

[* GID - NE - Consulta Digital - 5042-2022 - 10/06/2022 –
VOCALIA MUNICIPALIDADES B - Oficial Letrado - #91171# *]

Señor Vocal

Vocalía Municipalidades “B”:

Llegan las presentes actuaciones, en las cuales la Presidenta del Bloque de Concejales del Frente de Todos del Honorable Concejo Deliberante de General Pueyrredón consulta a este organismo respecto de un convenio marco suscripto entre la Universidad Nacional de San Martín y el mencionado municipio, cuyo objeto es desarrollar actividades de cooperación institucional, asistencia técnica y académica entre las partes; y un convenio específico por el cual se propone la implementación, puesta en marcha y funcionamiento del Programa de Seguridad Vial Municipal a través de la asistencia técnica provista por el Programa de Formación y Gestión de la Seguridad Vial de dicha casa de estudios.

Al respecto, la consultante manifiesta que dichos convenios fueron firmados el día 21 de diciembre de 2021 por el Contador Carlos Greco, en representación de la Universidad Nacional de San Martín, y el Señor Intendente Municipal Guillermo Montenegro y fue ingresado al Cuerpo Legislativo el día 10 de enero de 2022 para su tratamiento, siendo identificado por el N° 2022-D-1030, y que al momento de la consulta, aun se encontraba en debate parlamentario.

En tal sentido, expresa que el Ejecutivo Municipal ha interpretado, con motivo de la modificación del artículo 41 de Ley Orgánica de las Municipalidades, a través de la Ley N° 15.310, que los convenios en cuestión podrían entrar en vigencia sin necesidad de su convalidación por parte del Honorable Concejo Deliberante.

En virtud de lo manifestado, la señora Presidenta del Bloque de Concejales del Frente de Todos consulta a este Honorable Tribunal de Cuentas respecto de las siguientes cuestiones: a) si las Universidades Nacionales se encuentran comprendidas en la excepción establecida en el artículo 41 respecto del requisito, en la suscripción de convenios, de la autorización pertinente por parte del Honorable Concejo Deliberante; y b) si a la fecha de suscripción de los convenios la excepción ya se encontraba vigente.



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires

DICTAMEN CONSULTA

Secretaría de Jurisprudencia, Doctrina y Consultas

R-P-CtCt-201
Revisión: 01
Fecha: 01/07/20

Oportunamente, intervino la Delegación Zonal X de este Tribunal de Cuentas abarcando los puntos que son motivo de la presente consulta y elevando a esta Secretaría la presente, atento la inexistencia de antecedentes doctrinarios que permitan dar respuesta directa al consultante.

Llamada a intervenir esta Secretaría de Jurisprudencia, Doctrina y Consultas corresponde analizar el artículo 41 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, el cual, luego de la modificación introducida por la Ley N° 15.310, quedó redactado de la siguiente manera: *“ARTÍCULO 41.- Corresponde al Concejo autorizar consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos a las Leyes provinciales o nacionales. Exímase de este requisito en los casos de los convenios suscriptos con los organismos de la administración central, desconcentrados, descentralizados, sociedades y empresas del Estado, tanto de la Provincia de Buenos Aires como del Estado Nacional.”*

Conforme concluye la citada Delegación, se entiende que los convenios suscriptos con las Universidades Nacionales como entes estatales descentralizados, se encontrarían incluidos en la actual redacción del artículo 41 de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Ello con basamento en la naturaleza jurídica de las Universidades Nacionales, dado a través del artículo 75 incisos 18 y 19 de la Constitución Nacional que, luego de la reforma del año 1994, ha establecido que corresponde al Congreso Nacional proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria así como sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Al respecto, se ha manifestado *“...En nuestro país el encuadre jurídico de las universidades públicas o de los institutos de enseñanza superior equivalentes, cuando se les ha asignado personalidad jurídica, y no se los insirió dentro de la propia organización administrativa, se los consideró –y antes de la reforma constitucional del año 1994– como*



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires

DICTAMEN CONSULTA

Secretaría de Jurisprudencia, Doctrina y Consultas

R-P-CtCt-201
Revisión: 01
Fecha: 01/07/20

entidades descentralizadas, autárquicas o autónomas...”. “...En nuestro país las universidades públicas fueron en forma casi unánime reconocidas por la Doctrina nacional como entidades autárquicas. La autonomía aparecía más bien con un contenido que apuntaba hacia la libertad de enseñanza y de investigación y al autogobierno...”.

“...Las universidades nacionales son entes estatales descentralizados. Pretender que no son estatales es quebrar o dejar sin efecto toda la doctrina que se erigió en torno a la distinción entre entes estatales y no estatales. Vaya como ejemplo en este sentido, que las universidades no son creadas por sus miembros o tienen un interés sectorial, sino que las crea el Congreso y son sostenidas por todos los contribuyentes. Es decir, no se autofinancian, como, por ejemplo ocurre con los Colegios profesionales...”.
“...Es decir, para pretender que no son estatales, carecería de sentido el control que sobre ellas ejercen los órganos del control financiero estatal, y el del propio Congreso Nacional, que es el que las crea e interviene...” (conf. Coviello, Pedro J.J., “Régimen jurídico de las universidades nacionales, el contenido de la autonomía universitaria y sus consecuencias”, http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf140330-coviello-regimen_juridico_las_universidades.htm).

