICA”, *Fallos*: 306:1195 (1984).

⁵⁷ “Yacimientos Petrolíferos Fiscales (S.E.) s/ recurso de apelación”, *Fallos*: 312:459 (1989).

⁵⁸ Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, “Banco de la Nación Argentina c/ BCRA”, *Fallos*: 326:3254 (2003).

monio es, en definitiva, uno.⁵⁹ Asimismo, si una de las partes –sin importar la calidad de entidad autárquica de la contraparte– es una universidad nacional, el litigio será resuelto por el Poder Judicial,⁶⁰ y la misma solución se da si la contraparte es el Estado nacional.⁶¹ Por último, las universidades, aun siendo entes públicos, no pueden ser asimiladas a los que se mencionan en la Ley N° 19.983, puesto que, más allá de que su Artículo 1° no efectúa distinción alguna, 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 su accionar de índole financiera, que puede dar lugar a reclamos pecuniarios y a decisiones finales en los términos del Artículo 32 de la Ley N° 24.521.⁶²

Esta interpretación guarda arreglo con lo que podríamos denominar *línea judicializadora*, antes avizorada al hacerse referencia a la interpretación del Artículo 32 de la Ley N° 24.521, de Educación Superior, que establece: “[...] 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, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria [...]”.

Se recordará que la Corte Suprema admitió la legitimación procesal activa del Ministerio de Cultura y Educación, en sede judicial, para interponer tal recurso impugnando una resolución de una universidad nacional.⁶³ Al analizar este aspecto, consideró al caso *judicial* y no *interadministrativo*.

VII. LA INTERPRETACIÓN DE LA CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL (CNACAF)

Intervención judicial vedada: La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ha sostenido: “[...] la Ley N° 19.983 excluye, de la competencia judicial, la reclamación pecuniaria de cualquier naturaleza o causa entre organismos administrativos del Estado nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas, empresas del Estado y la Municipalidad de la Ciu-

⁵⁹ “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN) s/ inconstitucionalidad de decreto”, *Fallos*: 314:570 (1991), disidencia del Dr. Carlos S. Fayt.

⁶⁰ Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ daños y perjuicios”, *Fallos*: 326:1355 (2003).

⁶¹ “Universidad Nacional de La Matanza c/ Estado Nacional”, *Fallos*: 326 (2003).

⁶² Ídem nota precedente.

⁶³ “Poder Ejecutivo Nacional c/ UBA”, *Fallos*: 319:562 (1996) sobre legitimación activa del Ministerio de Cultura y Educación, para impugnar resoluciones de la Universidad de Buenos Aires, que anotamos en “Determinación de la legitimación activa del Ministerio de Cultura y Educación en el marco de la Ley de Enseñanza Superior”, en *La Ley* 1996-D, pp. 89/95.

dad de Buenos Aires [...].”⁶⁴ En similar sentido, ha afirmado: “[...]la solución prevista en la Ley N° 19.983 reconoce la imposibilidad de un *pleito* entre dos entes públicos nacionales, pues esto último, en definitiva, equivale a que el Estado nacional litigue consigo mismo y se impidan, de esta manera, reclamos pecuniarios de cualquier naturaleza o causa con el consiguiente dispendio jurisdiccional y la producción de gastos causídicos entre entidades, cuyo patrimonio es, en definitiva, uno [...].”⁶⁵

Diversos supuestos: Un interesante precedente que ilustra acerca de la posición de la CNACAF, al respecto, es el caso del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI).⁶⁶ El interventor del INADI, descentralizado del Ministerio del Interior, inició acción de amparo contra el Estado nacional (Ministerio del Interior), a fin de que se declarara la falta de vigencia, inconstitucionalidad o inaplicabilidad, al INADI, del Decreto N° 957/2001,⁶⁷ y lo propio, respecto del acto notificado el 03-09-2001, al mantener su planta de personal en cincuenta personas, más el interventor, con el presupuesto de personal vigente en marzo de 2001, con la sola reducción del 13% en sus remuneraciones a partir del 01-07-2001. En primera instancia, se rechazó *in limine* la acción incoada por tratarse de una reclamación pecuniaria comprendida en la Ley N° 19.983. La Cámara confirmó la sentencia anterior, pero del voto del doctor Pedro Coviello surge claramente que: a) el encuadre en la Ley N° 19.983 no era el correcto, porque el conflicto no era pecuniario; b) como el INADI se hallaba intervenido y su Interventor –órgano de intervención, representante de la autoridad de control– estaba accionando, en definitiva, accionaba un *órgano de un órgano*; c) al ser el funcionario un dependiente de la autoridad que lo designó, no podía alzarse, por la vía judicial, contra una decisión de la autoridad de la cual dependía (salvo la posibilidad de formular reparos administrativamente).

De tal modo, la mayoría de la Sala interviniente confirmó, en lo sustancial, el pronunciamiento apelado. Desde el punto de vista subjetivo, oportunamente, la Cámara extendió el radio de acción de la Ley N° 19.983 hasta las entidades del Estado constituidas bajo la forma jurídica privada,⁶⁸ al abarcar, en su Artículo 1°, la resolución de reclamaciones pecuniarias de cualquier naturaleza o causa que se susciten entre organismos administrativos del Estado nacional, centralizados o descentrali-

⁶⁴ CNACAF, Sala I, “Instituto de Servicios Sociales para el Personal F. c/ E.N. s/ proceso de conocimiento”, del 07-03-1996.

