



Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Buenos Aires, 5 de agosto de 2025.

Y VISTOS: estas causas N° 18.584/2024, caratulada “Universidad de Buenos Aires c/ EN -Sindicatura General de la Nación- Dto. 1344/07 Expte. 115243291/24 s/proceso de conocimiento”, y N° 18.784/2024, caratulada “Sindicatura General de la Nación c/ Universidad de Buenos Aires - ley 24521 s/proceso de conocimiento”, y

CONSIDERANDO:

1°) Que mediante la [resolución](#) de fecha 9 de diciembre de 2024, el Sr. juez de la instancia de origen resolvió: “1. Diferir para el momento del dictado de la sentencia de mérito el tratamiento del planteo de incompetencia de la SIGEN para ejercer el control interno de la Universidad de Buenos Aires” (sic); y “2. Desestimar la medida precautoria peticionada por la SIGEN (cfr. arts. 3, inc. 4 y 14, inc. e, ley 26.854)” -sic-.

Para así decidir, luego de aludir a las postulaciones de las partes desarrolladas en ambas causas, recordó los lineamientos que hacían a la procedencia de las medidas del tipo de las solicitadas.

Destacó que, en el caso, se presentaba la singularidad consistente en que sendas autoridades públicas esgrimían pretensiones procesales entrecruzadas, a la vez que reclamaban una tutela provisional cautelar que amparara su posición sustancial durante la tramitación de los juicios, por lo que surgía a primera vista la complejidad jurídico-institucional del asunto, dado que su recta consideración demandaba la dilucidación del alcance y peso relativo de reglas, principios y valores de la sociedad democrática involucrados en el conflicto.

Señaló que las instituciones contendientes planteaban sus posiciones y entraban en tensión, por lo que cabría ponderar la incidencia de dos sistemas normativos -la autonomía universitaria, por un lado; y el control de la hacienda pública (hacienda), por el otro- específicamente diseñados para la consecución de relevantes fines públicos [en este aspecto, explicó que: i) la autonomía universitaria, en tanto garantía institucional, tendía a preservar y fortalecer un campo educativo superior, conceptualmente plural y de alcance





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

nacional, como ámbito natural del pensamiento y debate para el desarrollo de las ideas y de la ciencia, que a su vez enriquecía el diálogo democrático; ii) el sistema de control presupuestario (interno, en este caso), operaba como herramienta técnica en procura de asegurar la transparencia y la responsabilidad de los funcionarios en la utilización racional de los recursos públicos, en el marco del sistema republicano de gobierno].

Apuntó que:

- en tal contexto, luego de una larga evolución apuntalada en la jurisprudencia del Tribunal Címero, las universidades nacionales adquirieron en la reforma constitucional de 1994 un *status* jurídico especial en el esquema estatal argentino, en cuyo marco se encomendó al Congreso de la Nación la sanción de leyes de educación que garantizaran los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (art. 75, inc. 19);

- ello derivó en la sanción de la Ley de Educación Superior (N° 24.521), que contenía normas tendientes a otorgar mayor independencia a las universidades nacionales y a restringir las posibilidades de injerencia del Poder Ejecutivo Nacional en su ámbito institucional (entre otras, arts. 29, inc. a, 30, 32 y 34 de la ley 24.521);

- de un superficial relevamiento del articulado de la Ley de Educación Superior, se observaba que eran el Poder Legislativo y el Poder Judicial quienes habían asumido el rol de controlantes de los actos y normas de las universidades nacionales (*Fallos*: 319:3148; 320:2298; 322:842; 344:2591, entre otros);

- "... *imbricado con este singular sistema de autonomía funcional, la ley mencionada, siguiendo el lenguaje de la cláusula constitucional, dispone que las universidades nacionales tienen autarquía económica y financiera; lo que implica, sin hesitación y entre otras facultades, la posibilidad de autoadministrarse y de disponer de los aportes que reciben del Tesoro Nacional y de los recursos complementarios propios que generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones, dentro del régimen instituido*





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 (cfr. arts. 2, 58 y 59, LES)” -sic-;

- en este último contexto se inscribía la modificación legal introducida por el art. 59 *bis* de la Ley de Educación Superior (incorporado por el art. 8° de la ley 27.204; B.O. 11/11/2015), que establecía que “*El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. 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*”.

Afirmó que, precisada la naturaleza institucional del conflicto planteado en ambos expedientes, cabía advertir que tanto la fundamentación de las pretensiones de fondo como la de las medidas precautorias solicitadas, se sustentaba en una idéntica argumentación: la competencia o incompetencia de la SIGEN para efectuar el control interno en el ámbito de la UBA.

Sostuvo que:

- frente a ello, si bien las declaraciones efectuadas en el marco de un procedimiento precautorio no importaban, en principio, un prejuzgamiento, “... *no puede soslayarse que, por las características mismas de los pleitos acumulados y más allá del alcance liminar que pretenda otorgarse a cualquier aseveración que se realice en esta oportunidad, la labor intelectual de definir la apariencia del derecho invocado implicará ponderar si el art. 75 inc. 19, CN y los arts. 59 y 59 bis LES y 100 y ccdtes. LAF, habilitan esa concreta modalidad de control interno; o bien la excluyen terminantemente*” (sic); [*c*]circunstancia que sin duda alguna anticiparía la solución definitiva que corresponda adoptar al tratar la cuestión de fondo sometida a conocimiento de este tribunal” (sic);





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

- así, la definición acerca del margen de acción del órgano rector del sistema de control interno de la administración pública nacional requería ineludiblemente definir los confines constitucionales y legales de la autonomía universitaria;

- esta parcela del debate institucional no permanecía exenta, desde la reforma constitucional de 1994 y la sanción de la ley 24.521 hasta el día de hoy, de opiniones divergentes (ver Procuración del Tesoro de la Nación, *Dictámenes*, 224:187; 249:74; 323:407 y 331:33);

- en tales condiciones, las pretensiones señaladas excedían el limitado espacio de conocimiento inherente a los procesos cautelares, e implicaban un anticipo de la cuestión de fondo, aspecto que debía ser juzgado en un marco de mayor amplitud de debate y prueba;

- en suma, “... *no resultan viables las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo cuando -como en el caso- se pretende imponer un inoportuno discernimiento sobre cuestiones que, por su complejidad fáctica y jurídica, exceden el limitado ámbito de conocimiento preliminar (cfr. CNCAF, Sala III, ‘Olimpia Asociación Mutual c/ EN -ANSES s/ medida cautelar’, del 4-7-2019)*” -sic-;

- no podía soslayarse, por lo demás, que la medida intentada por la SIGEN, tal como había sido peticionada, devenía inadmisibles en tanto conllevaría un adelanto de la cuestión de fondo que -además- produciría efectos jurídicos y materiales irreversibles (cfr. arts. 3, inc. 4 y 14, inc. e, de la ley 26.854).

Aseveró que, en cuanto a los restantes recaudos propios de las medidas cautelares, cabía insistir en la prudencia con que debía procederse en el caso, no sólo al evaluar la verosimilitud del derecho involucrado, sino también el peligro en la demora alegado y el interés público comprometido en el conflicto, dada su calidad institucional.

Recordó la uniforme doctrina judicial que establecía que no podía ser concedida la medida cautelar cuando no se había podido demostrar alguno de los requisitos que le eran propios.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Puntualizó que el examen del peligro en la demora exigía una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las consecuencias que pudieran llegar a producir las normas, los actos y los hechos que se pretendía evitar podían restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (*Fallos*: 329: 803 y 4161).

Consideró que, a tenor de la medida cautelar peticionada por la SIGEN, cabía recordar también que el art. 16 de la ley 26.854, establecía la posibilidad de que el Estado Nacional solicitara protección cautelar cuando existiera un riesgo cierto e inminente de sufrir perjuicios sobre el interés público, el patrimonio estatal u otros derechos de su titularidad (inc. 1°), por lo que no alcanzaba con alegar un daño incierto, hipotético o meramente conjetural.

Advirtió que el requisito del peligro en la demora no podía reputarse configurado en el *sub examine* en ninguno de los dos supuestos; circunstancia que, de un lado, obstaba la posibilidad de otorgar un mandato cautelar favorable, y, del otro, diluía la alegada afectación del interés público.

Expuso que se desprendía del análisis de los expedientes, las circunstancias relevantes que enumeraba. A saber:

i) la UBA acreditó que a través de la resolución N° 8237/2013, reglamentó un régimen de control interno;

-estableció así que la actividad de auditoría interna le correspondía a la Auditoría General de la Universidad (AG-UBA), órgano unipersonal dependiente del Consejo Superior (art. 3);

- sus funciones se encontraban descriptas exhaustivamente en el art. 6;

- asimismo, la Auditoría General llevaba a cabo sus actividades conforme lo establecido en el plan de auditoría aprobado por el Consejo Superior de la Universidad, debiendo luego publicar los informes finales y el informe anual en la página web de la Universidad (confr. arts. 8 y 9).





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

- del sitio web de la universidad (<https://uba.ar/auditorias>), surgía que se encontraba publicada la normativa aplicable y el manual de procedimientos de auditoría, el plan de auditoría anual de los años 2023 y 2024 y los informes de auditoría de los años 2015 a 2024;

ii) mediante la resolución nro. 600/2021, el Sr. Ministro de Educación dejó sin efecto la resolución N°763/2018 y estableció la utilización del Sistema de Transferencia de Recursos Educativos (SITRARED) para la rendición de cuentas de todos los fondos transferidos por la Secretaría de Políticas Universitarias hacia las Universidades Nacionales;

- en ese contexto, se aprobó el Reglamento de Rendición de Cuentas de Fondos Transferidos por la Secretaría de Políticas Universitarias anexo I (art. 4); el Manual del Usuario del Módulo de Rendiciones Universidades - SITRARED anexo II (art. 5); el Manual del Usuario de Rendición de Obras de Infraestructura - SITRARED anexo III (art. 6);

- el anexo I determinaba el circuito de intervención y proceso de rendición de cuentas, a la vez que establecía que *“la falta de presentación (final o parcial) de las rendiciones de cuentas en la forma establecida en el presente reglamento y en un plazo no mayor a 18 meses desde el pago de los fondos facultará a la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) a suspender el envío de nuevas remesas sobre las líneas de acción que la Universidad tenga pendientes”* (sic);

- a su vez, el apartado II del citado anexo contemplaba que el *“beneficiario o receptor de fondos (Universidad) deberá resguardar la documentación original respaldatoria de los gastos realizados (Documentación de Rendición) por el término de 10 (DIEZ) años contados a partir de la presentación de la rendición conforme lo dispone el artículo 1) inc. G del Decreto 225/07. El Ministerio de Educación de la Nación podrá requerir a los beneficiarios o receptores de fondos toda documentación original que se considere necesaria en cualquier instancia en que se encuentre el procedimiento de rendición de cuentas a los efectos de evaluar y controlar la*





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

ejecución de los recursos, como así también la aplicabilidad de los fondos [...]
(sic);

- por otro lado, debía destacarse que si bien la SIGEN afirmaba que la universidad no rindió de forma completa los fondos transferidos por el período 2015-2021 -circunstancia negada por la UBA-, en la nota NO-2023-70695523-APN-DNPEIU#ME la Directora Nacional de Presupuesto e Información Universitaria indicó que *“dado que se trata de datos volcados a registros manuales de esta Dirección, eventualmente podrían existir algún error involuntario en la situación informada que se adjunta en detalle, en cuyo caso solicitamos sea comunicado a la brevedad”* (sic);

iii) de la cuenta de inversión del año 2023 de la Contaduría General de la Nación surgía, en el apartado *“Comentarios sobre la ejecución presupuestaria de universidades nacionales”* (sic), que *“[r]especto de los niveles de ejecución presupuestaria 2023 a reflejar en la presente Cuenta de Inversión por las Universidades Nacionales, cabe destacar que han dado el cumplimiento la totalidad de las instituciones (60) en cuanto a la presentación de la información requerida por las pertinentes normas de cierre”* -sic- (cfr. <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>);

iv) si bien el control externo que realizaba la AGN sobre las universidades nacionales no se encontraba controvertido en este litigio, no podía dejar de señalarse que tanto de la página web de la UBA (<https://uba.ar/informes-agn>) como de la AGN, surgían publicados informes de los años 2023, 2013, 2009, 2008, 2006;

v) *“[e]n este análisis inicial, de las circunstancias reseñadas anteriormente y considerando que la UBA ha explicado las características de su sistema de gestión de documentos (ver fs. 49 del informe producido y documental parte IV) cabe concluir que no surge elemento alguno que permita afirmar la existencia de un peligro cierto de que la documentación de respaldo requerida por la SIGEN ‘se extravíe o se altere’”* (sic);





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

- en síntesis, las manifestaciones efectuadas por el órgano de control sobre el punto no pasaban de ser meramente conjeturales, por tanto inhábiles, para sustentar la configuración del requisito analizado.

Resolvió así, en relación con las pretensiones cautelares deducidas por las partes en los expedientes acumulados Nros. 18.584/2024 y 18.784/2024, del modo indicado en el primer párrafo del presente considerando.

2°) Que contra dicha resolución, la Universidad de Buenos Aires (UBA) interpuso [recurso de apelación](#) el 12 de diciembre de 2024, y presentó el pertinente [memorial](#) el 27 de diciembre de 2024. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) [contestó](#) el respectivo traslado el 11 de febrero de 2025.

Asimismo, la SIGEN [apeló](#) el 9 de diciembre de 2024, y [fundó](#) su recurso el 3 de febrero de 2025. La UBA [contestó](#) el traslado de los fundamentos el 14 de febrero de 2025.

