



---

ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS-  
CONCILIACION:PROCEDENCIA;ALCANCES-UNIVERSIDADES  
NACIONALES:NATURALEZA JURIDICA-CONFLICTOS  
INTERADMINISTRATIVOS:REGIMEN JURIDICO;REQUISITOS-AUTARQUIA  
UNIVERSITARIA-CONTROL DE TUTELA-TRIBUTOS:DETERMINACION-ESTADO  
NACIONAL-PRINCIPIO DE UNICIDAD-DERECHO TRIBUTARIO:FINALIDAD-  
ENTES DESCENTRALIZADOS-RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS-  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-PROCEDIMIENTO  
TRIBUTARIO:NATURALEZA JURIDICA-ADMINISTRACION PUBLICA  
NACIONAL:FINALIDAD-BIEN COMUN  
12 de Octubre de 2001

**Datos del Dictamen**

**Fecha :** 12 de Octubre de 2001

**Nro. de  
Dictamen :** 000000

**Partes :** SECRETARIA DE HACIENDA-AFIP-SECRETARIA DE EDUCACION  
SUPERIOR DELMINISTERIO DE EDUCACION-UNIVERSIDADES  
NACIONALES

**Emisor :** ERNESTO ALBERTO MARCER

**Ref. Normativas :**

Constitución Nacional (1994) Art.75

Texto Ordenado Ley 11.683

Ley 19.983

Ley 24.521

Ley 24.195

Decreto Nacional 2.481/93 Art.2

Ley 19.983 Art.1

**Texto**

El titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos se encuentra facultado a suscribir el proyecto de convenio entre la Secretaría de Hacienda, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Secretaría de Educación Superior del ministerio de Educación y distintas universidades nacionales, con el objeto de poner fin a diversas controversias de contenido patrimonial que enfrenta a esta últimas con la mencionada Administración Federal de Ingresos Públicos, sin la previa aprobación del Poder Ejecutivo, pues éste sólo debe intervenir en los casos que prevé la Ley N° 19.983. La contienda que se procura superar es de aquellas por completo ajena al marco de la Ley N° 11.683 y sus normas reglamentarias y complementarias.

La suscripción del convenio entre la Secretaría de Hacienda, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Secretaría de Educación Superior del ministerio de Educación y distintas universidades nacionales, con el objeto de poner fin a diversas controversias de contenido patrimonial que enfrenta a esta últimas con la mencionada Administración Federal de Ingresos Públicos, no sólo resulta jurídicamente procedente, sino que es absolutamente conveniente por tres razones de orden institucional: a) concluye con el trámite de diversas causas judiciales iniciadas por las improcedentes demandas que entablaran distintas universidades nacionales; b) define con absoluta certeza un conflicto económico en el marco jurídico adecuado, que es el que prevé la Ley N° 19.983; c) torna disponible para las alicaídas arcas del Estado nacional dinero que permanece inmovilizado.

A partir de la naturaleza autárquica que poseen las Universidades Nacionales en la esfera presupuestaria, forzosamente ha de concluirse que el diferendo económico entre dos partes que integran la Administración, más precisamente la Administración Federal de Ingresos Públicos y diversas Universidades Nacionales, escapa a la esfera de competencia del Poder Judicial y debe encuadrarse en el marco de la Ley N° 19.983.

Del contenido del artículo 75 de la Constitución Nacional reformada en 1994 y de las leyes de Educación Superior N° 24.521 y N° 24.195, resulta con claridad que el régimen aplicable otorga a las universidades nacionales autonomía académica, autonomía institucional y autarquía administrativa y económica financiera. La autarquía administrativa y económica financiera hace a la propia

gestión de personal y de administración y disposición de bienes que integran el patrimonio de la universidad, siendo la asignación de recursos por parte del Estado Nacional una característica propia de los entes autárquicos, como entidades de derecho público integrantes del Estado.

En las relaciones de autarquía las Universidades Nacionales continúan ligadas a la Administración Central que ejerce sobre ellas el control de tutela (conf. Dict. 224:187; 227:229; 232:180).

La Ley de Conflictos Interadministrativos N° 19.983 faculta a las máximas autoridades de las entidades enfrentadas a conciliar sus diferencias económicas mediante un convenio, sin necesidad de recurrir al procedimiento que prevé dicha ley y su decreto reglamentario y sin la aprobación del convenio de que se trate por parte del Poder Ejecutivo.

La letra del artículo 1° de la Ley N° 19.983 revela que, para la configuración del conflicto interadministrativo es necesario que las partes acrediten que no han podido arribar a un acuerdo sobre la diferencia que las enfrenta.