⁶⁵ CNACAF, Sala I, “Instituto Nacional de Servicios Sociales para J.P. (PAMI) c/ E.N. (M° de Salud y Acción Social) s/ proceso de conocimiento”, del 24-06-2003, voto del Dr. Licht.

⁶⁶ CNACAF, Sala I, “INADI c/ E.N. –Ministerio del Interior– Decreto N° 957/2001, Ley N° 25.453”, del 04-10-2001, publicada en *Revista de Derecho Administrativo*, 2002, pp. 197/215.

⁶⁷ De reducción en las remuneraciones de los máximos niveles gerenciales y políticos de los funcionarios del sector público nacional, quienes no podrán percibir una retribución superior a la asignada al Jefe de Gabinete de Ministros; de limitación que se aplicará a los montos de los contratos de locación de servicios o de obra intelectual prestados, a título personal, bajo cualquier modalidad jurídica.

⁶⁸ CNACAF, Sala de FERIA, “ENCOTESA c/ DNPA (FFAA) s/ amparo Ley N° 16.986”, 13-01-1995.

zados, incluidas las entidades autárquicas, empresas del Estado y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.⁶⁹

También incluyó, en el ámbito de aplicación de tal ley, a la demanda deducida por el Presidente del Consejo de Administración de una obra social, por nulidad de una resolución del Ministerio de Economía, pues se planteaba una controversia interadministrativa, cuya decisión incumbía al Poder Ejecutivo Nacional, por lo que resultaba ajena a la potestad de los jueces, bajo los párrafos 4° y 5° del Mensaje de la Ley N° 19.983, el Artículo 4° de esa norma y el Artículo 74 del Decreto N° 1.759/1972.⁷⁰

Ahora, si lo que agravia a una sociedad del Estado –Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)– es una resolución de la DGI, que determinó de oficio el quebranto impositivo del impuesto a las ganancias e intimó a su ingreso, la Cámara ha sostenido que el Tribunal Fiscal de la Nación es competente.⁷¹

Respecto a las universidades nacionales (autónomas y autárquicas conforme a la Constitución Nacional), y anunciando la posterior postura de la Corte Suprema en “Universidad de Mar del Plata”,⁷² la Cámara señaló, por su Sala I: “[...] si bien las universidades nacionales son entidades descentralizadas, la especial autonomía asignada constitucionalmente les confiere un perfil neto que las distingue, en forma marcada, del resto de las entidades descentralizadas –que están, estas últimas, ubicadas jurídicamente en la órbita de dependencia de alguno de los órganos centrales de la Administración pública nacional–, situación que determina que puedan demandar al Estado nacional en defensa de la competencia y los derechos que les confiere la Constitución Nacional y la Ley de Educación Superior, sin que a ese fin –y por lógica consecuencia– les pueda ser aplicable la Ley N° 19.983.”⁷³

En el ámbito de los recursos directos que establece la Ley N° 24.065, de marco regulatorio de la electricidad, se ha suscitado un supuesto de interés académico. Como sabemos, el régimen de los generadores eléctricos –que no prestan un servicio público sino una actividad de interés general–⁷⁴ se halla reglado en la Ley N° 24.065, cuyo Artículo 72 establece que toda controversia que se suscite entre generadores, transportistas, distribuidores, grandes usuarios, con motivo del suministro o del servicio público de transporte y distribución de electricidad,

⁶⁹ CNACAF, Sala IV, “Coordinación Ecológica Área Metropolitana –S.E.– (T.F. 13.840-I) c/ DGI”, del 21-09-1995.

⁷⁰ CNACAF, Sala III, “Obra Social para la Actividad Docente c/ E.N. –Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos–”, del 23-11-1995.

⁷¹ CNACAF, Sala IV, “Coordinación Ecológica Área Metropolitana –S.E.– (T.F. 13.840-I) c/ DGI”, del 21-09-1995.

⁷² “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ daños y perjuicios”, *Fallos*: 326:1355 (2003).

⁷³ CNACAF, Sala I, “Universidad Tecnológica Nacional c/ Ministerio de Cultura y Educación s/ amparo proc. sumarísimo (Artículo 321, inciso 2, del CPC y C)”, del 24-02-2000, considerando 5°.

⁷⁴ Ley N° 24.065, Artículo 1°.

deberá ser sometida en forma previa y obligatoria a la jurisdicción del respectivo ente regulador. Además, los generadores pueden ser pasibles de las sanciones que tal ente impone.

No se trata de multas administrativas, sino de multas indemnizatorias, destinadas a los reales afectados por el incumplimiento del agente del mercado respectivo. La generadora, de propiedad estatal, Nucleoeléctrica Argentina S.A.,⁷⁵ según lo ha resuelto la Cámara, cuando impugna sanciones aplicadas por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) –ente autárquico del orden nacional–, es pasible de la aplicación de la doctrina conforme a la cual los principios que informa la Ley N° 19.983 son aplicables, también, a las entidades estatales revestidas de forma jurídica societaria para el cumplimiento de fines públicos. Por ende, los planteos que desee efectuar, para impugnar tales sanciones del ENRE, deberán canalizarse en el marco de la Ley N° 19.983.⁷⁶

