



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Dictamen Jurídico

Número:

Referencia: EX-2024-41726343- -APN-DNV#MEC

A LA GERENCIA EJECUTIVA DE ASUNTOS JURÍDICOS
DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD:

Se requiere la intervención de esta Procuración del Tesoro de la Nación, a raíz de la discrepancia de criterios suscitada entre los servicios jurídicos de la Dirección Nacional de Vialidad (en adelante, la *DNV*) y del Ministerio de Economía, entorno a la presentación recursiva efectuada por Nación Seguros Sociedad Anónima (en adelante, *Nación Seguros S.A.* o la *Empresa*) en el marco del Expediente N.º EX-2024-30551574-APN-LYC#DNV, por el que tramita el llamado a la Licitación Pública Nacional N.º 46-0019-LPU24 para la contratación del seguro de la flota automotor perteneciente a la DNV, organismo descentralizado que funciona en la órbita de la Secretaría de Transporte del citado Ministerio (v. Decreto N.º 50/19 -B.O. 20-12-19- y sus modificatorios), autorizado por la Resolución de la Dirección Nacional de Vialidad N.º RESOL-2024-146-APN-DNV#MINF, del 9 de abril de 2024 (en adelante, la *Resolución N.º 146/24*).

La Empresa planteó la nulidad del citado acto de convocatoria de la DNV por ser contrario, en su opinión, a lo dispuesto por el artículo 1.º del Decreto N.º 823/21 (B.O. 2-12-21), que obliga a las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8.º de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional N.º 24.156 (B.O. 29-10-92) a *...implementar la contratación de las pólizas de seguros que requieran en el ejercicio de su gestión a través de NACIÓN SEGUROS S.A. en todas las ramas en las que esa institución opera.*

- | -

ANTECEDENTES

1. Como se adelantó, la Empresa planteó la nulidad de la Resolución N.º 146/24 (v. orden 2), con sustento en el artículo 5.º del Anexo al Decreto Reglamentario del Régimen de

Contrataciones N.º 1030/16 (B.O. 16-9-16), y según el cual, toda denuncia, observación, impugnación, reclamo o presentación similar que se efectúe sobre las actuaciones, será tramitada de acuerdo a las previsiones de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549 -B.O. 27-4-92- (en adelante, LNPA) y del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N.º 1759/72 T.O. 2017* (B.O. 2-11-17).

En cuanto al fondo del asunto, expresó que el acto cuestionado se apartaría de la obligación que el artículo 1.º del Decreto N.º 823/21 le impone a la DNV, para implementar la contratación en cuestión a través de la Empresa; y que dicha norma se encuentra vigente, al no haber sido derogada.

En tal sentido, expresó que, consultada sobre el punto, la Oficina Nacional de Contrataciones sostuvo que *...el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º DNU-2023-70-APN-PTE (B.O. 21/12/23) -traído a colación por el denunciante en su presentación-, no derogó en forma expresa el Decreto N.º 823/21.*

Solicitó, en base a ello, la anulación del procedimiento contractual y la suspensión del trámite hasta tanto recaiga una resolución al respecto; y formuló expresa reserva de reclamar los eventuales perjuicios económicos que la medida atacada le genere, bajo el régimen de resolución de conflictos interadministrativos previsto por la Ley N.º 19.983 (B.O. 5-12-72) y su Reglamentación aprobada por el Decreto N.º 2481/93 (B.O. 13-12-93).

2. La Gerencia Ejecutiva de Licitaciones y Contrataciones de la DNV informó que *...en función de lo establecido por el artículo 50 del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 70/2023, esta Repartición, al momento de establecer el procedimiento de selección a utilizar, entendió que correspondía hacerlo a través de una Licitación Pública* (orden 5).

Destacó el carácter apremiante del presente trámite en razón de que *...la actual póliza que asegura la flota de vehículos y equipos de esta DNV perderá vigencia el 02/06/2024, motivo por el cual resulta imperante otorgar carácter de urgente al presente trámite y a su resolución.*

3. Esa Gerencia Ejecutiva de Asuntos Jurídicos opinó sobre el encuadre jurídico de la presentación de la empresa, más no sobre el fondo del planteo (v. orden 7).