3°) Que la UBA sostiene que la sentencia interlocutoria apelada, si bien rechaza la tutela requerida por la SIGEN, no resuelve en forma expresa la medida cautelar solicitada por su parte.

Destaca que su parte solicitó que se ordenara al Poder Ejecutivo Nacional y a la SIGEN que se abstuvieran de realizar cualquier tipo de acción vinculada con intervenciones a la Universidad bajo el nombre de auditorías y/o cualquier otra denominación que implicara el control. Requirió, asimismo, que se ordenara a las demandadas ajustar su conducta al respeto de la normativa aplicable de la Universidad -resoluciones Nros. 8237/2013 y 1920/2018-, de la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de los anteriores dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación y de los actos reflejados por la propia SIGEN desde -al menos- el año 2013.

Expone que, en la demanda, fundamentó el cumplimiento de los recaudos que hacían a la procedencia de la medida solicitada.

Alude que resulta claro que el alcance de la medida cautelar solicitada consiste en evitar que, durante la sustanciación del proceso





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

que resuelva la cuestión de fondo, se puedan generar situaciones que vulneren la autonomía y autarquía universitaria, ocasionando perjuicios institucionales graves de imposible reparación ulterior.

Aclara que su parte no solicitó una medida de tipo innovativa (como sí lo hicieron las aquí demandadas en la causa acumulada), sino que, por el contrario, requirió una medida de no innovar a efectos que el Poder Ejecutivo Nacional y la SIGEN, no alteraran la situación de hecho y derecho existente.

Se agravia, en definitiva, por cuanto la sentencia de grado no resuelve expresamente la pretensión cautelar solicitada por su parte.

3.1) Transcribe el punto 4.2. de la sentencia apelada.

Afirma que contrariamente a lo sostenido por el Sr. juez, para su parte no existe tensión entre el principio constitucional de autonomía universitaria y el sistema de control presupuestario interno, ya que la Universidad no expuso en ningún momento que la autonomía universitaria implicara el desconocimiento del “sistema de control presupuestario interno”.

Aclara que lo que la Universidad plantea es que, en el marco de su autonomía constitucional, el sistema de control presupuestario interno es ejercido por la AG.UBA, pero no por un organismo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional como es la SIGEN.

Pone de relieve que la SIGEN no puede ejercer aquel control interno, puesto que dicho organismo tiene competencia exclusiva y excluyente para ejercer el control interno sólo en las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y en los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo.

Enfatiza que las Universidades Nacionales no son organismos descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, lo que implica que en virtud de su autonomía y autarquía resultan independientes de aquél y de toda injerencia y/o intervención del poder político de turno (mas no del Poder Legislativo y del estricto acatamiento a las leyes emanadas del Honorable Congreso de la Nación).





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Alega que, por tal motivo, que la sentencia impugnada sostenga que habría tensión y que debe ponderarse la incidencia de dos sistemas normativos (autonomía universitaria y el control de la hacienda pública (interno), “... es contrario a lo considerado por el mismo resolutorio en los apartados 4.3 y 4.4, que con acertado criterio legal sostiene que: (...)” – reproduce aquí los puntos enunciados del pronunciamiento recurrido–.

Sostiene que es justamente la naturaleza institucional advertida por el sentenciante la que motiva y demuestra la viabilidad de lo solicitado por su parte.

Esgrime que la confrontación está planteada entre el principio de autonomía y la ilegítima pretensión de intromisión del Poder Ejecutivo Nacional, a través de la SIGEN, en tanto inexistencia de ley que la habilite y de vínculo jurídico con su parte.

Asevera que el control de la hacienda pública es fundamental para la transparencia y la Universidad de Buenos Aires está persuadida de la trascendencia de ese pilar de la gestión pública.

Explicita que, por ello, su parte da publicidad a los informes de auditorías internas llevadas a cabo por la AG.UBA, a la vez que “... dictó un reglamento de acceso a la información para el efectivo ejercicio de ese derecho, aún más amplio que el decreto reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional, entre otras acciones” (sic).

Dice que la transparencia está directamente vinculada con la rendición de cuentas. Arguye que la UBA rinde sus cuentas, ya que, conforme la propia sentencia lo expresa, remite los estados financieros a la Contaduría General de la Nación, a lo que se añade que eleva a la actual Subsecretaría de Políticas Universitarias el total de la ejecución presupuestaria de forma mensual. Aclara que, entonces, la Universidad de Buenos Aires tiene el 100% de sus fondos debidamente rendidos.

Manifiesta que para algunas partidas presupuestarias particulares que se asignan a la Universidad de forma adicional a la ley de presupuesto anual, la resolución N° 763/2018 y su modificatoria (resolución N°





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

600/2021), establecen los mecanismos de presentación de documentación. Añade que estas partidas representan un monto marginal del presupuesto total anual de la Universidad, que oscilaba hasta el año 2020 entre el 1% y el 3% anual, “... *creciendo éste sensiblemente hasta un 8% cuando son incorporadas bajo este criterio las partidas vinculadas a la función salud (también del informe de la Secretaría de Hacienda y Administración de la Universidad)*” -sic-.

Insiste en que, por lo expuesto, “... *agravia a mi mandante que se sostenga que el principio constitucional de la autonomía universitaria pueda presentar conflicto con el sistema de control presupuestario*” (sic), y en que “*el control presupuestario se cumple en todas sus dimensiones en el caso de la UBA con auditoría interna (en los términos del artículo 59 bis de la ley N° 24.521 y 129 de la ley N° 27.591 y de la Resolución (CS) N° 8237/2013), auditoría externa (Auditoría General de la Nación) y rendiciones de cuentas como ya se ha expuesto precedentemente*” -sic-.

Postula que la inexistencia de ley que justifique la pretensión de la SIGEN de intervenir en la Universidad, en particular si se considera que aquélla decidió de forma unilateral realizar una auditoría a partir del 28 de octubre de 2024, “... *es un hecho que la sentencia en crisis no soslaya*” (sic), lo que queda evidenciado “... *en el considerando 6.5 mediante el cual se sostiene que se encuentra acreditada la existencia del sistema de auditoría interna de la Universidad, la publicidad de sus informes, los informes de la Contaduría General, entre otras cuestiones*” (sic).

Concluye que no existe la apuntada tensión entre dos sistemas normativos, sino un principio constitucional y la intención de no respetarlo por parte de las demandadas.

3.2) Luego de transcribir el considerando 5.1 de la sentencia apelada, se agravia por cuanto, en la labor de definir la apariencia del derecho invocado, el Sr. juez no ha considerado el artículo 129 de la ley 27.521 y, fundamentalmente, el debate parlamentario que dio origen a su texto.

Sostiene que, en diciembre de 2020, en oportunidad de aprobar el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

2021 mediante la ley 27.591, el Poder Legislativo reguló claramente la situación del control interno y externo de algunas entidades y de las Universidades Nacionales en el Capítulo XII, con las modificaciones a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto.

Destaca que el proyecto remitido en ese momento por el Poder Ejecutivo Nacional al Poder Legislativo incluía expresamente a las Universidades Nacionales en el control interno a cargo de la SIGEN.

Expone que, frente a ello, y como fuera transcrito oportunamente, distintos legisladores manifestaron que resultaba inadmisibles pretender mantener a las Universidades Nacionales bajo el control de la SIGEN, y que ello implicaba terminar con la autonomía universitaria, poniendo a las universidades no afines de rodillas y a merced del Poder Ejecutivo Nacional.

Recuerda que, finalmente, el Poder Legislativo decidió cambiar el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo y excluir la mención al control interno por parte de la SIGEN al referir a las Universidades Nacionales.

Puntualiza que, en este sentido, es inescindible el tratamiento de la cuestión planteada con el análisis del artículo 129 de la ley 27.521 -con consideración expresa del debate parlamentario que le dio origen-.

Repara que en aquella oportunidad fue el Poder Legislativo el encargado de preservar la autonomía y autarquía universitaria plasmada en la Constitución Nacional, y que hoy dicha tarea recae en el Poder Judicial.

Hace hincapié en que luego de la reforma constitucional de 1994, las Universidades Nacionales adquirieron un *status* jurídico especial en el esquema estatal argentino, en cuyo marco se encomendó al Congreso de la Nación la sanción de leyes de educación que garantizaran los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales (art. 75, inc. 19), lo que derivó en la sanción de la Ley de Educación Superior, que contiene normas tendientes a otorgar mayor independencia a las Universidades Nacionales y a restringir las posibilidades de injerencia del Poder Ejecutivo Nacional en su ámbito





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

institucional, siendo los poderes Legislativo y Judicial quienes han adquirido el rol de controlantes de los actos y normas de las instituciones de educación superior.

3.3) Alude a que en el considerando 5.3 de la sentencia apelada, se establece que no resultan viables las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo cuando -como en el caso- se pretende imponer un inoportuno discernimiento sobre cuestiones que, por su complejidad fáctica y jurídica, exceden el limitado ámbito de conocimiento preliminar.

Reitera que su parte ha solicitado una medida de no innovar y, por lo tanto, los efectos jurídicos y materiales perseguidos consisten en mantener la situación que venía siendo observada por ambas partes de este proceso (también por la AGN, la PTN y por varios organismos del Poder Ejecutivo Nacional).

Postula que *“... en la actualidad el plexo normativo aplicable a la presente controversia no ha sido modificado, lo único que ha ocurrido es el cambio de criterio del Procurador del Tesoro de la Nación en un dictamen de carácter no vinculante”* (sic).

Recalca que, *“[p]or ello, se impone la necesidad de no innovar la situación imperante hasta tanto se dicte la sentencia de fondo que ponga fin a la presente acción y en ello se basa la medida cautelar solicitada por esta parte”* (sic), requerimiento que no implica imponer el análisis de cuestiones que exceden el limitado ámbito de la medida cautelar.

Afirma que la medida de no innovar no conlleva un adelanto de la cuestión de fondo ni produce efectos jurídicos y materiales irreversibles.

Señala que la sentencia sostiene que se encuentra acreditado que la Universidad reglamentó su régimen de control interno a través de la resolución (CS) N° 8237/2013 -la cual no ha sido cuestionada por las demandadas y se encuentra plenamente vigente-, y además ha verificado la actividad de auditoría interna desplegada por la AG.UBA. Indica que, por tal





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

razón, resulta claro que la petición cautelar efectuada por su parte no excede el limitado ámbito de conocimiento preliminar.

Añade que la tutela deviene necesaria en tanto su concesión no afecta el interés público, sino que, por lo contrario, busca protegerlo frente al accionar intervencionista del Poder Ejecutivo, ejercido mediante la SIGEN.

Entiende que *“... fácil es advertir que con expresa consideración del plexo normativo aplicable, y de las situaciones de hecho que suscitan estos actuados (la nota recibida de la SIGEN, la demanda impetrada y todas las manifestaciones publicadas por los medios de comunicación y las redes sociales) denotan indubitadamente la negativa pública del Poder Ejecutivo Nacional, en general y en particular de la SIGEN, de ajustar su conducta a las normas vigentes en la materia, y fundan la procedencia del presente recurso, lo que así solicito se declare”* (sic).

3.4) Reproduce lo sostenido en el considerando 6.4 en cuanto a la falta de acreditación del peligro en la demora, y, asimismo, el punto 6.2 (ambos de la sentencia de grado).

Se queja por cuanto, habiendo su parte solicitado una medida de no innovar para que se mantuviera la situación de hecho, no se ha ordenado en forma expresa en la parte resolutive que el Poder Ejecutivo Nacional y la SIGEN *“... se abstengan de realizar cualquier tipo de acción vinculada con intervenciones a la universidad, bajo el nombre de auditorías y/o cualquier otra denominación que implique el control interno”* (sic), y *“... ajustar su conducta al respeto de la normativa aplicable de la Universidad - resoluciones nro. 8237/13 y 1920/18- de la interpretación de la CSJN, de los anteriores dictámenes de la PTN y en los actos reflejados por la propia SIGEN desde al menos el año 2013”* -sic-.

Asevera que *“... de no hacerse lugar al presente recurso los derechos constitucionales de mi mandante se verían irreversiblemente conculcados con las gravísimas consecuencias jurídicas que tal situación*





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

generaría, restando 'eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso'" (sic).

Solicita que, en tanto se encuentran configurados los hechos que fundan el requisito del peligro en la demora, así se lo declare.

3.5) Peticiona que se haga lugar al recurso interpuesto en virtud de los agravios vertidos, y, en consecuencia, se ordene que "... *el Poder Ejecutivo Nacional y la SIGEN se abstengan de realizar cualquier tipo de acción vinculada con intervenciones a esta Universidad, bajo el nombre de auditorías y/o cualquier otra denominación que implique el control interno y que se les ordene ajustar la conducta al respeto irrestricto de la normativa aplicable en esta Universidad (Resoluciones (CS) N° 8237/13 y 1920/18) hasta tanto se dicte sentencia de fondo pasada en autoridad de cosa juzgada*" -sic-.

4°) Que en su presentación recursiva, la SIGEN alude a los antecedentes del caso.

4.1) Se agravia por cuanto el Sr. juez desestimó la medida cautelar solicitada por su parte.

Luego de transcribir los considerandos 5.1, 5.3 (último párrafo) y 5.4 de la resolución de grado, apunta que de su lectura surge que el Sr. juez no ha comprendido lo requerido por su parte.

Aclara que lo que solicitó su parte, fue que se ordenara a la UBA la remisión al juzgado de la información y documentación que respaldaba la rendición de los fondos transferidos por la ex Secretaría de Políticas Universitarias durante los ejercicios 2022-2023.