En otras palabras, la controversia generada entre el ENRE y una sociedad anónima, cuyo capital es íntegramente estatal, será un conflicto interadministrativo entre controlante y controlada, en los términos del Artículo 1° de la Ley N° 19.983 y los Artículos 1° y 11 de su Decreto Reglamentario N° 2.483/1993, por lo que resulta ajeno a la jurisdicción judicial y propio de los órganos administrativos competentes. De tal modo que, si el importe de la multa indemnizatoria es superior a 50.000 \$, el mentado conflicto interadministrativo, entre la generadora precitada y el ENRE, es resuelto por el Presidente de la Nación. Así es que se concluye la tramitación del conflicto mediante el dictado, por parte del ente, de una resolución que, si se hizo lugar al reclamo, ordena reintegrar en la cuenta de la generadora estatal el importe de la multa y se instruye a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) para que acredite el importe.⁷⁷ Finalmente, de la juris-

⁷⁵ El Decreto N° 1.540/1994, en lo pertinente, establece: “[...] Artículo 1°: ... Constitúyese la sociedad Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima. Artículo 4°: Nucleoeléctrica Argentina S.A. desarrollará la actividad de generación nucleoeleétrica vinculada a la Central Nuclear Atucha I, a la Central Nuclear Embalse de Río Tercero y la de construcción, puesta en marcha y operación de la Central Nuclear Atucha II... Artículo 5°: ...Hasta que se privatice la actividad de generación nucleoeleétrica, el 99% del paquete accionario corresponderá al Estado Nacional y el 1% a Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado... Artículo 23: Declárese sujeta a privatización total la actividad de generación nucleoeleétrica que desarrolla Nucleoeléctrica Argentina S.A., en forma directa o asociada con otras entidades, en sus distintos aspectos (construcción, puesta en marcha, operación, mantenimiento, retiro de servicio de centrales nucleares, considerado ello tanto en su totalidad como en cualquiera de sus elementos esenciales) [...]”

⁷⁶ CNACAF, Sala V, “Nucleoeléctrica Argentina S.A. c/ Resolución N° 136/2001 ENRE”, del 11-06-2001; CNACAF, Sala IV, “Nucleoeléctrica Argentina S.A. c/ Resolución N° 128/2000 ENRE”, del 09-04-2002; CNACAF, Sala III, “Nucleoeléctrica Argentina S.A. c/ Resolución N° 46/2001 ENRE”, del 04-10-2001.

⁷⁷ Véase, por ejemplo, la Resolución ENRE N° 280/2004, del 22-04-2004, o la Resolución N° 395/2003, del 24-09-2003.

prudencia de la CNACAF surge un caso,⁷⁸ que ilustra sobre la inaplicabilidad de la Ley N° 19.983 a un conflicto en el que estaba involucrado el Estado nacional (Ministerio Público), por un lado, y el Estado nacional (Presidencia de la Nación y Jefatura de Gabinete de Ministros), por el otro. Éste suscita renovados interrogantes en torno a los alcances de la Ley N° 19.983.

El Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación, en representación del Ministerio Público, invocando el Artículo 120 de la CN –que establece que el Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera–, dedujeron acción de amparo contra el Estado nacional (Presidente de la Nación y Jefe de Gabinete de Ministros) a fin de que la Justicia les ordenara proveer los fondos necesarios para que el Ministerio Público de la Nación pudiera afrontar el gasto que demandaba el pago del incremento salarial, que surge de la equiparación de los salarios de los agentes que lo integran respecto del de sus pares del Poder Judicial de la Nación, que estaban percibiendo una suma fija de 200 \$ por mes, con carácter remunerativo y bonificable desde el 1° de mayo de 2003.

Como surge de lo dicho, el conflicto pecuniario se había trabado entre el Ministerio Público y el Poder Ejecutivo –como responsable del gobierno– y la Jefatura de Gabinete de Ministros –como encargada de la administración del país, con competencia para ejecutar la ley de presupuesto nacional (Artículo 100, incisos 1 y 7, respectivamente)–. En primera instancia, se hizo lugar a la demanda y se ordenó al Poder Ejecutivo que implemente los medios para asignar los fondos que se reclaman a los fines de la equiparación salarial pretendida, por lo que la demandada apeló. En lo que nos interesa, una de las alegaciones de la demandada consistía en la aplicabilidad, al caso, de la Ley N° 19.983. En otras palabras, la parte demandada solicitaba la *desjudicialización* del caso.

La Cámara, por su Sala III, sostuvo: “[...] en la estructura de la Constitución Nacional –reformada en 1994–, el Ministerio Público, según lo establecido en su Artículo 120, ha sido reconocido como órgano independiente de los otros poderes del Estado, por lo que se lo incluyó en una sección distinta e independiente de éstos, tal como surge de su inclusión en la nómina de Autoridades de la Nación (CN, Segunda Parte) y como integrante del Gobierno Federal, de modo conjunto con el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (Título I, ídem). De allí que la voluntad del Constituyente no puede interpretarse sino en el sentido de haberlo independizado de los otros poderes (confrontar Procuración del Tesoro, Dictamen N° 165, del 23-12-1994, Expediente N° 86.781/1994, publicado en *ED* 162-139). De modo concordante, la Ley N° 22.946, en su Artículo 1°, lo define como un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promo-

⁷⁸ CNACAF, Sala III, “E.N. – M° Público de la Nación c/ E.N. (Resolución N° 121/2003 del Consejo de la Magistratura) y otro s/ amparo Ley N° 16.986”, del 27-02-2004, apelada.

ver la actuación de la Justicia, en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad; y prescribe que ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción e instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura [...].”