Esta exigencia aparece también claramente señalada, en el artículo 2° del decreto reglamentario de la ley mencionado N° 2481/93. Por consiguiente, el reclamo siempre debe venir precedido de gestiones previas tendientes a soluciones el diferendo; y sólo frente a la imposibilidad de acuerdo resulta admisible la habilitación de esa vía. En el supuesto en que las partes no hayan alcanzado un acuerdo sobre la disputa económica que las enfrenta, el ordenamiento legal las faculta a suscribir convenios o acuerdos.

El reconocimiento de una deuda por parte de un organismo requerido y la conformidad dada a ese allanamiento por parte de la entidad reclamante no permiten tener por configurado un verdadero conflicto interadministrativo en los términos de la Ley N° 19.983 (conf. Dict. 165:12; 208:76).

Para el planteo formal del conflicto que prevé la Ley N° 19.983 es preciso la existencia de una negativa de pago que surja de una decisión expresa de la autoridad superior del organismo que fuera emplazado (conf. Dict. 168:525; 169:190; 174:128).

No deja de lastimar la lógica y el buen sentido jurídico el ver a una porción del Estado Nacional -aún descentralizada- llevando ante los Estrados de la Justicia al mismo Estado al que pertenece. El designio de la Ley N° 19.983 no ha sido otro que el de sustraer de la majestad de la justicia los diferendos económicos entre distintas parcelas del Estado.

La actividad desplegada por la Administración Federal de Ingresos Públicos referida a la determinación de los tributos reconoce como exclusivos destinatarios a los particulares contribuyentes y los actos que emite con ese objeto poseen presunción de legitimidad, ejecutoriedad, ejecutividad y estabilidad. Como manifestación palmaria de ese sometimiento del particular contribuyente, resulta imprescindible recordar que existe en el sistema tributario nacional un proceso de determinación de oficio que es llevado a cabo por un juez administrativo, lo que revela la existencia de una relación de subordinación entre aquél y el Estado. Por ello, sostener que ese juez administrativo puede resolver con fuerza de verdad legal una contienda en la que intervengan dos administraciones públicas con potestades tributarias resulta no sólo completamente improcedente, sino palmariamente inconstitucional. El Estado Nacional y aún la Administración Pública, más allá de toda disquisición relativa a su organización administrativa y descentralización, sea orgánica o funcional, debe rigurosamente ser entendido como una unidad institucional, teleológica y ética. Por ello, el recto criterio rechaza la posibilidad de un pleito entre dos entes públicos nacionales, y con mayor razón entre la Nación y uno de sus entes autárquicos, pues esto último, en definitiva equivale a litigar consigo mismo.

El Derecho Tributario constituye una rama del Derecho Administrativo, en cuanto limita su objeto a la parte relativa a la aplicación y recaudación de tributos. Ya sea que se lo considere como un capítulo del derecho financiero o como una misma rama separada, no pierde por ello el carácter de derecho administrativo especial, cuya autonomía en la enseñanza halla su fundamento en razones didácticas y prácticas, debido a la complejidad técnica que ha asumido actualmente.

La denominación de relaciones interadministrativas o intersubjetivas se utiliza para aquellas que vinculan a dos o más sujetos estatales que constituyen entidades descentralizadas poseedoras de personalidad jurídica propia. La característica peculiar que tiene esta clase de relaciones se desprende de un principio que constituye uno de los pilares de la actuación estatal, vinculándose a la necesidad de respetar la unidad del poder, dentro de cada esfera de gobierno. De este principio de unidad en la acción estatal dimana la virtual eliminación de todo enfrentamiento o controversia entre sujetos estatales, para lo cual resulta imprescindible la relativización de su

personalidad, por una parte parte, y la disminución o atenuación, según el caso de sus prerrogativas de poder público en este tipo de relaciones interadministrativas.

El procedimiento tributario no es autónomo; se trata de un procedimiento administrativo especial con todas las prerrogativas que de ello se deriva y que en modo alguno puede considerarse aplicable a las relaciones entre Estados constitucionalmente reconocidos.

La actividad de la Administración se encuentra siempre enderezada a la satisfacción del bien común, de manera que, por efecto del principio de unidad de acción que guía al Estado, las relaciones que se entablan entre los organismos y entidades que integran al Administración son de coordinación y colaboración, razón por la cual en ellas se encuentran, en principio, ausentes los poderes jurídicos exorbitantes, propios en cambio de aquellas relaciones que se establecen entre el Estado y los particulares.

#### **Ref. Jurisprudenciales**

Gómez, Gerardo c/Comisión Administradora de Emisoras Comerciales y LS82-TV-Canal 7 s/cobro de U\$S 15.787,44-1969-02-28-FALLOS:273:111