En tal sentido destacó que a la presentación en cuestión se enmarcaría en el artículo 74 del citado Decreto N.º 1759/72, reglamentario de la LNPA.

Ello así, por tratarse la Empresa de una entidad aseguradora creada en el año 1994, perteneciente al Sector Público Financiero, controlada en la medida de su dependencia accionaria, por el Banco de la Nación Argentina (en adelante, el BNA) por lo que integra el Sector Público Nacional en los términos del inciso b) del artículo 8.º de la Ley N.º 24.156.

Asimismo, manifestó que el BNA forma parte del Sector Público Financiero, es una entidad autárquica del Estado Nacional, resultando un organismo descentralizado perteneciente al Sector Público Nacional.

Consecuentemente, estimó que el cuestionamiento de la Empresa a un acto de la DNV, genera un conflicto entre dos entes del Sector Público Nacional actuantes en la órbita del Ministerio de Economía, siendo éste quien debiera pronunciarse sobre la cuestión planteada, en el marco de lo dispuesto por el citado artículo 74 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N.º 1759/72 T.O. 2017.*

En este sentido, citó doctrina de este Organismo Asesor en línea.

Recomendó, entonces, remitir las actuaciones a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía a tal efecto.

3.1. En función de ello, la máxima autoridad de la DNV envió los presentes actuados al Ministerio de Economía (v. orden 10)

4. En esa Cartera de Estado, mediante el Dictamen de Firma Conjunta, la Dirección de Asuntos Laborales y Contractuales y la Dirección General de Asuntos Jurídicos, discreparon con el servicio jurídico preopinante, en cuanto a que, en el caso, no se configura el supuesto previsto por el citado artículo 74 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N.º 1759/72 T.O. 2017*, debido a que la Empresa, no es un ente autárquico a los que la norma refiere, por tratarse de una Sociedad Anónima, que configuraría *un ente descentralizado de tipo no autárquico*; independientemente de que la DNV sí lo sea (v. orden 15).

Agregó que Nación Seguros S.A. no tiene relación de subordinación jerárquica respecto de ningún otro sujeto, y que encuadró y sustentó su petición y legitimación en lo previsto en los artículos 30 del Decreto Delegado N.º 1023/01 (B.O. 16-8-01) y 5.º del Decreto Reglamentario N.º 1030/16, alegando la afectación de un derecho subjetivo, en el marco de un procedimiento especial como es el de selección de un contratista estatal.

A partir de allí, aconsejó la devolución de las actuaciones al organismo de origen, por tanto *...la cuestión no encuadra en los términos del artículo 74 del Decreto N.º 1759/72 T.O. 2017, reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos N.º 19.549.*

5. Devueltas las actuaciones a la DNV, esa Gerencia Ejecutiva tomó nueva intervención considerando que correspondía la intervención de esta Casa a los efectos de unificar criterios entre los servicios jurídicos intervinientes (v. orden 19), por lo que remitió las actuaciones a esta Procuración del Tesoro (v. orden 20).

- II -

ANÁLISIS

1. La consulta formulada.

Se enmarca en lo previsto por los artículos 6.º de la Ley del Cuerpo de Abogados del Estado N.º 12.954 (B.O. 10-3-47) y 8.º de la reglamentación dispuesta por el Decreto N.º 34.952/47 (B.O. 13-11-47), a raíz de haberse suscitado, en la especie, una discrepancia de criterios entre dos servicios jurídicos integrantes del Cuerpo de Abogados del Estado.

Ello obliga a que, como Director General del Cuerpo, esclarezca la cuestión.

2. La presentación de NACIÓN SEGUROS S.A.

2.1. Persigue la nulidad de la Resolución N.º 146/24 que autorizó el llamado a la Licitación Pública Nacional N.º 46-0019-LPU24- para la contratación del seguro de la flota automotor perteneciente a la DNV.

2.2. Se interpone y sustenta en el artículo 5.º del Anexo del Decreto Reglamentario del Régimen de Contrataciones N.º 1030/16, según el cual, toda denuncia, observación, impugnación,

reclamo o presentación similar que se efectúe sobre las actuaciones, será tramitada de acuerdo a las previsiones de la LNPA y su reglamentación aprobada por el Decreto N.º 1759/72 (t.o. en 2017).