Agregó el Tribunal, mediante una lectura literal: “[...] la Ley N° 19.983, de reclamaciones pecuniarias entre organismos del Estado, prevé la resolución de los conflictos de estricto carácter pecuniario o patrimonial entre *organismos administrativos del Estado nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas*” (Artículo 1° de la ley citada). Empero, su ámbito de aplicación sólo comprende –como surge de la trascripción– a los organismos administrativos del Estado nacional, mas no al conflicto suscitado en autos, que involucra al Ministerio de Economía y a un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera como ha sido definido el Ministerio Público por el Artículo 1° de la Ley N° 24.946 [...].”

A continuación, sostuvo: “[...] este último pertenece a una distinta esfera de competencia constitucional y se halla fuera del control jerárquico o de tutela de los órganos superiores de la administración nacional, por lo que el conflicto bajo análisis resulta ajeno a las disposiciones de la Ley N° 19.983 y debe dirimirse ante la Justicia (confrontar doctrina CSJN *in re* “Banco de la Nación Argentina c/ Banco Central de la República Argentina s/ amparo Ley N° 16.986”, del 8 de septiembre de 2003, con remisión al dictamen del Procurador General) [...].”

Finalmente, señaló: “[...] la existencia del caso contencioso entre ambas partes adversas surge a poco de que se advierte que el Artículo 22 de la Ley N° 24.946 le confiere al Ministerio Público crédito propio, a fin de asegurar su autarquía financiera, lo cual guarda arreglo con los principios que la Ley N° 24.156, de Administración Financiera (LAF), al prever esta última el de regularidad financiera –Artículo 4°, inciso a)– y, en especial, el de asegurar la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales –Artículo 4°, inciso d) 3–, principio aplicable a toda jurisdicción, entre la que se encuentra el Ministerio Público, conforme al Artículo 9°, inciso d), de la ley citada, con el agregado incluido por la Ley N° 24.624 [...].” Agregó que el planteo de la demandada, de nulidad de la Resolución N° 244/2003 del Consejo de la Magistratura –que ordenaba el pago de los 200 \$–, era tardío, por no haber sido incluido en el informe oportuno (Artículo 8° de la Ley N° 16.986), y tal Consejo no había intervenido en el pleito. De manera que se desestimó la apelación de la demandada, resolución que, al momento de escribir estas líneas, se halla apelada.

VIII. LA INTERPRETACIÓN DE LA PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN (PTN)

Conforme a la interpretación del máximo asesor, el Estado nacional, y aun la Administración pública, más allá de toda disquisición relativa a su organización

administrativa y descentralización, debe ser rigurosamente entendida como una unidad institucional, teleológica y ética (Artículo 86 de la CN).⁷⁹ De ello se colige que no procede una contienda judicial entre organismos estatales, pues no cabe concebir la existencia de un proceso contencioso con una sola parte.⁸⁰ Así, los diferendos entre entidades estatales dependientes de un superior jerárquico común están excluidos, por principio, de la esfera judicial.⁸¹

La interpretación adoptada a lo largo de los años por la precitada Procuración avala la vigencia de diversas reglas aplicables. Así, cuando el conflicto es resuelto por la Presidencia de la Nación, el Artículo 7° del Decreto Reglamentario de la Ley N° 19.983 confía a la Procuración del Tesoro de la Nación, cualquiera sea el monto del reclamo, la sustanciación de las actuaciones y la elaboración de un dictamen, que es previo a la decisión de aquélla;⁸² se hallan excluidas de la Ley N° 19.983 las multas de naturaleza penal⁸³ o administrativa,⁸⁴ el reclamo formulado por Lotería Nacional S. E. a la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, consistente en el pago de la indemnización convenida en un contrato de seguro por robo,⁸⁵ los planteos que involucran a obras sociales de las universidades nacionales, como entidades de Derecho público no estatal,⁸⁶ o aquellos en los que interviene el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (ente público no estatal)⁸⁷ o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus entes y empresas, que también se hallan fuera del ámbito de predicación de la Ley N° 19.983.⁸⁸ Por lo demás, cuando se trate de una controversia suscitada entre dos entes estatales, uno, federal, y otro, provincial, el litigio se encuentra sujeto a la competencia originaria de la Corte Suprema,⁸⁹ y también surge la competencia originaria en el conflicto entre una repartición autárquica nacional y una provincia;⁹⁰ finalmente, es improcedente la aplicación de mul-

⁷⁹ *Dictámenes*: 190:103, citado en *Dictámenes*: 223:147; *Dictámenes*: 207:626 (1993), en un caso relativo a universidades nacionales.

⁸⁰ *Dictámenes*: 199:97, citado en *Dictámenes*: 223:147 (1997).

⁸¹ *Dictámenes*: 240:401 (2002). En el caso, se hallaba involucrado el Ministerio Público de la Defensa. En igual sentido, *Dictámenes*: 243:690 (2002). En el caso, se hallaban involucradas la DGI y la Empresa Subterráneos de Buenos Aires.

⁸² *Dictámenes*: 209:370 (1994).

⁸³ *Dictámenes*: 212:377 (1995); *Dictámenes*: 239:139 (2001); *Dictámenes*: 243:302 (2002).