Señala que ello es muy diferente a la pretensión de fondo, que persigue un pronunciamiento sobre la competencia de la SIGEN para auditar a la UBA, en orden a lo establecido en el artículo 59 de la ley 24.521.

Dice que la cautela pedida tiene como finalidad preservar la documentación, a fin de asegurar que la misma no se extravíe, modifique o altere y, de ese modo, garantizar que al final del litigio se haga efectivo el control sobre la aplicación de esos recursos públicos.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Afirma que lo peticionado no es un avance sobre el fondo de la cuestión, porque, en caso de hacerse lugar a la medida, ello no implica el inicio de una auditoría ni conlleva la competencia de la SIGEN para auditar a la UBA, dado que únicamente se busca resguardar la información y su reserva en Secretaría.

Alude a que la aseveración de la UBA, atinente a que el objetivo de la SIGEN es contar con la documentación para auditar y tener acceso a los papeles de trabajo, sin que previamente estuviera resuelto si se encontraba legalmente habilitada para ejercer el control interno de la universidad, resulta incorrecta, en tanto “... *no es eso lo que pidió mi parte*” (sic).

Insiste en que la SIGEN no solicitó que la documentación quedara a su disposición para iniciar una auditoría, sino que el objeto de la pretensión cautelar expuesto en el capítulo X de la demanda radicó en que se dictara una medida positiva, a los fines de ordenar a la UBA remitir al juzgado la documentación allí enumerada.

Pone de relieve que las medidas cautelares tienen por finalidad garantizar que los pronunciamientos definitivos que se adopten al final del juicio no se tornen insustanciales o de imposible cumplimiento.

Explica que, en la ejecución de su trabajo, los auditores tienen que adoptar medidas para asegurarse que la documentación que sirve de sustento a su informe sea confiable y válida, para lo cual siguen procedimientos de preservación, tanto para la evidencia impresa como para la digital.

Cita disposiciones de las Normas Internacionales de Control Interno del *Committee of Sponsoring Organizations*, versión 2013 – Normas COSO– (“Principio 13”), y de las Normas Generales de Control para el Sector Público Nacional (apartado 13.3).

Reitera que su parte pretende resguardar en el juzgado la información y documentación que, luego de dictada la sentencia definitiva en la





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

presente causa, será auditada y permitirá a la SIGEN sostener conclusiones válidas.

Se pregunta, ante el conflicto suscitado entre las partes, de qué otra forma podría acceder al final del juicio a la documentación en cuestión.

Indica que es desacertado sostener que su parte ha solicitado una medida cautelar innovativa, dado que, la circunstancia que la UBA remita al Juzgado la documentación requerida, no altera el estado de hecho ni de derecho existente al presente (es decir, no implica el reconocimiento de la competencia de SIGEN para auditar esa casa de estudios).

Sostiene que es inexacto lo expresado en la sentencia, porque acoger favorablemente la medida solicitada no significa un adelantamiento de la decisión de fondo, ni altera el estado de hecho o de derecho; mientras que, por el contrario, rechazar la medida impide a su parte asegurarse el debido resguardo de la documentación, que oportunamente le permitirá auditar en qué y cómo la Universidad dispuso de los fondos transferidos por el Tesoro Nacional, cuestión de interés público.

Concluye que, en suma, el objeto de la medida solicitada por la SIGEN no coincide con el de la demanda de la acción principal.

4.2) Afirma que la tutela requerida no tiene efectos jurídicos o materiales irreversibles.

En este aspecto, se agravia de lo sostenido en el punto 5.4 de la resolución recurrida, en cuanto a que la concesión de la medida produciría efectos jurídicos y materiales irreversibles (cfr. arts. 3, inc. 4 y 14, inc. e, de la ley 26.854).

Señala que, atento a que lo peticionado es que la documentación e información sean puestas en resguardo del Juzgado, se sigue que mal puede considerarse que tal medida produzca efectos irreversibles.

Advierte que, poner a disposición del Juzgado documentación e información de carácter público, no tiene el carácter de un hecho generador de efectos jurídicos irreversibles a favor de alguna parte o





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

que resulte susceptible de alterar su situación jurídica. Añade que tampoco se presentan efectos materiales irreversibles. Explica que si al final del litigio se reconoce la competencia de la SIGEN para auditar a la UBA, se procederá a controlar dicha documentación; mientras que, en caso contrario, el Juzgado devolverá la documental a la UBA.

Repara en que si la documentación requerida no es puesta a disposición de su parte, o la misma está incompleta o alterada, los auditores no podrán llevar adelante su tarea, y no resultará posible auditar la aplicación de las transferencias de los recursos públicos allí documentados; circunstancias éstas que constituirían efectos jurídicos y materiales irreversibles y no deseados.

4.3) Se queja por cuanto el Sr. juez considera que no se encuentra configurado el peligro en la demora.

Dice que, contrariamente a lo afirmado, hay peligro en la demora y la documental debe ser preservada.

Indica que la información y la documentación solicitadas en la cautelar coadyuvan a la eficacia de la pretensión principal (es decir, a que la UBA cumplimente el artículo 59 de la Ley de Educación Superior, subsuma su autarquía económico-financiera en el marco de lo establecido en la ley 24.156, y rinda cuentas y reconozca la competencia de la SIGEN para auditarla).

Esgrime que “[c]omo sabemos el trascurso del tiempo aumenta la posibilidad que la documentación se pierda o altere. Esta consideración, sumada al escaso porcentaje de rendición, pone en evidencia la necesidad de tomar medidas urgentes que preserven esa información” (sic).

Destaca que la urgencia se funda en el interés público de rendir cuentas, propia de nuestro sistema republicano de gobierno; rendición que debe ser oportuna, transparente y que no admite dilaciones.

Recalca que si no se garantiza con premura el resguardo de los datos, al final del presente pleito no será posible llevar a cabo auditorías basadas en documentación confiable. Pone de resalto que esta información





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

nunca ha sido relevada en el marco de una auditoría (ni de la AGN ni de la SIGEN).

Insiste en que la información debe ser confiable y completa, su protección debe ser apta para un posterior análisis y, fundamentalmente, debe ser conservable, debiendo mantenerse disponible por el período de tiempo necesario, de modo de respaldar las acciones, permitir una apropiada rendición de cuentas y responder ante eventuales revisiones (conf. *Committee of Sponsoring Organization* COSO III, modelo de referencia internacional).

Manifiesta que, contrariamente a lo afirmado en la sentencia, no se está ante un daño incierto, hipotético o meramente conjetural. Señala que ello es así, dado que los auditores siguen normas de auditoría que establecen las características que debe reunir la evidencia, siendo una de ellas la confiabilidad. Enfatiza que de ahí surge la importancia de asegurar la documentación.

Hace hincapié en que, en el *sub examine*, la prevención del daño (contemplada por el art. 1710 del C.C.C.N.) se traduce en resguardar la documentación e información.

Entiende que, “[e]n definitiva, la tutela jurídica que el accionante pretende que le sea reconocida en la sentencia definitiva, se encuentra en peligro ante la falta de otorgamiento de la medida solicitada, debido al riesgo que la información y documentación que respalda importantes erogaciones de la demandada -no rendidas aún- se pierda o se altere, y de ese modo no reúna las condiciones de seguridad y confiabilidad para que los auditores puedan arribar a conclusiones válidas” (sic).

4.4) Alega que la verosimilitud del derecho de la SIGEN se desprende de la letra del art. 59 de la Ley de Educación Superior y su remisión a la ley 24.521, aspecto que el Sr. juez no analizó.

Arguye, tras reproducir la norma señalada, que la propia ley, dictada como consecuencia de la consagración de la autonomía y autarquía universitaria en la reforma constitucional de 1994, establece que esa





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

autarquía económica financiera se ejerza en el marco de la Ley de Administración Financiera y los sistemas de control del sector público nacional (ley 24.156).

Puntualiza que esta prescripción encuentra sustento en que las Universidades Nacionales se financian con los fondos que les aporta el Estado Nacional.

Aclara que el art. 2° de la ley 24.521 no sólo refiere al financiamiento, sino que establece que *“El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales...”* (sic).

Aduce que, entonces, el legislador estableció el financiamiento y la fiscalización a las universidades por parte del Estado, como la cara y la contracara de una misma moneda.

Dice que la Ley de Educación Superior impuso a las Universidades Nacionales ejercer su autarquía económico-financiera en el marco de la ley 24.156, porque es esa la ley fundamental que regula el sistema presupuestario, de control interno y de control externo del Sector Público Nacional, al que pertenece la Universidad de Buenos Aires.

Reconoce la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que sostiene que las Universidades Nacionales no dependen del Poder Ejecutivo Nacional, pero afirma que tal independencia no se contradice con la aplicación en su ámbito del sistema de control interno de la ley 24.156, cuyas disposiciones resultan de aplicación a todo el Sector Público Nacional.

Explica que el ejercicio de las funciones de la SIGEN en el ámbito de las Universidades Nacionales no implica el control de los programas de estudio, la composición de las cátedras, la elección de autoridades o cualquier otra cuestión en las que las casas de estudio ostentan autonomía y autarquía; añade que tampoco evidencia una intromisión del Poder Ejecutivo Nacional, ya que auditar significa únicamente la fiscalización de la aplicación de los fondos que el Tesoro Nacional ha girado a aquéllas.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Cita lo dispuesto por el art. 8° del decreto 1344/2007, reglamentario de la ley 24.156, “... *norma que hasta la presente causa la UBA nunca había impugnado*” (sic).

Sostiene que su contraria, al sostener que el control de los fondos importa una intromisión que afecta la autonomía universitaria, pretende sustraer tales recursos de uno de los organismos rectores del sistema de control, afectando la transparencia y el principio de rendición de cuentas en los que se basa el sistema republicano de gobierno, consagrado por el artículo 1° de la Constitución Nacional.

Destaca que los fondos con los que la UBA atiende sus gastos de funcionamiento provienen principalmente del Tesoro Nacional, son incluidos en el presupuesto y son girados por la actual Subsecretaría de Políticas Universitarias, aspectos que no fueron tratados por el Sr. magistrado.

Entiende que el Sr. juez prejuzga, dejando entrever que el ejercicio por parte de la SIGEN, de sus funciones de auditoría y control, significaría una intromisión del Poder Ejecutivo. Añade que la sentencia confunde el control de los actos y las normas de la Universidad, con la rendición de cuentas de los fondos que el Estado le gira y la fiscalización de los mismos.

Insiste en que no se persigue controlar la libertad de cátedra, ni los actos emitidos por las autoridades competentes de la Universidad o las normas que ésta dicta, sino que lo que se busca es hacer cumplir el artículo 59 de la Ley de Educación Superior, que remite a la ley 24.156, que establece un sistema de control interno determinado, y cuya inconstitucionalidad o inaplicabilidad no se encuentra en debate en el caso.

Reitera que el Sector Público Nacional tiene dos sistemas de control establecidos por la ley 24.156: el control interno del gasto público (a cargo de la SIGEN), y el control externo (a cargo de la Auditoría General de la Nación). Añade que ambos sistemas coexisten armónicamente en los organismos del Sector Público Nacional, y que uno no excluye el otro, sino que





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

se complementan en orden a mejorar la gestión y asegurar la transparencia de la gestión de los recursos públicos.

Alega que “[l]a sentencia recurrida no da certidumbre sobre este punto, ya que, por un lado destaca la aplicación de la Ley de Administración Financiera, cuando dice que ‘siguiendo el lenguaje de la cláusula constitucional dispone que las universidades nacionales tienen autarquía económica y financiera, lo que implica, sin hesitación y entre otras facultades, la posibilidad de autoadministrarse y de disponer de los aportes que reciben del Tesoro Nacional y de los recursos complementarios propios que generan como consecuencia del ejercicio de sus funciones, dentro del régimen instituido por la Ley de Administración (cfr. arts. 2, 58 y 59, LES)’, pero a renglón seguido se limita a transcribir sólo el artículo 59 bis, en lo que pareciera indicar que el único control que corresponde efectuar sobre las Universidades Nacionales le compete a la Auditoría General de la Nación (apartado 4.4.)” -sic-.

Patentiza que esto último no es así, ya que ambos sistemas coexisten, se complementan y comparten el universo controlado.

Indica que “[e]l aludido error queda demostrado en forma patente en el apartado i) del punto 6.5. que dice ‘...i) La UBA acreditó que, a través de la resolución nro. 8237/13, reglamentó un régimen de control interno. A tal fin, estableció que la actividad de auditoría interna le corresponde a la Auditoría General de la Universidad (AG-UBA), órgano unipersonal dependiente del Consejo Superior (art.3). Sus funciones son descriptas exhaustivamente en el art. 6. A su vez, la Auditoría General lleva a cabo sus actividades conforme lo establecido en el plan de auditoría aprobado por el Consejo Superior de la Universidad, debiendo luego publicar los informes finales y el informe anual en la página web de la Universidad (confr. art. 8 y 9)” -sic-.

Expone que la auditoría general de la UBA tiene las funciones propias de las unidades de auditoría interna creadas en todos los organismos, entes, empresas y sociedades del Sector Público Nacional, pero





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

su existencia no excluye el ejercicio de las funciones de la Sindicatura General de la Nación.