Similar disposición, pero referida a los recursos que se deduzcan contra los actos administrativos que se dicten en los procedimientos de selección, contempla el artículo 6.º del mencionado Anexo.

2.3. En cuanto al fondo, invoca el deber de la DNV de contratar con la empresa, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1.º del Decreto N.º 823/21, norma que -en su criterio y con sustento en lo opinado por la Oficina Nacional de Contrataciones (v. Ticket N.º CONSID 170499, coincidente con la sentada en NO-2024-07976571-APN-ONC#JGM), se encuentra vigente.

2.4. Desde lo formal, tratándose de un cuestionamiento formulado por una empresa estatal sobre lo decidido por la DNV, y en virtud de las remisiones normativas que las disposiciones en materia de contrataciones hacen, a la presentación en trámite debe asignársele el carácter de un recurso administrativo, lo que *prima facie* exige analizar su admisibilidad a la luz de las partes involucradas (ambas integrantes del Sector Público Nacional definido por el artículo 8.º de la Ley N.º 24.156).

3. El artículo 74 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N.º 1759/72 T.O. 2017* establece que *Los recursos administrativos podrán ser deducidos por quienes aleguen un derecho subjetivo o un interés legítimo.*

Los organismos administrativos subordinados por relación jerárquica no podrán recurrir los actos del superior, los agentes de la administración podrán hacerlo en defensa de un derecho propio. Los entes autárquicos no podrán recurrir actos administrativos de otros de igual carácter ni de la administración central, sin perjuicio de procurar al respecto un pronunciamiento del ministerio en cuya esfera común actúen o del Poder Ejecutivo nacional, según el caso (el destaque me pertenece).

3.1. Alcance y espíritu del citado artículo.

3.1.1. Es doctrina de este Organismo Asesor que el Estado Nacional debe ser entendido como una unidad institucional, teleológica y ética, más allá de las formas organizativas que adopte (v. Dictámenes 233:372 y 240:401, entre muchos otros).

En un mismo orden de ideas ha expresado esta Casa que la circunstancia de integrar el Estado un todo orgánico orientado en su conjunto a la consecución del mismo bien común, impone un modo de acción proporcionado a esa unidad de fines, es decir también unitario (V. Dictámenes 238:444 y 247:431, entre otros).

Además, lo es que la actividad de la Administración se encuentra siempre enderezada a la satisfacción del bien común, de manera que no resulta admisible presumir en los organismos o entidades que lo integran, conductas destinadas a incumplir con las obligaciones legalmente impuestas (v. Dictámenes 237:476 y 242:590, entre otros).

Es bajo ese prisma interpretativo que debe ser analizada la norma en cuestión, que -junto con las reglas previstas en los arts. 4.º y 5.º de la LNPA y en la Ley N.º 19.983- conforman el mecanismo de solución interna de contradicciones interadministrativas, bajo la filosofía de mantener dentro de la Administración las diferencias que se produzcan entre sus órganos (v. Dictámenes 246:352).

3.1.2. Según su redacción, el alcance del artículo 74 del reglamento es amplio, en tanto abarca a los organismos y entidades subordinadas jerárquicamente y a los que no lo están; es decir, a los componentes de la administración centralizada y descentralizada.

En lo que aquí interesa, si bien la norma menciona únicamente a los organismos autárquicos como especie de descentralización administrativa, lo cierto es que también comprende a los demás organismos y entes que la integran, por mantener una relación de carácter *interadministrativo*, mereciendo así, el mismo trato de los casos referidos a las relaciones *interorgánicas* (Hutchinson, Tomás; *Ley nacional de procedimientos administrativos Reglamento de la ley 19.549 Comentado, anotado y concordado con las normas provinciales*; t.2, pág. 324, Astrea, 1998). Este criterio resulta expresamente confirmado por el artículo 85 de la Constitución Nacional donde se identifica al *sector público* como comprensivo de *la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización*.

Así entonces nos enfrentamos a hipótesis de conflictos entre componentes de una misma esfera de gobierno.

La limitación dispuesta en la norma procura evitar cuestionamientos por la vía recursiva dentro de la Administración Pública Nacional, que claramente, al presente, tiene una conformación distinta, más compleja y amplia que la existente en 1972.