⁸⁴ *Dictámenes*: 245:323 (2003).

⁸⁵ *Dictámenes*: 213:283 (1995).

⁸⁶ *Dictámenes*: 222:49 (1997); *Dictámenes*: 222:120 (1997). En el caso, una universidad nacional reclamaba ante una obra social.

⁸⁷ *Dictámenes*: 224:275 (1998).

⁸⁸ *Dictámenes*: 243:690 (2002).

⁸⁹ *Dictámenes*: 246:384 (2003). En igual sentido, Dictamen PTN N° 415/2003, publicado en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma – Lexis Nexis, 2004, pp. 787/797, con nota de Lagarde, Fernando M., en *Revista de Derecho Administrativo*, “El régimen exorbitante del derecho privado, las relaciones interadministrativas y la administración tributaria en un dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación”, Buenos Aires, Depalma – Lexis Nexis, 2004, pp. 797/802.

⁹⁰ *Dictámenes*: 235:19 (2000).

tas entre el Estado y sus entidades, interpretación que ha sido reiterada en diversas oportunidades⁹¹ y que resulta aplicable con prescindencia del destino⁹² de los fondos que se obtienen con su imposición.⁹³

Diversos supuestos: Se ha señalado, en forma reiterada, que, en la esfera de las relaciones de naturaleza interadministrativa, no es procedente la aplicación de multas de carácter penal o administrativo, ya que no resulta admisible concebir la existencia de prerrogativas exorbitantes de poder público entre dos personas que integran la Administración pública nacional. En tal escenario, la Procuración del Tesoro considera contrario a la lógica y el buen sentido admitir que el Estado y sus entidades puedan aplicarse recíprocamente sanciones ya que, en definitiva, más allá de las formas adoptadas, el Estado es uno solo y no puede aplicarse sanciones a sí mismo, lo que constituye un verdadero despropósito. Destaca que la actividad de la Administración se encuentra siempre enderezada a la satisfacción del bien común, de manera, pues, que no resulta admisible presumir, en los organismos o entidades que la integran, conductas destinadas a incumplir con las obligaciones legalmente impuestas, presupuesto éste que es el que, en definitiva, justifica la aplicación de multas.⁹⁴

Con respecto al Ministerio Público, la Procuración del Tesoro ha señalado que es un órgano extrapoder, independiente de los poderes del Estado; por ende, no procede la aplicación de la Ley N° 19.983 al planteo entre el Ministerio Público de la Defensa y la Superintendencia de Riesgos de Trabajo: el Ministerio Público de la Defensa reclamado no es un organismo a cargo del Poder Ejecutivo Nacional; no depende de él y no integra la Administración nacional, centralizada o descentralizada.⁹⁵

En cuanto a las universidades, ha destacado el máximo asesor del gobierno, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, que la autonomía universitaria es un concepto jurídicamente irrelevante, que no modifica la autarquía institucional que poseen las universidades nacionales y su dependencia del Poder Ejecutivo.⁹⁶ Se trataría de entidades públicas estatales que integran la Administración pública y se hallan sometidas al control de tutela del Poder Ejecutivo; su condición jurídica es propia de las entidades autárquicas institucionales.⁹⁷ Las universidades serían autárquicas en tanto la Constitución sólo se refiere a las provincias como entidades autónomas,⁹⁸ y la autonomía universitaria no impediría que otros órganos controlen la legitimidad de sus actos.⁹⁹

⁹¹ *Dictámenes:* 242:330; 243:211 y 302, entre otros.

⁹² *Dictámenes:* 239:133; 139 y 145; 242:245 y 400.

⁹³ *Dictámenes:* 246:2000 (2003).

⁹⁴ *Dictámenes:* 246:2000 (2003).

⁹⁵ *Dictámenes:* 240:401 (2002).

⁹⁶ *Dictámenes:* 193:56 (1990).

⁹⁷ *Dictámenes:* 203:102 (1992).

⁹⁸ *Dictámenes:* 207:626 (1993).

⁹⁹ *Dictámenes:* 207:626 (1993).

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, se ha dictaminado en el sentido de que la vía judicial respecto a las universidades nacionales está limitada a los aspectos propios de la autonomía académica e institucional y no alcanza a las relaciones de autarquía expresamente previstas como tales para el ámbito administrativo y económico financiero, particularmente la asignación de recursos por parte del Estado nacional, característica propia de los entes autárquicos; esa autarquía económica financiera la ejercitan dentro del régimen de la Ley N° 24.156, y a tal ley se hallan sujetas.¹⁰⁰

En otras palabras, las universidades nacionales tienen autonomía académica e institucional,¹⁰¹ y son organismos descentralizados de naturaleza autárquica¹⁰² en lo económico financiero;¹⁰³ en suma, gozan de autonomía y autarquía.¹⁰⁴ También se ha opinado que, si una universidad nacional, en cuestiones presupuestarias, persigue la nulidad de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, no lo hará por el cauce de la Ley N° 19.983 sino dentro de la Ley N° 19.549, Artículo 74, en tanto el reclamo no sea pecuniario; ello, pues la LPA le permite al ente autárquico obtener un pronunciamiento del ministerio o del Poder Ejecutivo Nacional según el caso.¹⁰⁵

IX. OTRAS REFLEXIONES SOBRE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

De acuerdo con la Constitución Nacional –Artículo 75, inciso 19, texto según la reforma constitucional de 1994–, corresponde al Congreso Nacional “[...] sancionar leyes de organización y de base de la educación que... garanticen... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales [...]” Tal prescripción dio, oportunamente, lugar a la disquisición acerca de si las universidades nacionales eran autónomas, o si eran autárquicas o si eran autónomas en lo científico y autárquicas en lo económico financiero.