Aclara que, en suma, el sistema de control del Sector Público Nacional implementado por la ley 24.156 se integra por las unidades de auditoría interna que funcionan en cada jurisdicción, ente, empresa o sociedad del mismo (en el caso de la UBA, su Auditoría General), “... *por la SIGEN, como órgano rector del sistema de control interno, y por la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo*” (sic). Apunta que, por ello, la existencia de la Auditoría General de la UBA no se contrapone con la competencia de la SIGEN para auditarla. Todos componen el sistema de control que la citada ley estableció.

Refiere a lo señalado por el Sr. juez en el punto 6.5 de la sentencia (donde menciona que se encuentra publicada por la UBA la normativa aplicable, el manual de procedimientos de auditoría, el plan de auditoría anal de los años 2023 y 2024 y los informes de auditoría de los años 2015 a 2024).

Arguye que estos extremos son comunes a todos los sujetos comprendidos en el Sector Público Nacional, pero que esto no menoscaba ni contradice el derecho de la SIGEN de obtener la medida cautelar solicitada.

Puntualiza que el hecho que la Auditoría General de la Nación audite a la Universidad de Buenos Aires, no significa que SIGEN no la deba auditar.

Alega que también evidencia la incorrecta interpretación del sentenciante, lo sostenido en el apartado ii) del punto 6.5., en el que alude a la resolución N° 600/2021 del Ministerio de Educación, mediante la que se aprobó el Reglamento de Rendición de Cuentas de los fondos transferidos por la Secretaría de Políticas Universitarias.

En este aspecto, aclara que: - “... *el sistema SITRARED, implementado por la citada Resolución, se aplicó a los fondos transferidos por la entonces Secretaría de Políticas Universitarias a partir de la notificación de*





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

esa resolución (ver art. 8), mientras que los anteriores debían ser rendidos conforme la normativa vigente al momento de asignación de los fondos” (sic); - “... de acuerdo a ese procedimiento, que el Juzgado reconoce y destaca, la UBA no rindió el 90,22% de los fondos que recibió de la ex Secretaría de Políticas Universitarias por el período 2015-2021. Tampoco rindió el 98,87% de los fondos del año 2022” (sic); - “[p]or lo tanto, lejos de restarle verosimilitud a la medida solicitada, la obligación de rendir cuentas de acuerdo al procedimiento establecido en la Resolución ME N° 600/2021, refuerza la necesidad de SIGEN, como órgano rector del sistema de control interno del Sector Público Nacional, de asegurar la preservación de la documentación que respalde las rendiciones de cuentas no efectuadas por la UBA en los altos porcentajes arriba indicados” (sic).

Observa que el Sr. magistrado descarta cualquier examen del artículo 59 de la Ley de Educación Superior, ciñéndose exclusivamente a citar el 59 bis de esa norma.

Indica que para fundar el rechazo, la sentencia trae a colación la autonomía y autarquía universitarias (apartados 4.3.), características que no han sido puestas en discusión por su parte y que no se oponen al envío al juzgado de la documentación respaldatoria de sus gastos.

Recuerda que las medidas cautelares no exigen el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino solo de su verosimilitud.

4.5) Se queja por cuanto, según sostiene, la medida cautelar no afecta el interés público, el que sí se ve afectado con el rechazo.

Alude a que si la documental existe y quien la organiza y administra es una entidad que debe dar cuenta de lo actuado, no se advierten razones para no ordenar suministrarla a través de la medida cautelar solicitada, a los efectos de que se encuentre en custodia del Poder Judicial con la urgencia del caso.

Insiste en que la rendición de cuentas (exposición clara y oportuna de los actos públicos), es inherente al sistema republicano de





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

gobierno (art. 1° de la Constitución Nacional), razón por la cual desestimar una medida que pretende asegurarla atenta contra el control de la aplicación de los recursos públicos, que resulta ser una cuestión de evidente interés público.

Pone de resalto que al rechazar la medida cautelar solicitada por su parte, el Sr. magistrado ha desestimado la posibilidad de resguardar la documentación que respalda “... *la rendición de cuentas de \$ 5.107.644.818, a fin de examinar los bienes y servicios que la UBA adquirió, a través de qué procedimiento de selección y cómo se aseguró de pagar precios razonables*” (sic).

Cita doctrina.

Asevera que “... *poner a disposición la documentación e información de carácter público que sustenta la utilización por una Universidad Nacional de los recursos del erario público, hace a la transparencia y al interés público comprometido*” (sic).

Expone que el legislador ha dispuesto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia de la gestión pública, conforme los siguientes principios que surgen del artículo 1° de la ley 27.275: presunción de publicidad; transparencia y máxima divulgación; máximo acceso; máxima premura.

Esgrime que “... *considerando el carácter público de la Universidad de Buenos Aires, quien es sujeto obligado a brindar información conforme el inciso j) del artículo 7° de La Ley N° 27.275, la denegatoria de la medida cautelar resulta inconsistente con los criterios de máxima divulgación que la legislación indica*” (sic).

Repara en el que rechazo de la medida solicitada por su parte, vulnera severamente el interés público, por cuanto desconoce el principio de máxima divulgación de la información pública.

Hace notar que “.... *de mantener el criterio sentado en la sentencia aquí en crisis, podría producirse un hecho inédito que es que un organismo del Sector Público Nacional deba recurrir a la utilización de la vía del acceso a la información pública para obtener documentación que acredite*





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

las rendiciones de cuentas adeudadas, y así poder ejercer las funciones que le fueron legalmente atribuidas” (sic).

4.6) Se agravia por cuanto, según entiende, la sentencia apelada evalúa erróneamente la prueba aportada, sesga partes determinantes de los documentos y le otorga a éstos un sentido que no tienen. Afirma que, como consecuencia de ello, se obtienen conclusiones erróneas.

Explica que en el punto 6.5. de la sentencia, el Sr. juez destaca distintas circunstancias que, a su juicio, resultan relevantes para dar sustento a la decisión recurrida, “... *pero lo cierto es que las mismas responden al estricto cumplimiento de la ley*” (sic).

Reproduce el punto i del considerando 6.5. Sobre el particular, recalca que: - tal como la misma sentencia reconoce, la Auditoría General de la UBA tiene a su cargo las funciones propias de la auditoría interna; - como se expuso precedentemente, la ley 24.156 integra el sistema de control interno con la SIGEN y con las unidades de auditoría interna de cada jurisdicción y entidad del Sector Público.; - en cuanto a la publicación de sus informes, debe tenerse en cuenta que el artículo 32 de la ley 27.275 establece que “...*los sujetos obligados deberán publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos....i) Los informes de auditorías o evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades*” (sic); - dado que la demandada resulta alcanzada por la aludida ley, conforme lo establece su artículo 7 inciso j), la publicación de la información que el Sr. juez de grado destaca como hecho relevante, no es tal, sino que se trata del cumplimiento de la obligación legal de la Universidad.

Cita lo señalado por el Sr. magistrado en el considerando 6.5., punto ii) y sostiene que con ello, el sentenciante deja traslucir que si no se suspendieron las transferencias de fondos era porque las rendiciones de los mismos se efectuó correctamente.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Afirma que la competencia para suspender las remesas es facultativa y fue asignada a la entonces Secretaría de Políticas Universitarias, (hoy Subsecretaría), atribución que es ajena a SIGEN.

Aclara que lo que persigue su parte es auditar el destino de esas transferencias, y no encontrar justificaciones para desfinanciar a la demandada.

Añade que la falta de interrupción de los giros nunca puede ser argumento para aceptar que no se rindan los fondos ya remitidos y que no se audite en qué y cómo se gastaron.

Pone de relieve que en considerando 6.5.ii), el Sr. juez alude a otra previsión del anexo II de la resolución 600/2021, que establece que el Ministerio de Educación podrá requerir a los receptores de fondos toda documentación original que se considere necesaria, en cualquier instancia en que se encuentre el procedimiento de rendición de cuentas.

Asevera que su parte así lo hizo en la nota NO-2023-70695523-APN-DNPEIU#ME (aportada como prueba por la SIGEN), sin obtener resultado alguno.

Hace hincapié, por lo demás, en que:

“En el mismo punto 6.5.ii) se observa que la sentencia reproduce sólo un párrafo de la NO-2023-70695523-APN-DNPEIU#ME (aportada como prueba por SIGEN), lo que desvirtúa lo allí manifestado.

En la sentencia apelada se señala que ‘...si bien la SIGEN manifiesta que la universidad no rindió de forma completa los fondos transferidos por el período 2015-2021 —circunstancia negada por la UBA— en la nota NO-2023- 70695523-APN-DNPEIU#ME la Directora Nacional de Presupuesto e Información Universitaria indica que ‘...dado que se trata de datos volcados a registros manuales de esta Dirección, eventualmente podría existir algún error involuntario en la situación informada que se adjunta en detalle, en cuyo caso solicitamos sea comunicado a la brevedad...’.

Es decir, considera sólo ese párrafo de la nota y omite ponderar el resto y el listado Anexo, que es lo que le otorga sentido a la misma.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Empecemos por la referencia de la Nota, que dice 'Reclamo Rendiciones de Ctas. 2015-2021'. Luego, especifica que se remitió '... a los fines de exponer la situación que, al día de la fecha, mantiene esa Universidad Nacional respecto de las rendiciones de fondos transferidos entre los años 2015 y 2021'.

Así, agrega que se le hace llegar '...el listado actualizado, el que esta vez contiene, además, el concepto asociado a cada Resolución de asignación de fondos para dar mayor claridad a su identificación y tratamiento', para finalizar indicando –luego del párrafo transcrito en la sentencia- que '... tratándose de transferencias de fondos, cuyas rendiciones se encuentran largamente vencidas y por montos, sin duda, relevantes, se solicita imprimir al tema, la mayor prioridad, así como arbitrar los medios para regularizar tal situación'.

Este último párrafo, que ratifica la falta de rendición de cuentas sostenida por mi parte, fue omitido en la sentencia, transcribiendo allí sólo aquel que refiere a posibles errores involuntarios derivados de la carga manual. Así, se prescinde de un elemento fundamental que es el listado adjunto a esa nota, en el que se nominan 180 transferencias, debidamente identificadas con número de acto administrativo y monto, con el detalle que indica que la Universidad no rindió el 90,22% de dichas remesas, por un total de \$ \$ 4.826.594.036,92.

Sin lugar a dudas es una omisión relevante. Al focalizar solamente en el párrafo transcrito, cabe entender que la alegada falta de rendición podría derivarse de algún error involuntario al cargar las rendiciones. Esto no es así. No hay error involuntario que omita cargar rendiciones de 180 transferencias por un total de casi \$ 5.000.000.000" (sic).

Se agravia, asimismo, de lo expuesto en el punto 6.5.iii) de la resolución recurrida, por cuanto esta manifestación resulta improcedente.

Manifiesta que es inexacto sostener que de la cuenta de inversión del año 2023 de la Contaduría General de la Nación surge que la





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

totalidad de las instituciones han dado cumplimiento en cuanto a la información requerida por las pertinentes normas de cierre.

Explica que lo que expresa la Contaduría General de la Nación es que todas las universidades nacionales han presentado la “Ejecución Presupuestaria” del ejercicio 2023; es decir, que tal afirmación no se refiere a la rendición de cuentas al Ministerio de Educación de los recursos públicos transferidos, o líneas presupuestarias rendibles.

Pone de resalto que, por ello, citar ese dato como relevante para la decisión adoptada, demuestra una errónea evaluación de la prueba y la incorrecta aplicación de los subsistemas de la ley 24.156.

Reitera que la circunstancia que tanto la Auditoría General de la Nación como la Auditoría General de la UBA publiquen sus informes, no significa que la SIGEN no tenga atribuciones para realizar auditorías.

Indica que, por tal razón, “... *también nos agravia lo expresado en el apartado 6.5.iv)*” (sic).

Se queja por cuanto en el punto 6.5.v) de la resolución recurrida, el Sr. juez afirma que en tanto la UBA había explicado las características de su sistema de gestión de documentos no existía elemento alguno para sostener el peligro cierto de que la documentación de respaldo se extraviara o alterara.

Esgrime que dicha afirmación le causa agravio, “... *porque, en primer término, no se ha ponderado si el ‘sistema de gestión de documentos’, ha sido auditado y si ofrece garantía de seguridad e inviolabilidad*” (sic).

Sostiene que “... *el mero paso del tiempo incrementa el riesgo de pérdida o alteración, lo cual crece en importancia teniendo en cuenta los bajos porcentajes de rendición registrados, y que la documentación de respaldo, nunca ha sido relevada en el marco de una auditoría*” (sic).

Concluye que, “[p]or ello, carece de fundamento considerar que el sistema de gestión de documentos de la UBA es sustento suficiente para no exigirle que remita al Juzgado la documentación e información relativa





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

a la aplicación de los fondos no rendidos, ni que dicho sistema garantiza el resguardo de la misma” (sic).