Se sustraen así del procedimiento recursivo, los planteos de las entidades que conforman la Administración Pública centralizada y descentralizada contra las decisiones de otros órganos y organismos del Estado Nacional, derivándolos directamente a la consideración y resolución de la autoridad superior común que corresponda, o al Jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de órgano constitucional dotado de la competencia de ejercicio de *la administración general del país* (art. 100,inc.1 de la Const. Nac.), sin perjuicio de la eventual avocación del Presidente de la Nación, en su carácter de *jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país* (art. 99, inc. 1 de la Const. Nac.), si fuera el caso.

3.1.3. No les prohíbe formular planteos sino que se fija otro camino, más directo incluso, dejando el sistema recursivo únicamente para los cuestionamientos de los particulares, que son los *administrados* en sentido estricto (v. Dictámenes 246:352, con cita de Hutchinson, Tomás: *Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549. Decreto reglamentario 1759/72, texto ordenado 1991, según reformas introducidas por decreto 1883/91. Con remisión al texto constitucional de 1994*; págs. 333/334, 3. edición actualizada y ampliada, Astrea, Buenos Aires, 1995).

Lo que subyace, sin duda, es el reconocido **principio de coordinación**, del que deriva el de **unidad de acción estatal**, según el cual no debiera haber cuestionamientos internos en la Administración pero, si los hubiera, las discrepancias se resuelven internamente por la vía indicada, coincidente -en lo sustancial- con las soluciones contempladas por los artículos 4.º y 5.º de la LNPA, o por el régimen de conflictos interadministrativos, si la controversia fuera de orden económica (Ley N.º 19.983 y su reglamentación aprobada por el Decreto N.º 2481/93).

En tal sentido esta Procuración del Tesoro ha dicho que por efecto del principio de unidad de acción que guía al Estado, las relaciones que se entablan entre los organismos y entidades que integran la Administración, son de coordinación y colaboración (v. Dictámenes 256:028), lo que excluye la posibilidad de enfrentamiento o confrontación entre ellos.

3.2. Organismos comprendidos.

Como se adelantó, la norma refiere a los organismos que integran la Administración centralizada y la descentralizada; lo que obliga a determinar si una empresa estatal como Nación Seguros S.A. -perteneciente al BNA, e integrante del Sector Público Nacional definido en el art. 8.º, inc. b) de la Ley N.º 24.156-, se encuentra comprendida, o no, en la limitación prevista.

3.2.1. Las empresas y sociedades del Estado -en sentido amplio- son especies e integran la Administración Pública descentralizada, por ser figuras que el Estado elige para llevar adelante parte de su actividad administrativa; por lo que entablan relaciones de carácter interadministrativo.

Lo que así lo determina, es la finalidad de creación del ente y **su realidad patrimonial**, aspectos que confirman el principio de la personalidad jurídica pública de todos los entes estatales, incluso las empresas comerciales-industriales de propiedad del Estado (v. artículo de mi autoría: *Conflictos Interadministrativos, Competencia Del Poder Judicial Y Naturaleza Jurídica de las Sociedades Estatales*, El Derecho, 79-323).

Más allá de la terminología utilizada en la norma, aclara Hutchinson que cuando la LNPA, en su artículo 1.º, refiere a las *entidades descentralizadas*, se comprende no sólo a los entes autárquicos, sino también a las empresas del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades anónimas con capital estatal mayoritario y sociedades del Estado (v. Hutchinson, Tomás: *Ley nacional de procedimientos administrativos Ley 19.549 Comentado, anotado y concordado con las normas provinciales*; t. I, pág. 22, Astrea, 1993).

Es en ese entendimiento, que la limitación recursiva bajo análisis *...alcanza también a las empresas y sociedades cuyo capital sea total o mayoritariamente estatal, aun cuando se rijan enteramente por el derecho privado...* (Pozo Gowland, Halperín, Aguilar Valdez, Lima y Canosa: *Procedimiento Administrativo*; t. III, pág. 1177, La Ley, 2012), sin perjuicio de que, para la resolución del caso concreto, conforme con el derecho en juego, resulte relevante la aplicación de determinadas normas o principios propios del Derecho público.