La cuestión mereció diversos pronunciamientos judiciales por parte del Máximo Tribunal de nuestro país entre 1994 y el presente, y brinda, actualmente, un resultado que no podría soslayarse de cara al tema de este trabajo.

En efecto, de la caracterización de las universidades nacionales dependerá su inserción o no, en el ámbito pecuniario, en el radio de acción de la Ley N° 19.983. En las restantes relaciones no pecuniarias, su caracterización deparará su inclusión o exclusión del régimen de las relaciones interadministrativas reseñado en la sección anterior.

¹⁰⁰ *Dictámenes*: 224:187.

¹⁰¹ *Dictámenes*: 235:350 (2000).

¹⁰² *Dictámenes*: 236:411 (2001); *Dictámenes*: 239:139 (2001).

¹⁰³ *Dictámenes*: 235:649 (2000).

¹⁰⁴ *Dictámenes*: 241:238 (2002); *Dictámenes*: 236:411 (2001).

¹⁰⁵ *Dictámenes*: 232:180 (2000).

De la lectura de la Ley N° 24.521, o LES, de 1995, surge, literalmente, que las universidades nacionales tendrán autarquía económico financiera y autonomía académica. En tal sentido, prescribe la ley: “[...] las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la Ley N° 24.156, de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional [...]” o LAF (Artículo 59); y que tales instituciones universitarias poseen *autonomía académica e institucional* (Artículo 29), autonomía que se halla limitada por las diversas competencias enumeradas en la ley, sobre las cuales ilustran los distintos incisos del Artículo 29 precitado.

Corolario de las normas citadas sería que, según el conflicto pecuniario, recaera en la órbita económico financiera, y en la medida en que la contraparte tipifique en el Artículo 1° de la Ley N° 19.983, el caso sería incluido en el procedimiento previsto en tal ley.

Pues bien, la interpretación jurisprudencial actual conduce a la conclusión de que, si una de las partes en el conflicto pecuniario es una universidad nacional, el litigio no será resuelto en el cauce de la Ley N° 19.983, y los magistrados no pueden declarar su incompetencia so pretexto de que se está ante un conflicto interadministrativo que será resuelto por el Poder Ejecutivo Nacional o la Procuración del Tesoro de la Nación, en su caso.

Tampoco procederá la excepción de incompetencia de jurisdicción del Artículo 347 del Código Procesal, Civil y Comercial de la Nación (CPCCN). Esta es la interpretación que surge claramente del precedente de la Corte Suprema “Universidad de Mar del Plata”,¹⁰⁶ de 2003, que fue reiterada en el precedente “Universidad Nacional de La Matanza”,¹⁰⁷ del mismo año.

Los hechos del caso son los siguientes: La Universidad Nacional de Mar del Plata inició en 1996 un juicio sumario, por cobro de pesos, contra el Banco de la Nación Argentina, en concepto de indemnización por los daños y perjuicios que le ocasionó el incumplimiento contractual de tal banco, al realizar, a través de diversas sucursales, sitas en la Ciudad de Mar del Plata, el pago de libranzas apócrifas de la cuenta de la primera, en concepto de pago de haberes a docentes y agentes universitarios, lo que importó una defraudación por la suma reclamada.¹⁰⁸

¹⁰⁶ “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ daños y perjuicios”, del 24-04-2003. Véase la cuidadosa nota de Del Gesso, Verónica, en *Revista de Derecho Administrativo* N° 48, “La naturaleza jurídica de las Universidades Nacionales en un reciente fallo de la Corte. ¿Un giro de ciento ochenta grados en la jurisprudencia del Alto Tribunal?”, Buenos Aires, Depalma – Lexis Nexis, 2004, pp. 402/411.

¹⁰⁷ Del 12-08-1993, publicado en *JA* 2004-IV, “Suplemento del Fascículo 13”, con nota de Luis Cassarini.

¹⁰⁸ De la causa penal surgió que la estafa y la defraudación al banco se habrían consumado mediante más de ochocientas libranzas a nombre de personas inexistentes (con utilización de documentos falsos), que no eran agentes universitarios.

La universidad accionó contra la citada entidad financiera, por incumplimiento del contrato convenio celebrado entre ambos, y señaló que este último había transgredido la obligación de seguridad comprometida, al sostener que el banco había incumplido el referido convenio, por no haber verificado la autenticidad de las firmas de los presuntamente autorizados por la universidad a emitir las libranzas ni haber realizado el doble control que específicamente exigía el convenio.

El Banco de la Nación Argentina contestó demanda y opuso la excepción de incompetencia de jurisdicción prevista en el Artículo 347 del CPCCN. Sostuvo que la Ley N° 19.983 establece la *no justiciabilidad* de los conflictos pecuniarios, de cualquier naturaleza o causa, que se susciten entre organismos administrativos del Estado nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas, las que deben someterse a la decisión del Procurador del Tesoro de la Nación o del Poder Ejecutivo Nacional. Y que, en el caso, estaban involucradas dos entidades públicas nacionales; una, la Universidad de Mar del Plata, entidad autónoma y descentralizada; la otra, el Banco de la Nación Argentina, entidad autárquica del Estado nacional, según el Artículo 1° de la Ley N° 21.799.