Asimismo, corresponde destacar que en la causa “Universidad Tecnológica Nacional c/ Ministerio de Cultura y Educación”, del 24/02/2000, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció *“...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 ella 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 Nº 19.983...”.*

“... Esta última ley, vale señalar al efecto, es congruente con los principios elaborados tradicionalmente acerca del marco de organización estatal de las entidades descentralizadas (entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas estatales, etc.), que en definitiva es la doctrina citada por la señora jueza [que había rechazado el planteo y afirmado la aplicación de la Ley Nº 19.983], pero no

 <p>Honorable Tribunal de Cuentas Provincia de Buenos Aires</p>	<p>DICTAMEN CONSULTA</p> <p>Secretaría de Jurisprudencia, Doctrina y Consultas</p>	<p>R-P-CtCt-201 Revisión: 01 Fecha: 01/07/20</p>
--	--	--

es extensible a esa realidad estatal particular que son, en nuestro esquema institucional, vigente, las universidades nacionales...”.

A efectos de sostener aún más esta postura, cabe traer a colación lo expresado por José Luis Cantini “... Con relación a la autarquía -más concretamente, a la autarquía Institucional- la interpretación de la norma constitucional no origina mayores problemas, porque la legislación, la doctrina jurídica y la jurisprudencia la han caracterizado técnicamente desde hace tiempo, como el tipo de descentralización administrativa que otorga a un ente estatal personalidad jurídica propia, con capacidad para adquirir derechos, contraer obligaciones y administrarse a sí mismo, y con competencia específica para gestionar un determinado fin público estatal, dentro del marco normativo básico de su creación...”. Además, el citado autor invoca un fallo de la Suprema Corte de Justicia de Nación donde se dictaminó “...No está en discusión que la Universidad Nacional de La Plata es un ente descentralizado de la Administración nacional y que tiene por tanto autonomía académica y autarquía administrativa y financiera. Constituye, en consecuencia, una persona distinta del Estado, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones por sí misma...” (Fallos, 285:312; 25-4-73). (La Autonomía y la Autarquía de las Universidades Nacionales - Academia Nacional de Educación - Estudio Sigma S.R.L.).

Como bien lo refiere la Delegación Zonal X de este Honorable Tribunal de Cuentas, y que aquí ha de transcribirse, en cuanto a la normativa aplicable, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional establece en el artículo 8° que las disposiciones de esa Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: “a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social. b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires

DICTAMEN CONSULTA

Secretaría de Jurisprudencia, Doctrina y Consultas

R-P-CtCt-201
Revisión: 01
Fecha: 01/07/20

mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.
d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.”

A su vez, el Decreto Reglamentario de la Ley N° 24.156 establece respecto del artículo 8° que: “se consideran incluidos en la Administración Central el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como el Ministerio Público. Para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control, las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional.”

Zanjada la primera cuestión, corresponde adentrarse a la segunda pregunta realizada por la consultante: ¿el hecho que la fecha de la firma del convenio sea anterior a la fecha de la promulgación de la Ley referida, impide que se pueda aplicar la nueva normativa a este convenio en particular?

En ese sentido, los convenios marco y específico suscriptos entre el Municipio de General Pueyrredón y la Universidad Nacional de San Martín datan del 21 de diciembre de 2021, estando vigente en aquel momento el artículo 41 del Decreto Ley N° 6769/1958, conforme la redacción dada por la ley N° 15.078 que prescribía “...Artículo 41.- Corresponde al Concejo autorizar consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos a las Leyes provinciales o nacionales. Exímese de éste requisito en los casos de los convenios suscriptos con los organismos de la Administración Central, desconcentrados, descentralizados. Sociedades y Empresas del Estado de la Provincia de Buenos Aires...”.

Posteriormente, la Ley N° 15.310 modificó la redacción del citado artículo 41, agregando a la eximición referida, la correspondiente a los convenios firmados con organismos nacionales; pero dicha modificación, conforme el artículo 111, se encuentra vigente a partir del 1° de enero de 2022.

Por ende, el Municipio debió contar con la autorización correspondiente por parte del Concejo Deliberante para suscribir los convenios motivos de la consulta, por tratarse de una facultad atribuida a dicho poder municipal. Ahora bien, y como lo expresara claramente la Delegación de este organismo, las cuestiones atinentes a la validez o



invalidez de los convenios que suscriban los Municipios dentro del marco de sus competencias deberán ser dirimidas ante los órganos judiciales correspondientes, excediendo la función de este Organismo pronunciarse al respecto (artículo 159 Constitución de la Provincia de Buenos Aires y ley N° 10869).

SECRETARÍA DE JURISPRUDENCIA, DOCTRINA Y CONSULTAS, 5 de julio de 2022.



Honorable Tribunal
de Cuentas
Provincia de Buenos Aires

DICTAMEN CONSULTA

Secretaría de Jurisprudencia, Doctrina y Consultas

R-P-CtCt-201
Revisión: 01
Fecha: 01/07/20

Hoja Adicional de Firmas

 <p>Honorable Tribunal de Cuentas Provincia de Buenos Aires</p>	<p>HOJA ADICIONAL DE FIRMAS</p>	<p>R-P-Tp-251 Revisión: 00 Fecha: 14/10/20</p>
--	---------------------------------	--