En tal sentido, se ha definido a la relación jurídica interadministrativa como aquella que vincula a dos o más personas públicas estatales, ya se trate del Estado en sentido lato o de cualquiera de las personas públicas estatales que constituyen entidades descentralizadas, poseedoras de personalidad jurídica propia (v. Dictámenes 234:645 y 263:395, y, en igual sentido, Cassagne, Juan Carlos: *Derecho Administrativo*; t. II, pág. 76, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2000).

En línea con ello, este Organismo Asesor hizo extensiva la limitación recursiva a las sociedades anónimas cuyas acciones están todas en manos del Estado (v. Dictámenes 166:39), destacando que, en esos casos, el camino para cuestionar decisiones de otros organismos de la Administración es el previsto por el artículo 74 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N.º 1759/72 T.O. 2017* (v. Dictámenes 199:97).

3.2.2. El análisis que precede es el mismo que corresponde para determinar si este tipo de figuras empresariales están incluidas, o no, en las disposiciones del régimen de conflictos interadministrativos. Ello por cuanto, uno y otro régimen guardan similitud en tanto al fin teleológico perseguido por la norma y, por ende, en cuanto al universo subjetivo de aplicación.

Y en este sentido, la cuestión ya ha sido esclarecida en la práctica por los tribunales judiciales y administrativos (como el Tribunal Fiscal de la Nación), quienes han declarado su incompetencia

cuando dichas figuras empresariales se enfrentan con otros organismos estatales, siendo esta Casa, en definitiva, la jurisdicción encargada de tramitar y resolver tales controversias pecuniarias.

En efecto, tras un conflicto de competencia negativa suscitado entre la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal y esta Procuración del Tesoro, la cuestión fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 27 de septiembre de 2022, en la causa *Correo Oficial de la República Argentina S.A. c/ Dirección General Impositiva s/ beneficio de litigar s/g.* (CAF 54920/2018/1/CA1-CS1), con remisión al dictamen de la Procuración General de la Nación del 2 de septiembre de 2019.

En lo que aquí interesa, el mencionado Dictamen comenzó recordando que, para la Corte Suprema, los diferendos entre entidades dependientes de un superior jerárquico único están excluidos, por principio, de la decisión judicial, y que, si bien tal doctrina es de especial pertinencia para las distintas reparticiones de un mismo departamento gubernamental en razón de la común gestión de los asuntos propios de su competencia institucional, es también factible en caso de una jefatura única de las entidades afectadas (Fallos: 259:432 y sus citas; 269:439, considerando 4.º, y 301:1177), agregando que las mismas razones justifican que resulten también ajenas al conocimiento de tribunales de carácter administrativo, como es el Tribunal Fiscal de la Nación, pues el artículo 1.º de la Ley N.º 19.983 no realiza distinciones al respecto.

Seguidamente, en relación a los requisitos exigidos por el artículo 1.º de la Ley N.º 19.983, para que resulte de aplicación el régimen de resolución de controversias que allí se crea, consideró que la condición subjetiva que la norma exige (que el conflicto se plantee entre organismos administrativos del Estado Nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas y empresas del Estado) se encuentra cumplida, en tanto, mediante el Decreto N.º 721/04 (B.O. 14-6-04), se constituyó el Correo Oficial de la República Argentina Sociedad Anónima en la órbita de la entonces Secretaría de Comunicaciones del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, bajo el régimen de la Ley N.º 19.550 (B.O. 25-4-72), y su capital social pertenece íntegramente al Estado Nacional (v. arts. 1.º y 2.º).

Abundó que según el artículo 8.º de la Ley N.º 24.156, integran el Sector Público Nacional, las *Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias -v. inc. b)-*. Debo agregar, sobre este punto en particular, que corresponde entender que esta norma es reglamentaria del artículo 85 de la Constitución Nacional, no obstante el momento de entrada en vigencia de ambas, por su conformidad con el nuevo texto constitucional.

En ese sentido, continuó exponiendo que de acuerdo con el organigrama aprobado por el Decreto N.º 174/18 (B.O. 5-3-18) y sus modificaciones, el Correo Oficial de la República Argentina S.A. integraba el Sector Público Nacional, como un organismo descentralizado actuante en el ámbito de la entonces Secretaría de Gobierno de Modernización.