En primera instancia –Justicia federal de Mar del Plata–, se hizo lugar a la excepción planteada por la demandada y se declaró la incompetencia, resolución revocada por la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, que declaró la competencia del Poder Judicial para entender en el caso.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, haciendo suyo el dictamen del Procurador General de la Nación, declaró admisible el recurso extraordinario deducido por el Banco de la Nación Argentina y confirmó la sentencia apelada. Por ende, sostuvo la justiciabilidad de la cuestión debatida y la sustrajo de la esfera interadministrativa. Así, modificando la doctrina anterior, de 1991,¹⁰⁹ resolvió sobre la inaplicabilidad de la Ley N° 19.983 al caso, atento a que el banco demandado y la universidad actora no aparecían como dos entidades de análoga naturaleza y atento a que las universidades nacionales, aun siendo entes públicos, no pueden ser asimiladas a los que se mencionan en la Ley N° 19.983.

Con anterioridad, en un precedente de 1991,¹¹⁰ la mayoría había resuelto sobre la inaplicabilidad de la Ley N° 19.983 en tanto no se trataba de un conflicto de naturaleza pecuniaria; sin embargo, el Tribunal no necesitaba, en el caso, expedirse acerca de la posibilidad de la aplicación de tal ley a aquellos casos donde el conflicto sí involucrara materia pecuniaria; finalmente, decidió que la cuestión debía ser resuelta –como lo había sido– por el Poder Ejecutivo en su carácter de inmediato superior jerárquico.

¹⁰⁹ “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN) s/ inconstitucionalidad del Decreto N° 1.111/1989”, *Fallos*: 314:570 (1991).

¹¹⁰ Ídem nota 109.

Debe resaltarse que el ministro Carlos S. Fayt, por vía de disidencia, en el citado caso de 1991, expresó lo inadecuado de ubicar a las universidades nacionales como entidades autárquicas insertadas en la Administración, cuyo jefe es el Presidente de la República por cuanto el legislador les habría asegurado: “[...] el gobierno, por sus propios estamentos, al margen de la urgencia de los poderes políticos. Este es un punto central de la decisión tomada por aquél, ejerciendo una potestad propia fundada en la Constitución Nacional [...].”

Agregó que ello no dotaba de soberanía a las universidades: ello “[...] no implica en modo alguno colocar a las universidades nacionales por encima del imperio de las leyes [...]” ni que puedan actuar “[...] sin el control que constitucionalmente corresponda, que será el que la Constitución Nacional encomienda al Poder Judicial, así como el que establezca el propio Congreso Nacional [...].”

La solución *judicializadora* brindada en “Universidad de Mar del Plata”¹¹¹ parece hacer prevalecer el carácter autónomo de las universidades nacionales, de cara a la materia pecuniaria debatida (cobro de pesos). Sin embargo, a poco que se repara en la restante normativa, la autonomía es así concebida para ofrecer planteos de coherencia en la organización administrativa.

La pregunta consiste en si las universidades nacionales son sustraíbles de la esfera interadministrativa cuando se vinculan con la Administración, y qué consecuencias ello puede deparar. Las consecuencias pueden involucrar la aplicabilidad de la Ley N° 24.156, y los controles que establece, que parecen reposar sobre el carácter descentralizado, en grado de autarquía, de las universidades nacionales, no obstante su aparente autonomía (académica) constitucional. También pueden involucrar a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, cuyo Artículo 26 torna aplicable el régimen de contrataciones del Decreto N° 1.023/2001, modificado por el Decreto N° 204/2004, que permite contrataciones directas celebradas entre las jurisdicciones y entidades del Estado nacional y las universidades nacionales. Se percibe, en este contexto normativo, la prevalencia del carácter descentralizado autárquico en lo económico financiero —y la consecuente aplicación de la Ley N° 19.983 en caso de conflicto pecuniario—, que coexistiría con la regla legal de la autonomía académica antes reseñada.

Los matices se enriquecen si se considera la tesis de la intercomunicabilidad de los patrimonios de las entidades autárquicas, propuesta por Rodolfo C. Barra,¹¹² es decir, si se pondera la concepción de *unidad patrimonial del Estado*, que incidiría en la apreciación del carácter meramente autárquico de las universidades nacionales.

¹¹¹ Ídem nota 106.

¹¹² Barra, Rodolfo C., *Principios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ábaco, p. 183 y sigs.: en el ámbito de la responsabilidad estatal, “[...] el acreedor de un ente descentralizado se encuentra con un patrimonio que se comunica con el de la persona jurídica madre, a quien puede llegar una vez agotada la posibilidad de cobrar su crédito de su deudor inmediato [...].”

