

Comisión de Asuntos Económicos
SISTEMA DE CONTROL INTERNO UNIVERSITARIO NACIONAL

Acuerdo Plenario N° 1154/21
San Martín, 14 de diciembre de 2021

VISTO

el artículo 75° inciso 19° de la Constitución Nacional y la Resol. CE N° 1646/21 sobre el sistema de control interno universitario nacional; y

CONSIDERANDO:

que, en virtud de la disposición citada que se halla en la cúspide del ordenamiento jurídico, las instituciones universitarias públicas gozan de autonomía y autarquía;

que la autonomía universitaria garantizada en la constitución para las universidades nacionales asegura, unívocamente, el gobierno universitario "...sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forma el gobierno en el orden político, es decir, el legislativo y el ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto al Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en la universidad" (expresión del Convencional Constituyente Jesús Rodríguez, en alusión a las palabras de Carlos Sánchez Viamonte);

que el Ac. Pl. N° 533/04 del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) estableció, claramente, la naturaleza de la relación entre la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y las instituciones universitarias nacionales;

que, por dicha razón, en materia de control público, se le encomendó al Comité Ejecutivo que gestione la suscripción de un convenio con la SIGEN que facilite la cooperación interinstitucional con miras a la concreción de acciones tendientes a garantizar la mayor transparencia y legalidad de las instituciones públicas;

que, asimismo, conforme fuera extensa y fundadamente desarrollado en la Resol. CE N° 1284/18, resulta que, independientemente de su pertenencia al sistema educativo nacional, las instituciones universitarias no integran el sector público nacional y, por ende, no se encuentran incluidas en el Art. 8° de la Ley N° 24.156, ya que esta norma se aplica solo por remisión de la Ley de Educación Superior;

que, por esa razón, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público nacional solo resulta aplicable en aquellos aspectos que no controviertan la autonomía y la autarquía, lo que acontece con distintas disposiciones, como, por ejemplo, la relativa a los fondos no ejecutados al fin del ejercicio presupuestario, y, por supuesto, en lo relativo al control interno;

que, por eso mismo, con la mayor claridad, debe diferenciarse la aplicación de la Ley N° 24.156 de la tutela del Poder Ejecutivo Nacional a través de la SIGEN que dispone esa misma ley;

que, en efecto, así como la Ley N° 24.156 se aplica a los Poderes Judicial y Legislativo sin que la SIGEN pretenda ejercer supervisión, un caso similar pero no idéntico es el de las instituciones universitarias nacionales;

que, en concordancia con los preceptos constitucionales resaltados, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en diferentes pronunciamientos –entre ellos “Universidad de Mar del Plata c/Banco de la Nación Argentina” y “Universidad de La Matanza c/ Poder Ejecutivo”- concluyó que la autonomía deber ser entendida como la plena capacidad de las universidades nacionales de determinar sus propios órganos de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y de gestión que, en su consecuencia, se desarrollen, sin intervención del Poder Ejecutivo y solamente revisable, en caso de arbitrariedad, por el Poder Judicial;

que, dentro de este marco, define y limita las atribuciones de quien legisla y las universidades tienen autonomía académica e institucional, en concordancia con los lineamientos fijados por la Constitución y con el alcance que las personas designadas como constituyentes atribuyeron al concepto de autonomía, cumpliendo, asimismo, con el principio rector de independizarla del Poder Ejecutivo;

que, así, consagra el Art. 29° de la Ley de Educación Superior que, por decisión política de los órganos habilitados constitucionalmente, se dispuso apartar a las altas casas de estudio de la injerencia de los poderes políticos, lo que se convierte en un obstáculo que impide que los conflictos sean resueltos por el Poder Ejecutivo Nacional, aun cuando pudiese entenderse que las universidades nacionales pertenezcan al Estado nacional;

que, acorde con tales lineamientos, la Procuración del Tesoro de la Nación, en su Dictamen N° 144 del 27 de abril de 2004, advierte que, en la relación con los restantes organismos del Estado, las universidades nacionales cuentan con una posición privilegiada, en tanto se mantienen fuera del alcance del control y preservadas de toda intrusión de la Administración Central, lo que condice con el objetivo de la autonomía;

que la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en el Título VI destinado a regular el Sistema de Control Interno, establece, con claridad, que la Sindicatura General de la Nación es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional (Art. 96);

que, claramente, este órgano no es competente para entender en materia de control interno de las instituciones universitarias nacionales ya que las casas de estudios están exentas de la intervención del Poder Ejecutivo nacional, cuestión sobre la que todos los pronunciamientos judiciales han sido coherentes y uniformes;

que, en esa misma línea interpretativa, el artículo 59 bis de la ley N° 24.521 sobre el control interno de las universidades nacionales establece que "...todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos";

que es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación (AGN) el control administrativo externo de las universidades para lo que, incluso, se debe contar con un área específica para ello;

que, en esa misma línea, este Consejo se ha expedido en diversas oportunidades respecto de los alcances de la autonomía universitaria y de la particular situación de las instituciones universitarias nacionales en relación con el Sistema de Control Interno y de la competencia de la Sindicatura General de la Nación, entre otros, mediante la Resol. CE N° 161/00 (s/inaplicabilidad del Decreto 430/2000), la Resol. CE N° 222/02 (s/inaplicabilidad de los Decretos 894, 896, 946 y 957/2001 y la Ley N° 25.453), el Ac. Pl. N° 784/09 (s/inaplicabilidad del Decreto 984/2009) y la Resol. CE N° 1284/18 (s/inaplicabilidad Decreto 72/2018);

que existen experiencias de las instituciones universitarias nacionales que reglamentan sus propios sistemas de control interno, normas de control y de procedimientos de designación de integrantes de sus unidades de auditoría interna;