Refirió que al tratarse el Correo Oficial de la República Argentina S.A. de una sociedad anónima cuya composición accionaria es íntegramente de propiedad del Estado Nacional (el que controla la formación de las decisiones societarias pues ejerce los derechos políticos sobre la totalidad de las acciones de la empresa), que integra el Sector Público Nacional y, como tal, comparte -

en última instancia- un superior común con la Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP- (el Jefe de Gabinete de Ministros y, en su caso, el Presidente de la Nación, quien, en su carácter de Jefe Supremo de la Nación, ejerce la conducción política superior de todos los asuntos concernientes al Gobierno federal no atribuidos a los otros poderes del mismo Gobierno), es uno de los sujetos alcanzados por las disposiciones de la Ley N.º 19.983.

A ello no obsta, agregó, el hecho de que se trate de una sociedad regida predominantemente por el derecho privado (v. art. 13, Dto. N.º 721/04), toda vez que la aplicación de algunas normas y principios de derecho público, a su respecto, no resultan incompatibles con su funcionamiento ni con la finalidad perseguida por su encuadramiento como sociedad anónima (que es agilizar la obtención de ciertos objetivos), al relevar a estas personas jurídicas de algunas limitaciones procedimentales propias de la Administración Pública que podrían obstaculizar su actuación comercial (v. Fallos: 338:1258, Considerando 19).

3.2.3. Compartiendo la misma conclusión, el doctor Horacio Rosatti -actualmente presidente del Alto Tribunal-, destacó que la aplicación de un régimen de derecho público específico como la solución de conflictos interadministrativos en la relación de la empresa con el Estado, no resulta incompatible, en este caso, con la sujeción al derecho privado de sus vínculos con terceros ajenos. Por ello, **el principio de unidad de acción estatal que rige a la organización administrativa adquiere operatividad en este plano, en tanto procura evitar que el Estado se demande a sí mismo generando créditos recíprocos.**

A esta altura, cabe recordar que la jerarquía de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el carácter definitivo de sus sentencias, la armonía que debe haber entre los distintos órganos estatales y la necesidad de ahorrarle al Estado los gastos que se derivarían de acciones judiciales previsiblemente desfavorables, determinan la conveniencia de que la Administración Pública se atenga a los criterios del máximo Tribunal en cuanto a la aplicación e interpretación del Derecho (v. Dictámenes 237:438 y 243:1, entre muchos otros).

3.2.4. Lo hasta aquí dicho respecto de la empresa estatal allí involucrada (Correo Oficial de la República Argentina Argentino S.A.) aplica en el presente caso, toda vez que Nación Seguros S.A. resulta ser una empresa del Sector Público Nacional (Financiero no Bancario, conforme al Clasificador Institucional para el Sector Público Nacional aprobado como Anexo al artículo 1.º de la Resolución de la Secretaría de Hacienda N.º 179/16, B.O. 28-9-16), que representa los intereses del Estado Nacional, y que cuenta con el respaldo del BNA, siendo éste su principal accionista.

Así lo tiene dicho la Oficina Nacional de Contrataciones (v. IF-2020-13166284-APN-DNCBYS#JGM).

3.2.5. A partir del citado pronunciamiento, se concluye que la interpretación sobre el alcance de las disposiciones que, como las indicadas, refieren -en lo que aquí interesa- a la administración descentralizada, debe ser a favor del sentido amplio, comprensivo de toda especie de descentralización administrativa, como es el caso del sector empresario/societario estatal, aun cuando se rija, en lo que es materia específica de su objeto social, por el derecho privado.

En última instancia, el Jefe de Gabinete de Ministros es quien ejerce *la administración general de país*, y por ende, de todo el sector público, conforme también con el central inciso 7 del artículo 100 de la Constitución Nacional, independientemente de la forma jurídica adoptada por la organización de que se trate.

Y desde esta perspectiva, toda controversia suscitada entre organismos o entidades que lo integran, salvo disposición expresa en contrario (p. ej. art. 92 de la Ley N.º 11.683, B.O. 12-1-33), debe resolverse en el seno de la Administración bajo las normas y procedimientos previstos; entre ellos, el del artículo 74 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos*. Decreto N.º 1759/72 T.O. 2017.