X. REFLEXIONES FINALES

Como enseña la Procuración del Tesoro de la Nación,¹¹³ y nos lo recuerda Julio R. Comadira:¹¹⁴ “[...] no deja de lastimar la lógica y el buen sentido jurídicos el ver a una porción del Estado nacional –aun descentralizada– llevando ante los estrados de la Justicia al mismo Estado al que pertenece y del que depende. Si es cierto que no es posible subordinar la contienda a las disposiciones de la Ley N° 19.983, por ausencia de un reclamo concreto de deuda de dinero entre las partes, rasgo tipificante de los conflictos interadministrativos, no lo es menos que le es aplicable, por analogía, el espíritu que informa a ese régimen y a su interpretación pretoriana, cuyo designio no es otro que el de sustraer, a la majestad de la Justicia, los diferendos entre las distintas parcelas del Estado. A una conclusión similar es posible arribar respecto de los Artículos 4° y 5° de la Ley de Procedimientos Administrativos, N° 19.549, y 74 del Reglamento aprobado por Decreto N° 1.759/1972 –que disponen, en distintos supuestos, mecanismos de solución interna de otras clases de contradicciones interadministrativas, también impregnadas de la filosofía de mantener, dentro de la Administración, las diferencias que se produzcan entre sus organismos [...]”

Empero, de cara a ese principio de unidad, tengamos presente que, hace algunos años, un conjunto de diputados nacionales sostenía, en sede judicial, en la causa relativa a la privatización de los servicios aeroportuarios, que el Poder Ejecutivo Nacional, al dictar el decreto de necesidad y urgencia en cuestión, lo había privado de la posibilidad de poder dictar una ley.¹¹⁵

Ello conduce a un interrogante de mayor trascendencia que estas notas: lleva a la cuestión de si el Poder Judicial puede intervenir en un *conflicto interorgánico*, entre dos poderes del Estado, que involucre al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. En esta línea de pensamiento, vale la pena preguntarse si la realidad no habrá hoy demostrado la insuficiencia del clásico esquema de relaciones interadministrativas e interorgánicas que nos lega la doctrina iusadministrativista.

Ya hemos visto al Ministerio Público alzarse, en sede judicial, contra la Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros.¹¹⁶ Más recientemente, también en el nivel nacional, el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación han desarrollado un delicado intercambio en derredor de la Resolución CM N° 471/2004 y la posterior Acordada N° 41/2004.¹¹⁷

La creación misma de la *public-private partnership* Energía Argentina Sociedad Anónima (EnArSA)¹¹⁸ y su estatus nos puede hacer repensar todo el tema, pues

¹¹³ *Dictámenes*: 246:352 (2003).

¹¹⁴ Comadira, Julio R., *op. cit.*, p. 166.

¹¹⁵ “Rodríguez, Jorge – Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/ plantea cuestión de competencia”, *Fallos*: 320:2851 (1997).

¹¹⁶ Véase nota 78.

¹¹⁷ Publicadas, ambas, en www.csjn.gov.ar.

¹¹⁸ Ley N° 25.943 y Decreto N° 1.692/2004.

se halla habilitada para prestar servicios públicos controlados por los entes reguladores, tales como transporte y distribución de gas natural y el transporte y la distribución de energía eléctrica. Por otra parte, ya en el ámbito judicial, la realidad jurisprudencial refleja situaciones –casos, conflictos– que merecen atención.

Nutrientes de tal universo de casos ha resultado ser la reforma constitucional de 1994, escenario ante el cual ha resultado ineludible atender, en este trabajo, a tres cuestiones de interés: los conflictos en los que se hallan involucradas las universidades nacionales; los planteos en los que se halla involucrado un órgano extrapoder, como el Ministerio Público; y los casos en los que se halla en juego la competencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en materia de recursos directos establecidos en los marcos regulatorios cuando el recurrente es una instrumentación empresarial estatal.

En un plano general, puede verificarse, en el ámbito intraadministración, una tendencia a liberar o descomprimir al Poder Ejecutivo Nacional en lo que a los conflictos pecuniarios de la Ley N° 19.983 se refiere. En tal sentido, recordaremos que la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido: “[...] la Ley N° 19.983, que modificó... el régimen de resolución de conflictos interadministrativos, en el Artículo 56 de la Ley N° 16.432 y el Decreto Ley N° 3.877/1963, tuvo por finalidad restar en mayor medida a la consideración y resolución, por el Poder Ejecutivo Nacional, de los conflictos entre organismos estatales [...]”.¹¹⁹

Así, la descompresión operó al eliminarse ciertos conflictos pecuniarios, por el monto, y al desplazarse ciertos conflictos, del ámbito del Poder Ejecutivo al ámbito de la Procuración del Tesoro de la Nación, también según el monto. En cuanto a los conflictos de competencia, la descompresión del Poder Ejecutivo opera según la interpretación conforme a la cual ellos deben ser resueltos por el Jefe de Gabinete.¹²⁰

Ahora, en el plano específico, podemos preguntarnos qué es lo que queda del principio de unidad de acción del gobierno, de la unidad administrativa, de la solución de planteos o conflictos entre órganos de una misma persona pública estatal o de conflictos interadministrativos.

En el caso de las universidades nacionales, parece haber prevalecido su carácter autónomo dentro del espíritu judicializador de la LES. En el caso de los recursos directos que plantean las empresas de propiedad estatal, el supuesto devela interés en el marco de los fines de la regulación económica de quienes prestan una actividad de interés público o, en su caso, un servicio público. Finalmente, el supuesto del Ministerio Público todavía no puede suscitar conclusiones, pues el decisorio en cuestión ha sido apelado, por lo que la Corte Suprema tendrá la última palabra.

¹¹⁹ *Dictámenes*: 9:267.

¹²⁰ Comadira, Julio R., *op. cit.*, p. 167.