5°) Que la Universidad de Buenos Aires (UBA) promovió - con fecha 28 de octubre de 2024- demanda en los términos del art. 322 del C.P.C.C.N., contra el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), “... *a fin de que V.S declare la inconstitucionalidad del art. 8 del Decreto 1344/07 y la incompetencia de la SIGEN para ejercer el control interno de esta Universidad por resultar contradictorios e incompatibles con las normas, principios y garantías de la Constitucional Nacional” (sic).*

Sostuvo que la normativa cuestionada comportaba una inexcusable violación del orden jurídico constitucional, vulnerando lo dispuesto por los artículos 75, inciso 19, y 99, inciso 2°, de la Constitución Nacional, las leyes 24.521 y 24.156, los arts. 77, 83 y 98 del Estatuto Universitario y las pautas contenidas en la resolución (CS) N° 8237/2013, “... *procurándose con esta acción la tutela jurisdiccional de los derechos de esta parte” (sic).*

Apuntó que constituía el objeto principal de la acción promovida, una declaración judicial de certeza, “... *en virtud de la cual se establezca la inconstitucionalidad y, por ende, la correlativa inaplicabilidad a mi representada de la citada disposición legal y la inexistencia de relación jurídica entre la SIGEN y esta Universidad en cuanto al control interno, a mérito de las razones precisadas” (sic).*

Puntualizó que “[e]llo, bajo las normas adjetivas atinentes al trámite del proceso promovido (art. 322 del Código cit.) y sin perjuicio del dictado, con carácter previo y urgente, de una medida cautelar la cual se solicita en el capítulo IX.- *infra, tendiente a que V.S decrete que el PEN y la SIGEN se abstengan de realizar cualquier tipo de acción vinculada con intervenciones a esta Universidad, bajo el nombre de auditorías y/o cualquier otra denominación que implique el control interno, particularmente considerando que decidió unilateralmente la realización de una auditoría a partir del próximo 28 de octubre, careciendo de competencia para ello” (sic).*





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Añadió que requería, asimismo, que “... se les ordene ajustar la conducta al respeto irrestricto de la normativa aplicable en esta Universidad (Resoluciones (CS) N° 8237/13 y 1920/18) y también a la interpretación pacífica de la Corte Suprema de Justicia, de la Procuración del Tesoro de la Nación hasta el dictamen que luce en IF-2024-112489009-APN-PTN y de la reflejada en los actos de la propia SIGEN al menos desde el año 2013 hasta tanto se dicte sentencia de fondo pasada en autoridad de cosa juzgada, de conformidad con los antecedentes de hecho y de derecho que seguidamente se exponen” -ver punto “IV.- OBJETO” del escrito de inicio-.

En dicho marco, en el capítulo IX de la demanda, reiteró la petición en cuanto a que se decretara una medida cautelar a fin de que el PEN y la SIGEN se abstuvieran de realizar cualquier tipo de acción vinculada con intervenciones a la Universidad, “... bajo el nombre de auditorías y/o cualquier otra denominación que implique el control interno, particularmente considerando que decidió unilateralmente la realización de una auditoría a partir del próximo 28 de octubre, careciendo de competencia para ello” (sic), y que “...se ordene ajustar la conducta al respeto irrestricto de la normativa aplicable en esta Universidad (Resoluciones (CS) N° 8237/13 y 1920/18) y también a la interpretación pacífica de la Corte Suprema de Justicia, de la Procuración del Tesoro de la Nación hasta el dictamen que luce en IF-2024-112489009-APN-PTN y de la reflejada en los actos de la propia SIGEN al menos desde el año 2013” (sic); todo ello, hasta que se dictara sentencia de fondo pasada en autoridad de cosa juzgada.

Puso de relieve que el objeto de la tutela no coincidía con el de la acción principal.

Señaló que:

- la vía de hecho utilizada por la accionada (al remitir la nota por la cual ponía en conocimiento de su parte el dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación del 15 de octubre de 2024, así como la decisión unilateral de llevar a cabo, a partir del 28 de octubre de 2024, una





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

auditoría), comportaba una inexcusable violación del orden jurídico constitucional, vulnerando lo dispuesto por los artículos ya citados más arriba;

- la petición cautelar realizada por su parte, en su calidad de persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, e independiente del P.E.N., tenía por objeto exigir una conducta por parte de las demandadas, por lo cual se acreditaba la concurrencia de los requisitos del art. 15 y 16 de la ley 26.854;

- el objeto de la medida cautelar radicaba en que el Sr. juez ordenara a las demandadas abstenerse de realizar cualquier tipo de acción vinculada con intervenciones a la Universidad, bajo el nombre de auditorías y/o cualquier otra denominación que implicara el control interno, máxime considerando los términos de la Nota NO-2024-115243291-APN-SIGEN recibida el día 24/10/2024, vía por la cual se resolvió ilegítimamente efectuar una auditoría;

- la novedosa actitud evidenciada por las accionadas, rompía con la pacífica doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que había sostenido que el régimen vigente sustraía del ámbito académico las intervenciones del Poder Ejecutivo en las actividades que le eran propias, lo que incluía, naturalmente, su accionar de índole financiera (*Fallos*: 326:1355);

- la Procuración del Tesoro de la Nación también se había expresado en torno a la no injerencia del PEN e independencia de su jurisdicción en respeto a la autonomía y autarquía universitarias en numerosas y reiteradas ocasiones (entre otros, *Dictámenes* PTN 249:74; 263:238; 323:407).

- la propia SIGEN, estando en conocimiento de la normativa de control interno de esta Universidad y del rechazo a su intervención, no había efectuado -a esa fecha- acción alguna;

- el actual desconocimiento de las demandadas a una norma emanada de la Universidad, la cual no había sido cuestionada y por tanto se encontraba plenamente vigente, atentaba de modo palmario y manifiestamente ilegítimo, los principios de autonomía y autarquía de la

Fecha de firma: 05/08/2025

Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA



#39429669#465274282#20250804205718889



Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Universidad de Buenos Aires, conforme el art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, como así también del Estatuto Universitario, de la ley 24.521 y de la ley 24.156, lesionando y restringiendo el principio de división de poderes y el respeto a la ley vigente;

- en virtud de lo dispuesto en el artículo 98 de la ley 24.156, la SIGEN tenía competencia para realizar el control interno de modo exclusivo a los órganos y entes dependientes del PEN; mientras que la Reforma Constitucional del año 1994 otorgó autonomía y autarquía a las Universidades Nacionales (artículo 75 inc. 19), lo que motivó que su parte dictara la resolución (CS) 8237/2013 (resolución que fue publicada en el Boletín Oficial el 13 de enero del 2014) mediante la cual el Consejo Superior determinó que la Auditoría General de la Universidad de Buenos Aires sería la única entidad con competencia para realizar su control interno;

- en el año 2015 se efectuó la reforma legislativa de la Ley de Educación Superior, mediante la cual se incluyó el artículo 59 *bis*, el que establecía que el control externo de las Universidades Nacionales estaría a cargo de la A.G.N. en modo exclusivo y excluyente, mientras que, en cuanto al sistema de control interno, las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal, debían generar mecanismos de auditoría interna que garantizaran transparencia en el uso de los bienes y recursos;

- el 12 de diciembre de 2018 el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires dictó la Resolución (CS) 1920/2018, rechazando la intervención de la SIGEN y haciéndole saber que el control interno de esta continuaría siendo efectuado por su Auditoría General (AG-UBA); resolución que, oportunamente notificada a la SIGEN, no resultó objeto de cuestionamiento.

Invocó los principios de buena fe y de confianza legítima.

Puso de relieve que la nota recibida de la SIGEN y la negativa pública de las demandadas a ajustar su conducta a las normas vigentes en la materia vulneraba directa e inminentemente la autarquía y autonomía universitaria de la UBA.

Fecha de firma: 05/08/2025

Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA



#39429669#465274282#20250804205718889



Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Sostuvo que lo expuesto evidenciaba que la verosimilitud en el derecho de la UBA surgía palmariamente de la propia letra de la normativa vigente.

Precisó que la clara intención de intervención, a través de herramientas contrarias a la ley, constituía un supuesto grave y objetivamente impostergable que ameritaba el dictado de la medida cautelar solicitada, puesto que de lo contrario se concretaría un menoscabo constitucional de imposible reparación ulterior.

En cuanto al interés público comprometido, afirmó que el daño que provocaba la intromisión del PEN y la SIGEN era indudable, en tanto suponía la afectación irreversible de la autonomía y autarquía universitaria tan preciada por la sociedad toda y que hoy se debía proteger, pues era el interés público universitario el que se encontraba amenazado.

Aclaró que la medida solicitada no afectaba el interés público, sino que, por el contrario, “... es esta Universidad quien -con la medida peticionada- busca protegerlo frente al actuar intervencionista del PEN, ejercido a través de la SIGEN” (sic).

Ofreció prestar caución juratoria.

6°) Que, por otra parte, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) entabló demandada (el 31 de octubre de 2024) contra la Universidad de Buenos Aires.

Destacó que su pretensión principal consistía en que:

“Se libre manda judicial a fin que la UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA) cumpla con el artículo 59 de la Ley de Educación Superior N° 24.521 y para encuadrar su autarquía económico financiera en el marco de lo establecido en la Ley N° 24.156.

En consecuencia, se solicita que se la conmine a rendir cuenta documentada de los fondos transferidos por el Tesoro Nacional y a facilitar a la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (SIGEN) la información y documentación para auditar la aplicación de esos recursos.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Se hace saber a S.S. que no se pretende auditar planes de estudio, ni su contenido, ni la designación de autoridades, ni afectar la libertad de cátedra, ni designar el Auditor Interno de la UBA, cuestiones totalmente ajenas al objeto de las auditorías de SIGEN.

Se procura verificar la aplicación de los recursos girados por el Tesoro Nacional en el marco de la actividad propia del control interno, complementario al control externo que lleva a cabo la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN.” (sic).

Mientras que definió su pretensión cautelar en los términos siguientes:

“Desde que esta SIGEN envió al Rectorado de la UBA la Nota NO-2024-115243291- APN-SIGEN (22 de octubre de 2024), la demandada adoptó numerosas medidas tendientes a evitar ser auditada y rendir cuentas de los recursos que recibiera del Tesoro Nacional.

A efectos de asegurar el estricto cumplimiento del artículo 59 de la Ley N° 24.521, se solicita se ordene a la UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES que remita a ese Juzgado:

- Normativa interna de la Universidad para la aprobación y autorización de gastos por parte de cada funcionario;

- Normas reglamentarias vigentes referidas al circuito de Compras y Contrataciones;

- Listado de expedientes que conforman cada una de las rendiciones efectuadas sobre los fondos, sujetos a rendición, oportunamente transferidos por la (actual) Subsecretaría de Políticas Universitarias de la Secretaría de Educación durante los ejercicios 2022-2023;

- Detalle de las adquisiciones realizadas a través de los fondos transferidos por la cartera de Educación;

- Con relación a los Sistemas SIU PILAGÁ y SIU DIAGUITA (módulo compras; módulo patrimonio) se solicita contar con acceso a los mismos, en modo consulta, a fin de comprobar las registraciones de los correspondientes gastos y sus rendiciones de cuenta;





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

- *Normativa y reglamentación interna que rige la suscripción y ejecución convenios con el Poder Ejecutivo Nacional;*
- *Manuales, políticas y procedimientos establecidos en la Universidad para gestión de convenios;*
- *Nómina de los convenios suscriptos por la Universidad en el período 2022 -2023, con Organismos dependientes del Poder ejecutivo Nacional. Dicho listado deberá contener: tipo de convenio (marco y/o específico), su objeto, y el número de expediente por el cual se tramitó cada Convenio. Asimismo, el acto administrativo que autoriza su suscripción y si fueron ejecutados o continúan en vigencia;*
- *Detalle de los registros contables donde se asienten los convenios, con acceso a los mismos.*

En caso de negativa, se solicita se disponga la aplicación de apercibimiento por desobediencia de la orden judicial y astreintes” (sic).

En el capítulo destinado a la medida precautoria, manifestó que, atento lo prescripto por el art. 16 de la ley 26.854, solicitaba el dictado de una medida cautelar positiva, “... a los fines de ordenar a la UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES que se libre manda Judicial que solicite a dicha institución remitir a ese Juzgado la siguiente información:” (sic) -reitera aquí el detalle de la información requerida, en idénticos términos a los más arriba indicados-.

Aludió a los requisitos de admisibilidad de la medida cautelar solicitada.

Así, en cuanto a la verosimilitud en el derecho, sostuvo que:

- *“... el derecho reclamado resulta verosímil atento que, la SIGEN es competente para controlar el destino de los recursos que se giran desde el Tesoro de la Nación a las Universidades Nacionales (cfr. Ley 24.156, Ley 24.521). A la vez que, como fue expuesto, en los últimos años la UBA no ha rendido cuentas en debida forma y tampoco ha sido auditada por la AGN desde el 2018” (sic);*





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

- de tal forma, la SIGEN no contaba con información que permitiera efectuar el debido contralor de los fondos públicos a los fines de garantizar la transparencia en el uso de los recursos destinados a la educación superior;

- la verosimilitud en el derecho exigido para la procedencia de la medida cautelar se desprendía de la propia letra de la ley, a la que la conducta de la UBA se oponía arbitrariamente; “[d]ebe rendir cuentas y no lo hace” (sic).

En lo relativo al riesgo cierto e inminente de sufrir perjuicios sobre el interés público, el patrimonio estatal u otros derechos de su titularidad (art. 16, inc. 1°, de la ley 26.854), tras citar el criterio conforme el cual una mayor verosimilitud del derecho permitía atenuar la exigencia en el recaudo del peligro en la demora -y viceversa-, apuntó que “... *la inminencia y gravedad del daño surge evidente en el presente caso dado que al no querer encuadrar el accionar de las Universidades Nacionales en la Ley N° 24.156, se pretende sortear el eventual análisis de legalidad de los procedimientos para la utilización de recursos públicos y el régimen de responsabilidad de los funcionarios, evitando la obligación de rendir cuentas de su gestión*” (sic).