que, igualmente, existen antecedentes de experiencias positivas de actuación conjunta de las instituciones universitarias nacionales a fin de unificar criterios en diversos ámbitos y materias que invitan a evaluar como conveniente la creación de un ámbito de consulta y asesoramiento permanente en materia de control interno en el sistema universitario nacional;

que, además, si hubiere dudas al respecto, cabe señalar que, tal como reconoce el Art. 129 de la Ley N° Ley 27.591 de Presupuesto 2021 que incorpora como artículo sin número una modificación a la Ley N° 11.672, Complementaria Permanente del Presupuesto, las universidades nacionales -dado su carácter autónomo y autárquico (no meramente descentralizado)- son instituciones singulares en el entramado jurídico institucional del país y, por ello mismo, no le caben las generalidades del control -previsto en el Art. 128 de dicha norma y con iguales propósitos para otros organismos-.

que, de la misma manera, el Art. 129 de la Ley N° Ley 27.591, al modificar la Ley N° 11.672, ha establecido un estándar en la materia, que pone al Honorable Congreso de la Nación y a la propia AGN como instituciones propias del control universitario;

que esa particular ubicación institucional de las universidades nacionales ha sido reconocida por la legislación, también, en otras normas sobre otras temáticas, como por ejemplo la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, en la que los servicios de radiodifusión del Estado nacional se encuentra regulados en el Título VII de la ley mientras que, los correspondientes a los medios de comunicación audiovisual universitarios se rigen por el Título

VIII de la norma; y la Ley N° 27.636 "Ley de Promoción del Acceso Al Empleo Formal Para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero "Diana Sacayán - Lohana Berkins"", en su artículo 20 invita a las universidades nacionales "dentro del marco de su autonomía" (sic.) a adherir a dicha norma;

que, en función de todo ello, en forma palmaria, surge que la aplicación de las normas sobre control debe ser ponderada caso por caso para evitar interpretaciones lineales que pueden llevar a la colisión normativa con la garantía que establece la Constitución;

que, por el contrario, se debe propender a una solución que armonice los textos legales;

que, además, hay un aspecto central a considerar sobre cuál es la esencia del control, ya que no debe propiciarse ninguna solución que, so pretexto de una mera formalidad, neutralice el control íntegro de la gestión pública;

que cualquier tipo de 'competencia' entre instituciones de distintos niveles termina, precisamente, perjudicando el control real, reclamado por la ciudadanía e imprescindible para garantizar la transparencia de la gestión pública;

que es función de este Consejo la elaboración de propuestas de políticas y estrategias de desarrollo universitario, incluida la coordinación de las políticas comunes a las instituciones universitarias que la integran;

que el presente se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el inciso t) del artículo 8 del Estatuto.

Por ello,

EL CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL ACUERDA:

Artículo 1°: Recomendar a las Instituciones Universitarias Nacionales que conformen su propio Sistema de Control Interno que regule las estructuras orgánicas, los instrumentos de control, los reglamentos y manuales de procedimiento y la auditoría interna, acorde a la garantía constitucional, los respectivos estatutos universitarios y legislación vigente conforme las pautas y estándares establecidos en la ley 24.521 y modificatorias, y en la ley 24.156 a la que aquélla remite, en lo que resulte aplicable.

Artículo 2°: Recomendar a las instituciones universitarias nacionales su adhesión al Sistema de Control Interno integral e integrado de todo el sistema universitario nacional, participando del ámbito de consulta y asesoramiento permanente en la materia que dispone la presente resolución.


Artículo 3°: Aprobar la constitución de un Órgano Coordinador de Control Interno de todas las Instituciones Universitarias Nacionales que decidan su adhesión, con dependencia directa del Comité Ejecutivo de este Consejo.

Artículo 4°: La integración del Órgano Coordinador de Control Interno será elegida por el Plenario de Rectoras y Rectores.

Artículo 5°: El Órgano Coordinador de Control Interno deberá tener como fines:

- a) Promover el entendimiento y la cooperación entre las instituciones universitarias nacionales respecto del Sistema de Control Interno (SCI) al fomentar un único sistema de control interno para el sistema universitario que sea integral e integrado y contribuya a la transparencia en la gestión pública.
- b) Establecer normas de control interno, pautas y manuales unificados para el conjunto del sistema universitario que tengan en cuenta, principalmente, las características y singularidades de las universidades.
- c) Adoptar criterios de elaboración de los planes de auditoría de las instituciones universitarias nacionales con definición de objetivos y análisis de riesgo.
- d) Servir como centro de información y como enlace entre los órganos de control interno de las instituciones universitarias nacionales.
- e) Mantener relaciones con los demás órganos de control público y, en especial, con la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). En particular, dados los fines institucionales comunes y compartidos con la SIGEN -control interno-, deberá mantener un vínculo permanente de entendimiento y de colaboración con dicha sindicatura.
- f) Promover una estrecha colaboración y fraternidad entre el personal de las auditorías internas de las instituciones universitarias nacionales.
- g) Alentar y promover la formación de un Banco de Auditoras y Auditores para facilitar la realización de auditorías internas multidisciplinarias e integrales en el ámbito de las instituciones universitarias nacionales.
- h) Organizar actividades de capacitación del personal de auditoría interna universitaria.
- i) Realizar todas las demás funciones necesarias para cumplir con sus fines.

Artículo 6°: Regístrese, dése a conocer, en particular a todas las instituciones universitarias públicas nacionales, y archívese.


MARIO MIGUEL F. GIMELLI
Secretario Ejecutivo


RODOLFO A. TECCHI
Presidente