En este aspecto, añadió:

- “... *el peligro en la demora se configura en el caso en que, de no adoptarse la medida cautelar solicitada, se ocasione un perjuicio o daño inminente aún mayor que el ya ocurrido, y que transforme en tardío o frustre al eventual reconocimiento del derecho ...*” (sic);

- “[e]n efecto, debido a la reticencia de la UBA en ser auditada y rendir cuenta de los recursos públicos recibidos, se avizora el riesgo que la documentación respaldatoria solicitada se extravié o se altere” (sic);

- “[e]sto es, precisamente, lo que acontece en el presente caso, puesto que la medida cautelar solicitada pretende resguardar la información y documentación requerida, de modo de garantizar la rendición de cuentas sobre los importes girados por el Estado Nacional” (sic).





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

En punto a la idoneidad y la necesidad en relación con el objeto de la pretensión principal (art. 16, inc. 3°, de la ley 26.854), advirtió que:

- con la presente medida se buscaba evitar que la Administración continuara convalidando una situación irregular;

- la finalidad del pedido cautelar consistía en asegurar la eficacia práctica de la sentencia; en el caso, existía el riesgo de que se extraviara o se alterara la documentación requerida por la SIGEN, lo que tornaría a una eventual sentencia favorable en ineficaz;

- atento al conflicto suscitado entre ambas autoridades (SIGEN y UBA), la tutela judicial requerida por su parte resultaba idónea a los fines de cumplir con uno de los principios cardinales de la Constitución Nacional, cual era la transparencia en la gestión pública y en el uso de los recursos públicos y su debido control;

- era evidente “... que la medida solicitada resulta idónea y necesaria con relación al objeto principal, cual es que la UBA cumpla con el artículo 59 de la Ley de Educación Superior N° 24.521 y se encuadre su autarquía económico financiera en el marco de lo establecido en la Ley N° 24.156” (sic).

Bajo el título “Requisitos de la medida cautelar positiva” (sic), dijo que la Universidad de Buenos Aires se negaba a ajustar su accionar a lo establecido por el art. 59 de la ley 24.521.

Puso de relieve que la información que era requerida debía ser proporcionada por la UBA, incluso, a cualquier ciudadano que la solicitara, en orden al cumplimiento del Reglamento de Acceso a la información pública aprobado por el Consejo Superior de la Universidad por Resolución RESCS-2020-676-E-UBA-REC del 18 de diciembre de 2020, que establecía que toda información en poder de la Universidad se presumía pública, salvo las excepciones contempladas en el propio reglamento.

Cuestionó la negativa a brindar la información requerida por la SIGEN, cuando ésta debía ser brindada a cualquier ciudadano en el marco de las normas de acceso a la información pública.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Reparó en que la Universidad debía proporcionar información y documentación de su actividad, en el marco de la ley 24.156 y, por ende, rendir cuentas de los fondos que recibía.

Señaló que el incumplimiento del deber normativo a cargo de la Universidad, ocasionaría perjuicios graves de imposible reparación ulterior.

Explicitó que ello era así, en tanto la reticencia de la UBA a rendir cuentas, lesionaba gravemente el interés público de la sociedad, “... a la que le interesa que se fiscalicen los fondos públicos que se le otorgan para el adecuado cumplimiento de sus fines” (sic).

Esgrimió que la medida solicitada no afectaba el interés público; sino que, por el contrario, el mantenimiento de la renuencia a brindar la información para ser auditada era lo que lo que producía tal afectación. Añadió que la auditoría abonaba a los principios republicanos de transparencia y publicidad.

Por último, aclaró que la tutela requerida no tenía efectos jurídicos o materiales irreversibles.

En este aspecto, puntualizó que “[t]oda vez que la medida solicitada solo tiene por finalidad que la demandada aporte la documentación e información necesaria que SIGEN necesita para realizar la auditoría correspondiente, si V.S. decide hacer lugar a la misma, su vigencia no tendría ningún efecto perjudicial para la UBA y, tampoco generaría efectos jurídicos o materiales irreversibles que pudieran comprometer la vigencia y ejercicio de los derechos de la demandada” (sic).

7°) Que mediante la [resolución](#) del 15 de noviembre de 2024, el Sr. juez de grado dispuso la acumulación de la causa N° 18.784/2024 con la N°18.584/2024, y ordenó que ambas tramitaran en forma separada, hasta el dictado de una sola sentencia definitiva (cfr. arts. 88, 188, 189 y 194 del C.P.C.C.N.).

A su turno, la [SIGEN](#) (en cuyo servicio jurídico se unificó la representación judicial del Estado Nacional, a tenor de lo dispuesto en la





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

[resolución](#) RESOL-2024-115-APN-PTN) y la [UBA](#) presentaron los informes en los términos del art. 4° de la ley 26.854.

Tal como se vió, el Sr. juez de grado resolvió en el sentido que ha sido reseñado en el considerando 1°, decisión que resultó apelada por ambas partes.

8°) Que sentado cuanto antecede, es del caso destacar, como primera aproximación, que no se advierte como acertado el reproche de la SIGEN consistente en que el Sr. magistrado de grado no comprendió el alcance de la tutela requerida por su parte.

En efecto, de la lectura de la sentencia se desprende que el Sr. juez, al relatar las posiciones de las partes, refirió en forma correcta a la petición cautelar de la SIGEN, al indicar que ésta requería “... *el dictado de una medida cautelar a fin de asegurar el estricto cumplimiento del art. 59, ley 24.521*” (sic), y que “[p]ara ello, solicita se ordene a la UBA que remita a este Tribunal: (...)” -sic- (enumera allí el Sr. magistrado la documentación y otros extremos requeridos, en absoluta coincidencia con el escrito de demanda -ver punto 2.1 de la [resolución](#) de grado-).

Es así que el Sr. juez se expide sobre la pretensión de la SIGEN en los términos que han sido reseñados en el considerando 1° del presente pronunciamiento, para lo cual previamente adelanta cuál es el objeto de la pretensión conforme lo *supra* indicado.

Debe puntualizarse, por lo demás, que si bien en la demanda la SIGEN peticiona que la documental que enuncia sea remitida al Tribunal interviniente -es decir, al juzgado de grado-, no se advierte que el alcance de lo así peticionado sea el mencionado al presentar el memorial.

Y es que la atenta lectura del escrito de inicio no permite colegir que la SIGEN haya limitado su pretensión a la mera remisión de la documentación por parte de la UBA al juzgado, a los efectos de su reserva y resguardo, y lo más importante, que hubiera aclarado que su parte no pretendía tener acceso a la documentación requerida mientras se suscitaba la





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

tramitación de la causa principal y se resolvía sobre el fondo en la sentencia definitiva.

En efecto, al presentar el memorial la SIGEN señala que la cautela pedida tiene como finalidad preservar la documentación, a fin de asegurar que la misma no se extravíe, modifique o altere y, de ese modo, garantizar que al final del litigio se haga efectivo el control sobre la aplicación de esos recursos públicos. Asevera que, en caso de hacerse lugar a la medida, ello no implica el inicio de una auditoría ni conlleva la competencia de la SIGEN para auditar a la UBA, dado que únicamente se busca resguardar la información y su reserva en Secretaría. Apunta que no solicitó que la documentación quedara a su disposición para iniciar una auditoría, sino que el objeto de la pretensión cautelar consistió en que se dictara una medida positiva, a los fines de ordenar a la UBA remitir al juzgado la documentación allí enumerada.

Sin embargo, toda esta descripción realizada en el escrito recursivo respecto de la pretensión cautelar, no surge plasmada en la demanda, en la que lo único que la SIGEN dice, en sentido coincidente con los extremos expuestos en aquél, es *“que remita a este Tribunal”* (sic) en referencia a la documentación, sin formular ninguna aclaración adicional sobre el destino que el juzgado debía darle a esos documentos (ni a la falta de acceso de su parte a los mismos hasta el dictado de la sentencia de fondo – como recién aclara en el memorial–).

Nótese, por lo demás, que uno de los *ítems* que la SIGEN señala -en la demanda- como objeto de su pretensión cautelar, es el siguiente: *“[c]on relación a los Sistemas SIU PILAGÁ y SIU DIAGUITA (módulo compras; módulo patrimonio) se solicita contar con acceso a los mismos, en modo consulta, a fin de comprobar las registraciones de los correspondientes gastos y sus rendiciones de cuenta”* -sic-, extremo éste que excede notoriamente el ámbito propio de una simple reserva de documentación -reserva ésta que, como alcance y límite de la medida cautelar, la recurrente introduce recién al expresar agravios-.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Y en el pasaje final del punto X de la demanda, la SIGEN señala que “[t]oda vez que la medida solicitada solo tiene por finalidad que la demandada aporte la documentación e información necesaria que SIGEN necesita para realizar la auditoría correspondiente, si V.S. decide hacer lugar a la misma, su vigencia no tendría ningún efecto perjudicial para la UBA y, tampoco generaría efectos jurídicos o materiales irreversibles que pudieran comprometer la vigencia y ejercicio de los derechos de la demandada” (sic), lo que da cuenta que requiere cautelarmente la información necesaria para practicar la auditoría, sin aclarar en forma expresa que el destino de dicha documentación es su reserva en el juzgado y que no es su pretensión tener acceso a la misma sino hasta una vez que se dicte la sentencia definitiva.

9°) Que aclarado lo señalado, debe apuntarse que la procedencia de la medida cautelar está determinada por la existencia de cuestionamientos sobre bases *prima facie* verosímiles, acerca de la legitimidad del acto cuyas objeciones se formula (*Fallos*: 250:154; 251:336; 307:1702), y cuando se advierte la existencia de un daño inminente y grave a consecuencia de actos que lucen en apariencia arbitrarios para cuya valoración no es menester un examen de la certeza del derecho invocado, sino una suficiente apariencia de verosimilitud en el planteo del impugnante, acorde con la naturaleza, contenido y alcances del acto en cuestión.

Asimismo, ha de recordarse que cuando la medida cautelar se intenta contra una ley o un acto de la administración pública, es menester que se acredite *prima facie*, y sin que esto suponga un prejuzgamiento sobre la solución de fondo, la manifiesta arbitrariedad de la norma o del acto atacado, dado el rigor con que debe apreciarse la concurrencia de los dos supuestos que la tornan admisible.

Y ello es así, en mérito a la presunción de legitimidad y la fuerza ejecutoria que caracteriza el actuar de los poderes del Estado, razón por la cual, en principio, los recursos y acciones mediante las que se discute su validez no suspenden su ejecución (confr. esta Sala, expte. n° 9528/2001 “Sauma S.R.L. -inc. med. c/ AFIP - DGI - marzo 96 s/ D.G.I.”, sentencia del





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

21/06/01 y, asimismo, causa n° 27.075/2012 “Repsol Butano SA c/EN -PEN- Ley n° 26741- Decretos n° 530 557 y 732/2012 s/ proceso de conocimiento”, sentencia de fecha 04/04/2012).

Desde esta perspectiva, para que proceda la tutela pretendida en supuestos como el de autos es menester que el peticionario acredite la manifiesta arbitrariedad del acto recurrido o la violación de la ley para hacer caer la presunción de legalidad con la que cuentan los actos del poder público.

Así, según se ha sostenido en otra oportunidad, “... recuerda Fiorini que la presunción general de validez acompaña a todos los actos estatales; de tal suerte que, a toda ley se la presume constitucional, a toda sentencia se la considera válida, y a todo acto de la administración se lo presume legítimo (conf. Fiorini, Bartolomé, ‘Derecho Administrativo’, 1976, segunda edición actualizada, Tomo I, página 348, Abeledo–Perrot, Buenos Aires, y Comadira, Julio Rodolfo, ‘Procedimientos Administrativos’, página 231, La Ley, 2002, Buenos Aires)” -ver esta Sala, en los autos “Rivas, Mónica Ester c/ ENARGAS (Exp. 48952831/19) y otro s/ art 66 –43–70 Ley 24.076 – ENARGAS”, expte. N° 12.469/2021, sentencia del 7 de julio de 2023; ver, asimismo, la causa caratulada “Llano, Gonzalo Ariel c/ EN - AFIP - 27743 s/proceso de conocimiento”, expte. N° 16.581/2024, sentencia del 8 de abril de 2025-.

Por otra parte, cabe poner de relieve que “... cuando se solicita una medida cautelar innovativa o anticipatoria, que constituye una decisión excepcional porque altera el estado de hecho y de derecho existente al tiempo de su dictado y configura -en consecuencia- un anticipo de jurisdicción favorable respecto de un fallo final, se exige mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión -ver Sala III, en los autos “Scholorum Nautas SA c/ EN - M° Interior y Transporte y otro s/ medida cautelar (autónoma)”, y sus citas; ver, asimismo, esta Sala *in re* “Valencia Cisneros, José Raúl c/ EN - DNM s/ medida cautelar (autónoma)”, sentencia del 3 de septiembre de 2020-. Y, “[a]demás, esa estrictez en el análisis, debe





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

extremarse aún más cuando -como en la especie- la cautela se refiere a actos de los poderes públicos, habida cuenta de la presunción de validez que éstos ostentan” (...) “[e]n estos casos, la verosimilitud del derecho debe surgir de manera manifiesta de los elementos obrantes en la causa, resultando, por lo demás, improcedente el análisis exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, cuya naturaleza y extensión han de ser dilucidadas con posterioridad” (ver Sala III, causa supra señalada, y sus citas).

Por último, debe repararse en que el art. 16 de la ley 26.854, establece:

“ARTICULO 16. — Medidas cautelares solicitadas por el Estado.

El Estado nacional y sus entes descentralizados podrán solicitar la protección cautelar en cualquier clase de proceso, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

- 1. Riesgo cierto e inminente de sufrir perjuicios sobre el interés público, el patrimonio estatal u otros derechos de su titularidad;*
- 2. Verosimilitud del derecho invocado y, en su caso, de la ilegitimidad alegada;*
- 3. Idoneidad y necesidad en relación con el objeto de la pretensión principal”.*

10) Que, sentado cuanto antecede, debe repararse en que el caso de autos presenta una notoria particularidad.

Y es que ambas partes, UBA y SIGEN, se demandan en sendas causas acumuladas, la una a la otra (la primera a la segunda en la causa N° 18.584/2024; y la segunda a la primera en la causa N° 18.784/2024), presentan intereses contrapuestos y solicitan el dictado de medidas cautelares.

Pero tanto la UBA como la SIGEN, que se enrostran mutuamente un proceder arbitrario, son entidades públicas, y de allí se desprende la particularidad de la cuestión que esta Sala está llamada a resolver, por cuanto el accionar de ambas se encuentra alcanzado, en lo que





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

hace al ámbito de las pretensiones cautelares, por la presunción de validez destacada en el considerando precedente.

En efecto, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), “... *órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional*” (art. 96 de la ley 24.156), “... *es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación*” (art. 97 de la ley 24.156).

Mientras que la Universidad de Buenos Aires es una persona jurídica de derecho público (arg. art. 48 de la Ley de Educación Superior). Según se ha sostenido “... *las Universidades Nacionales son personas jurídicas de derecho público con autonomía académica y autarquía económica y financiera (art. 75, inciso 19, de la Constitución Nacional), a las que les corresponde fijar su régimen de administración de personal, de conformidad con lo establecido por el artículo 59 de la Ley N° 24.521 (cfr., dictamen de la Procuración General al que la Corte Suprema se remitió en el precedente de Fallos: 340:614)*” -ver Sala III, en los autos “Bermann, Vanesa Eleonora y Otros c/ Universidad de Buenos Aires s/ empleo público”, expediente N° 47.130/2017, sentencia del 22 de febrero de 2022-.

La UBA pretende que se ordene, por vía de la tutela requerida, que el PEN y la SIGEN se abstengan de realizar cualquier tipo de acción vinculada con intervenciones a la universidad (auditorías o actos que impliquen el control interno), y que ajusten su conducta al respeto irrestricto de la normativa aplicable a su parte -resoluciones (CS) N° 8237/2013 y 1920/2018- y a la interpretación pacífica del Alto Tribunal y de los dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación (hasta el dictamen que luce en IF-2024-112489009-APN-PTN).

A su turno, la SIGEN peticiona el dictado de una medida cautelar -que califica de positiva-, en los términos del art. 16 de la ley 26.854, con el fin de asegurar el estricto cumplimiento del artículo 59 de la ley 24.521, y tendiente a que se ordene a la Universidad de Buenos Aires la remisión al





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

juzgado de cierta documentación y el acceso a los Sistemas SIU PILAGÁ y SIU DIAGUITA en modo de consulta.

Así, tal como señala el Sr. magistrado, el presente caso presenta la singularidad consistente en que sendas entidades públicas esgrimen pretensiones procesales entrecruzadas, a la vez que reclaman una tutela provisional cautelar que ampare su posición sustancial durante la tramitación de los juicios, de lo que surge la complejidad jurídico-institucional del asunto. Y, además, también le asiste razón al Sr. magistrado cuando afirma que en el *sub examine* debe ponderarse la incidencia de dos sistemas normativos (la autonomía universitaria, por un lado; y el control de la hacienda pública, por el otro), específicamente diseñados para la consecución de relevantes fines públicos (la autonomía universitaria y el sistema de control presupuestario interno).

11) Que la UBA, quien peticiona -se reitera- el dictado de una medida cautelar tendiente a que el PEN y la SIGEN se abstengan de realizar cualquier tipo de acción vinculada con intervenciones a la universidad y, asimismo, que ajusten su conducta al respeto irrestricto de la normativa aplicable a su parte -resoluciones (CS) N° 8237/2013 y 1920/2018- y a la interpretación pacífica del Alto Tribunal y de los dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación (hasta el dictamen que luce en IF-2024-112489009-APN-PTN), sustenta la verosimilitud del derecho que invoca -en prieta síntesis-, en la alegada falta de competencia de la SIGEN para ejercer el control interno y realizar auditorías sobre la UBA.

A tales efectos, invoca los principios de autonomía y autarquía de las universidades nacionales, consagrados por el art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, el Estatuto Universitario y la ley 24.521. Afirma, asimismo, que la SIGEN tiene competencia (en función de lo dispuesto por el art. 98 de la ley 24.521) únicamente para realizar el control interno respecto de los órganos y entes dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, no encontrándose alcanzada su parte, por ende, dada su naturaleza (de autonomía y autarquía), por dicho control. Invoca también lo dispuesto por el

Fecha de firma: 05/08/2025

Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA



#39429669#465274282#20250804205718889



Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

art. 59 *bis* de la Ley de Educación Superior (incorporado mediante la reforma del año 2015), que, según indica, contempla que el control externo de las Universidades Nacionales se encuentra a cargo de la Auditoría General de la Nación en modo exclusivo y excluyente, mientras que -según su interpretación- en cuanto al sistema de control interno, las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal generan sus mecanismos de auditoría interna. En este aspecto, cita las resoluciones del Consejo Superior de la UBA (CS) 8237/2013 y 1920/2018 y hace alusión a los principios de buena fe y de confianza legítima.

Del otro lado, la SIGEN, quien pretende cautelarmente, con el fin de asegurar el estricto cumplimiento del artículo 59 de la ley 24.521, que se ordene a la Universidad de Buenos Aires la remisión al juzgado de cierta documentación (así como el acceso a los Sistemas SIU PILAGÁ y SIU DIAGUITA, en modo de consulta), sustenta la verosimilitud del derecho que esgrime, en la competencia con la que cuenta su parte para ejercer el control interno y realizar auditorías internas sobre la UBA.

En efecto, dicha parte funda su tesis en lo dispuesto por el art. 59 de la ley 24.521. Aduce que el derecho reclamado por su parte resulta verosímil, en atención a que la SIGEN es competente para controlar el destino de los recursos que se giran desde el Tesoro de la Nación a las Universidades Nacionales (cfr. las leyes 24.156 y 24.521). Puntualiza que en los últimos años la UBA no ha rendido cuentas en debida forma y tampoco ha sido auditada por la Auditoría General de la Nación desde el 2018. Afirma que, en las actuales condiciones, la SIGEN no cuenta con la información que permita efectuar el debido contralor de los fondos públicos, a los fines de garantizar la transparencia en el uso de los recursos destinados a la educación superior. Concluye que la verosimilitud en el derecho exigido para la procedencia de la medida cautelar se desprende de la propia letra de la ley, y de la circunstancia que la conducta de la UBA se opone arbitrariamente al cumplimiento de la misma.

Fecha de firma: 05/08/2025

Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA



#39429669#465274282#20250804205718889



Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Así las cosas, el examen de la tesitura de cada una de las partes, sostenida en sus pretensiones cautelares, requiere del estudio de cuestiones atinentes a distintos tópicos, tales como: - la competencia o incompetencia de la SIGEN para ejercer el control interno de la UBA y/o para practicar auditorías sobre ella; - el alcance de la autonomía y de la autarquía de la UBA en su calidad de Universidad Nacional; - el alcance del principio de transparencia y su consonancia con los mecanismos de control sobre la gestión pública; - la injerencia -o ausencia de ella- del Poder Ejecutivo Nacional -a través de la SIGEN- en la UBA; - la interpretación que cabe acordar a los artículos 59 y 59 *bis* de la ley 24.521; - la exégesis que corresponde efectuar respecto de lo dispuesto por el art. 98 de la ley 24.156 y por el art. 8° del decreto 1344/2007; - la interpretación de lo dispuesto por los arts. 128 y 129 de la ley 27.591 -y de su respectivo debate parlamentario-; - la circunstancia que la UBA practique auditorías internas por conducto de la AG-UBA y las consecuencias y alcance derivados de ello; - si, en el caso de la UBA, el control interno se encuentra conformado sólo por el sistema de auditorías internas en cabeza de la Auditoría General de la Universidad (AG-UBA), o si corresponde que dicho control interno lo ejerza, además, la SIGEN; - la interpretación de las resoluciones del Consejo Superior de la UBA Nros. 8237/2013 y 1920/2018; - el alcance de los distintos dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación sobre este punto; entre otras cuestiones.

En tal orden de ideas, cabe apuntar que, en el *sub lite*, los dichos de las recurrentes no alcanzan para acreditar la verosimilitud del derecho que invocan en grado suficiente para acceder a las tutelas requeridas, en tanto no logran acreditar la manifiesta arbitrariedad de accionar de sus respectivas contrapartes (quienes también son, cada una de ellas, un organismo público, alcanzado por la presunción de legitimidad de sus actos y cuyo proceder se supone *-prima facie-* legítimo) e implican, por lo demás, adentrarse en cuestiones que, por su complejidad, deben ser examinadas, tratadas y decididas al momento del dictado de la sentencia definitiva.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Es que, por un lado, la UBA se encontraría amparada, en lo concerniente a su autonomía y autarquía, por la norma del art. 75, inc. 19, de la Constitución Nacional, que establece, entre las atribuciones del Congreso de la Nación, la de “[s]ancionar 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**” -énfasis añadido-.

Mientras que la tesitura de la SIGEN encontraría respaldo en el principio de transparencia y control en la gestión pública derivado la forma republicana de gobierno (art. 1° de la Constitución Nacional).

Ambas partes, por lo demás, centran sus posiciones (al solicitar la tutela y a los efectos de intentar repeler la requerida por su contraria, respectivamente), en la interpretación -contrapuesta, por cierto- que realizan sobre la materia constitucional destacada, respecto de la medida y el alcance de la autonomía y autarquía económica y financiera de la que goza la UBA (y su correlato con el principio de transparencia y de control presupuestario); así como en el juego de las distintas normas involucradas en autos (en particular - y, entre otros-, los arts. 59 y 59 bis de la ley 24.521, el art. 98 de la ley 24.156, el art. 8° del decreto 1344/2007 y los artículos 128 y 129 de la ley 27.591), que, en el entendimiento de cada una, conduce a resultados opuestos, a saber: la incompetencia de la SIGEN para ejercer el control interno de la UBA (postulación de la UBA); y la competencia de la SIGEN para ejercer dicho control (tesitura de la SIGEN).

Es así que, un examen preliminar del asunto, condicionado por el limitado marco de conocimiento que es propio de las tutelas solicitadas, no permite tener por acreditada la verosimilitud del derecho que alegan las partes, pues, como resulta de lo expuesto en los párrafos precedentes, los





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

fundamentos que exponen en sustento de sus postulaciones, exigen un estudio de las normas involucradas en la especie, de sus implicancias y alcances, así como la evaluación de las circunstancias relatadas, en aspectos complejos que exceden de modo notorio el autorizado por esta vía y que han de ser tratados al resolver el fondo de la cuestión.

Es que en definitiva, todo análisis y decisión en torno de los aspectos normativos y pautas interpretativas aplicables, exigiría -en función del objeto y alcance de las respectivas pretensiones cautelares-, la emisión de un decisorio que pronunciándose sobre aspectos concernientes al fondo de la cuestión, implicaría en el particular supuesto aquí configurado, un adelanto de opinión sobre la sustancia del conflicto, sin haberse abordado -como el caso lo exige- la materia litigiosa de un modo integral y exhaustivo.

12) Que en relación al recaudo del *periculum in mora*, cabe precisar que si bien es cierto que los dos requisitos exigidos por el art. 230 del C.P.C.C.N. se hallan relacionados de modo tal que, a mayor peligro en la demora no cabe ser tan exigente en la demostración de la verosimilitud del derecho y viceversa, ello es posible cuando, de existir realmente tal peligro en la demora, se haya probado en forma mínima el *fumus bonis iuris*; no pudiendo ser concedida la medida cautelar cuando no se ha podido demostrar la configuración de los mencionados recaudos.

Al respecto, se ha sostenido reiteradamente que los presupuestos procesales de las medidas cautelares se hallan de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud en el derecho puede atemperarse el rigor acerca del peligro en la demora y viceversa, sin embargo, lo cierto es que ambos recaudos deben hallarse siempre presentes (cfr. esta Sala en los autos "Digital Ventures SRL – Inc. med. - c/EN AFIP DGI Resol. 92/11 s/proceso de conocimiento", expte. N° 12.181/2012, sentencia del 3/5/2012, y sus citas).

Dicho de otro modo, la viabilidad de la medida exige la presencia de ambos recaudos previstos en el art. 230 del C.P.C.C.N. (verosimilitud del derecho y peligro en la demora), por lo que, sin perjuicio de la apreciación en torno al modo e intensidad en que pueden presentarse en cada





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

supuesto en particular, la ausencia de uno de ellos impide el dictado de la cautelar (ver esta Sala, en otra integración *in re* “Unión de Usuarios y Consumidores- Inc Med c/ EN - SCI Resol. 175/07 – SCT – Resol. 9/04 s/proceso de conocimiento”, del 18/2/2008; y en su anterior composición *in re* “Refosco José –Inc Med (28-V-10) c/ EN -Mº Justicia RENAR- Resol 1992/09 s/proceso de conocimiento”, del 22/2/2011; y en su actual integración, en los autos “The House Group SA c/EN -AFIP- DGI- Resol. 167/11 s/Dirección General Impositiva”, expte. Nº 9994/2012, del 12/8/2014 entre otros).

En el *sub lite*, tal como se desprende de lo expuesto en los considerandos que anteceden, no se encuentra acreditada en autos la verosimilitud del derecho invocado por las partes, en grado suficiente como para conceder las tutelas requeridas, lo que bastaría para rechazar las medidas peticionadas sin que resulte necesario expedirse sobre el peligro en la demora.

Sin perjuicio de ello, corresponde efectuar las consideraciones que siguen.

En este aspecto, el Sr. magistrado de grado, luego de referir a los lineamientos que hacían a la configuración del recaudo peligro en la demora, afirmó que, a tenor de la medida cautelar peticionada por la SIGEN, cabía recordar también que el art. 16 de la ley 26.854 establecía la posibilidad de que el Estado Nacional solicitara protección cautelar cuando existiera un riesgo cierto e inminente de sufrir perjuicios sobre el interés público, el patrimonio estatal u otros derechos de su titularidad (inc. 1º), por lo que no alcanzaba con alegar un daño incierto, hipotético o meramente conjetural. Reparó en que el requisito del peligro en la demora no podía reputarse configurado en autos, en ninguno de los dos supuestos, circunstancia que -por un lado- obstaba la posibilidad de otorgar un mandato cautelar favorable, y -del otro- diluía la alegada afectación del interés público. Así, luego de ponderar los extremos fácticos traídos a su consideración y las constancias de la causa, concluyó que, en síntesis, las manifestaciones efectuadas por el órgano de control sobre el punto no pasaban de ser meramente conjeturales y, por lo tanto inhábiles, para sustentar la configuración del requisito analizado.

Fecha de firma: 05/08/2025

Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA



#39429669#465274282#20250804205718889



Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

La SIGEN aduce en el memorial que, contrariamente a lo afirmado por el Sr. juez, hay peligro en la demora y la documental debe ser preservada. Destaca que la información y la documentación solicitadas en la cautelar coadyuvan a la eficacia de la pretensión principal (es decir, a que la UBA cumplimente el artículo 59 de la Ley de Educación Superior, subsuma su autarquía económico-financiera en el marco de lo establecido en la ley 24.156, y rinda cuentas y reconozca la competencia de la SIGEN para auditarla). Puntualiza que el transcurso del tiempo aumenta la posibilidad de que la documentación se pierda o altere, lo que sumado al escaso porcentaje de rendición, pone en evidencia la necesidad de tomar medidas urgentes que preserven tal información. Manifiesta que la urgencia se funda en el interés público de rendir cuentas, propia del sistema republicano de gobierno; rendición que debe ser oportuna, transparente y que no admite dilaciones. Pone de resalto que si no se garantiza con premura el resguardo de los datos, al final del presente pleito no será posible llevar a cabo auditorías basadas en documentación confiable. Enfatiza que la información debe ser confiable y completa, su protección debe ser apta para un posterior análisis y, fundamentalmente, debe ser conservable, debiendo mantenerse disponible por el período de tiempo necesario, de modo de respaldar las acciones, permitir una apropiada rendición de cuentas y responder ante eventuales revisiones. Asevera que, contrariamente a lo afirmado en la sentencia, no se está ante un daño incierto, hipotético o meramente conjetural, dado que los auditores siguen normas de auditoría que establecen las características que debe reunir la evidencia, siendo una de ellas la confiabilidad. Explica que de allí surge la importancia de asegurar la documentación. Entiende que la tutela jurídica que el accionante pretende que le sea reconocida en la sentencia definitiva, se encuentra en peligro ante la falta de otorgamiento de la medida solicitada, debido al riesgo que la información y documentación que respalda importantes erogaciones de la demandada -no rendidas aún- se pierda o se altere, y de ese modo no reúna las condiciones de seguridad y confiabilidad para que los auditores puedan arribar a conclusiones válidas.

Fecha de firma: 05/08/2025

Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA



#39429669#465274282#20250804205718889



Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Así las cosas, según se advierte, la recurrente se limita a aducir que en los presentes obrados se encuentra configurado el peligro en la demora en tanto existe el riesgo que la documentación solicitada –que debe reunir la condición de segura y confiable– se pierda o altere.

Sin embargo, no indica las circunstancias de hecho que justificarían la inminencia de un peligro tal que requiera tutela.

En decir, no denuncia conductas concretas por parte de la UBA –quien, se reitera, es una institución de derecho público– que permitan avizorar la existencia de un riesgo cierto y concreto para la preservación de la documentación que se pretende auditar, ni que hagan presumir su pérdida, extravío, alteración o desaparición.

En tales condiciones, como bien señala el Sr. magistrado, sin crítica eficaz por parte de la recurrente –SIGEN–, las manifestaciones efectuadas por el órgano de control sobre el punto no pasan de ser meramente conjeturales y, por lo tanto inhábiles, para sustentar la configuración del requisito analizado.

En el caso de la UBA, al formular su queja contra lo decidido en orden al peligro en la demora, ésta sostiene que habiendo su parte solicitado una medida de no innovar para que se mantuviera la situación de hecho, el Sr. juez no ha ordenado en forma expresa en la parte resolutive que el Poder Ejecutivo Nacional y la SIGEN “... *se abstengan de realizar cualquier tipo de acción vinculada con intervenciones a la universidad, bajo el nombre de auditorías y/o cualquier otra denominación que implique el control interno*” (sic), ni “... *ajustar su conducta al respeto de la normativa aplicable de la Universidad - resoluciones nro. 8237/13 y 1920/18- de la interpretación de la CSJN, de los anteriores dictámenes de la PTN y en los actos reflejados por la propia SIGEN desde al menos el año 2013*” -sic-. Expone que, de no hacerse lugar al recurso intentado, los derechos constitucionales de su parte se verán irreversiblemente conculcados con las gravísimas consecuencias jurídicas que tal situación generará, restando eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego en el caso en que en que la sentencia definitiva le fuera favorable.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Solicita que, en tanto se encuentran configurados los hechos que fundan el requisito del peligro en la demora, así se lo declare.

Tal como se ve, la UBA tampoco brinda argumentos suficientes en sustento de la configuración del recaudo bajo estudio, ni logra rebatir el fundamento del Sr. magistrado sobre el tópico.

Máxime cuando, dados los términos y el alcance de la resolución de grado, no se advierte la existencia de un perjuicio de imposible reparación ulterior para la UBA, desde que, en definitiva, pese a que se ha diferido para el momento del dictado de la sentencia definitiva la decisión relativa a la competencia de la SIGEN para ejercer el control interno de la UBA, lo cierto es que el Sr. magistrado no ha acogido la pretensión cautelar de la SIGEN tendiente a la remisión al juzgado de la documentación requerida a los efectos de practicar la auditoría (así como el acceso a los Sistemas SIU PILAGÁ y SIU DIAGUITA, en modo de consulta).

13) Que la SIGEN sostiene que la sentencia interpreta erróneamente la evaluación de la prueba aportada, sesga partes determinantes de los documentos, otorga a los mismos un sentido que no tienen, y que, como consecuencia de ello, arriba conclusiones erróneas –ver punto “III.6. SEXTO AGRAVIO” del memorial, y la reseña efectuada en el considerando 4.6) del presente pronunciamiento–.

Según se advierte, las quejas de la recurrente en este aspecto, apuntan a cuestionar la ponderación efectuada por el Sr. magistrado de grado respecto de las circunstancias fácticas que surgen de los expedientes (considerando 6.5 de la sentencia de grado), a los efectos de decidir sobre la pretensión cautelar.

Sobre el particular, debe apuntarse que los dichos de la SIGEN denotan simplemente su disconformidad respecto de lo señalado por el Sr. magistrado de grado.

En efecto, la SIGEN discrepa con la evaluación de las constancias de la causa efectuada por el Sr. juez (en el considerando 6.5 de la resolución apelada) a los efectos de considerar que no se encontraba





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

acreditado el peligro en la demora y concluir que “... *las manifestaciones efectuadas por el órgano de control sobre el punto no pasan de ser meramente conjeturales y por tanto inhábiles para sustentar la configuración del requisito analizado*” (sic).

En este aspecto, debe apuntarse que el estudio que puede formularse respecto de las constancias de la causa, y que corresponde efectuar en esta etapa preliminar del proceso, es un examen acotado, realizado al solo efecto de decidir sobre la pretensión cautelar, y que no implica adelantar opinión sobre el fondo del asunto.

En este entendimiento, el examen realizado en la instancia de grado, aparece como respetuoso de los lineamientos antes señalados y apunta únicamente a tener en consideración una primera, somera y acotada aproximación del asunto -y de los elementos obrantes en los expedientes- a los efectos de decidir sobre la tutela requerida; quedando el estudio profundo, detallado y pormenorizado de la cuestión, así como la evaluación de las constancias aportadas por las partes, para el momento del dictado de la sentencia definitiva.

En tales condiciones, y atendiendo a lo expuesto en el presente considerando, la dilucidación de los elementos que la recurrente menciona en el punto “III.6. SEXTO AGRAVIO” de su escrito recursivo, tal como ha sido planteada, resulta propia del análisis que debe efectuarse al tratar la pretensión principal, y, como tal, deberá efectuarse al momento de decidir sobre el fondo del asunto.

14) Que la SIGEN sostiene que de mantenerse el criterio sentado en la sentencia recurrida, “... *podría producirse un hecho inédito que es que un organismo del Sector Público Nacional deba recurrir a la utilización de la vía del acceso a la información pública para obtener documentación que acredite las rendiciones de cuentas adeudadas, y así poder ejercer las funciones que le fueron legalmente atribuidas*” (sic) –ver punto “III.5.- QUINTO AGRAVIO” del memorial–. Invoca los principios del art. 1° de la ley 27.275.





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Sobre el punto, sólo corresponde decir que la demanda iniciada por la SIGEN no es una acción de las contempladas por la ley 27.275 (es decir, que tenga como objeto el acceso a la información pública), sino que es una acción entablada por dicha parte contra la Universidad de Buenos Aires, a los efectos que esta última cumpla con lo dispuesto por el art. 59 de la ley 25.521 y subsuma su autarquía económico financiera en el marco de lo establecido en la ley 24.156 (en definitiva, lo que la SIGEN pretende como acción de fondo, es ejercer el control interno de la UBA).

Y, en tales condiciones, los dichos relacionados con la ley 27.275, en tanto no guardan relación con la acción entablada, no resultan pertinentes para rebatir la decisión adoptada por el Sr. juez.

15) Que ambas partes alegan que obran en defensa del interés público y que las pretensiones cautelares por ellas solicitadas tienden a su resguardo.

En efecto, la UBA sostiene que la expresa consideración del plexo normativo aplicable y de las situaciones de hecho que se suscitan en la causa (la nota recibida de la SIGEN, la demanda impetrada y todas las manifestaciones publicadas por los medios de comunicación y las redes sociales) denotan la negativa pública del Poder Ejecutivo Nacional y de la SIGEN, de ajustar su conducta a las normas vigentes en la materia. Añade que es por ello que la medida cautelar deviene necesaria en tanto, no afecta el interés público sino todo lo contrario, es esta Universidad quien -con la medida peticionada- busca protegerlo frente al actuar intervencionista del Poder Ejecutivo Nacional, ejercido a través de la SIGEN -ver punto "IV. c) CONSIDERANDO 5.3.", de su escrito recursivo-.

Por su parte, la SIGEN afirma que el interés público no se vería afectado por la cautelar solicitada. Añade que, contrariamente a lo sostenido por la sentencia en crisis, su rechazo vulneraría severamente el interés público. Aclara que ello es así, en tanto se pasa por alto el principio de máxima divulgación de la información pública (ver punto "III.5.- QUINTO AGRAVIO" de su memorial).





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

Sobre el particular, cabe remitir a lo ya expuesto en los considerandos 10 y 11 del presente pronunciamiento.

Es que, por un lado se encontraría la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales y, por el otro, el principio de transparencia y de rendición de cuentas de las entidades públicas; órdenes de cosas amparados –ambos– por la Constitución Nacional, que las partes intentan resguardar, y que, equiparadas, *prima facie*, en cuanto a lo que los valores sociales y democráticos refiere (y, por lo tanto, en orden al interés público comprometido), conllevan a que, en este estado preliminar y hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo, no pueda pesar el uno por sobre el otro.

16) Que tal como se desprende de los considerandos que anteceden, en el *sub examine* no se encuentran configurados los recaudos atinentes a la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora, circunstancia que alcanza –por sí misma– para confirmar la decisión de grado, en cuanto difiere para el momento del dictado de la sentencia de mérito el tratamiento del planteo de incompetencia de la SIGEN para ejercer el control interno de la UBA y desestima la medida precautoria peticionada por la SIGEN.

Llegado a este punto, es oportuno recordar que los jueces no estamos obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que se pongan a consideración del Tribunal, sino tan solo en aquellas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (*Fallos*: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre muchos otros).

17) Que las particularidades del caso, lo novedoso de la cuestión planteada y la forma como se decide, ameritan que las costas de esta instancia sean impuestas en el orden causado (art. 68, segunda parte, del C.P.C.C.N.).

Por lo expuesto, el Tribunal RESUELVE: a) rechazar la apelación deducida por la UBA; b) rechazar la apelación interpuesta por la SIGEN; c) confirmar, en consecuencia, la decisión de grado, en lo que ha sido





Poder Judicial de la Nación
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA II

materia de agravios; d) imponer las costas de esta instancia en el orden causado, en atención a lo señalado en el considerando precedente.

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

MARÍA CLAUDIA CAPUTI

JOSÉ LUIS LOPEZ CASTIÑEIRA

LUIS M. MÁRQUEZ

Fecha de firma: 05/08/2025

Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA



#39429669#465274282#20250804205718889