4. Esta conclusión se condice, además, con la letra y el espíritu del Decreto N.º 823/21 que la Empresa cita en apoyo de su postura; norma que ordena a las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8.º de la Ley N.º 24.156 (tal el caso de la DNV) a instrumentar las contrataciones que su artículo 1.º menciona, a través de *un convenio interadministrativo* (v. art. 2.º).

Es decir, el propio texto del decreto refiere a la existencia de un **vínculo de carácter interadministrativo**, como también dan cuenta los párrafos 19 y 20 de sus Considerandos.

En particular, y con relación al citado vínculo, el párrafo 19 expresa la necesidad de **reinterpretar la dinámica de las formas de organización del Estado Nacional**, lo que también *...se traduce en nuevos procesos, circuitos, en la definición de pautas de interrelación entre organismos y empresas públicas y en el alcance de sus instituciones.*

4.1. Ese vínculo interno es reconocido por la Oficina Nacional de Contrataciones al permitir que las jurisdicciones o entidades del Estado Nacional contraten en forma directa **a través de convenios de naturaleza interadministrativa**, entre otras, con empresas y sociedades en las que el Estado tenga participación mayoritaria, como la que, en el caso, nos ocupa (v. Dictámenes ONC N.º 446/14 y N.º 237/15, entre otros). Lo que es, precisamente, el objeto del cuestionamiento de la empresa al pretender la contratación interadministrativa al amparo del citado Decreto N.º 823/21, en los que debe existir como finalidad la concreción de un fin público determinado y no el afán de lucro de una de las partes (v. Dictámenes 263:395).

Entonces, más allá de las diversas formas que modernamente el Estado adopte para el mejor cumplimiento de sus fines esenciales (v. Dictámenes 193:56 y 223:147, entre otros), *...la cuestión debe analizarse a la luz del principio de la primacía de la realidad, según el cual la dimensión fáctica y normativa del Derecho ha de predominar por sobre las formas o apariencias que se presenten en el caso en concreto* (Dictámenes 323:453).

Es que, como bien se ha precisado, *...la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan iure privato remite su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también y no puede dejar de serlo, el ámbito interno de las relaciones que conexian a dichos entes con la Administración Pública de la que dependen. No puede tratarse, pues, de una abdicación del Derecho Público en la regulación de la Administración; más bien de la utilización por ésta, instrumentalmente, de técnicas ofrecidas por el Derecho Privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica* (García de Enterría, Eduardo-Fernández, Tomás-Ramón; *Curso de Derecho Administrativo*, págs. 452-453, tomo I, 17.ª edición, Civitas, Madrid, 2015) -Dictámenes 323:453-

4.2. A mayor abundamiento, debe observarse que, incluso de prosperar formalmente la vía impugnatoria intentada por Nación Seguros S.A., ello solo le permitiría concurrir ante el procedimiento administrativo, más no continuar eventualmente su reclamación ante el órgano jurisdiccional, lo que confirma la inocuidad de tal interpretación.

Lo expuesto no es sino una derivación del principio de coordinación -que permite la *unidad de acción* en la persecución de la finalidad común-, que es esencia o nota característica de toda la organización administrativa e implica la coordinación de sus actividades y roles de sus miembros, a la vez que impide que un órgano posea *derechos* frente a la organización. Aquel no puede tenerlos porque no es un sujeto, y porque es la misma organización -aunque sectorizada por la competencia- vinculada a la distribución del trabajo (v. obra de mi autoría: *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 2, Organización y función pública. La iglesia*; págs. 51-52 y 145-146, Ábaco, Buenos Aires, 2003).

4.3. Es por ello que ese tipo de vínculo o de relación *interna* que se verifica en la especie, al amparo del citado artículo 74 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N.º 1759/72 T.O. 2017*, también fue reconocido la propia Empresa, al advertir sobre la posibilidad de reclamar los perjuicios económicos que la medida cuestionada le genere, bajo el régimen de conflictos interadministrativos (v. Cap. IV de su escrito, orden 2), aceptando así, resolver la controversia en el ámbito interno de la Administración.

En última instancia, como ha dicho este Organismo Asesor, la competencia del Poder Ejecutivo para dirimir las contiendas interadministrativas constituye un principio de orden general que trasciende el régimen de la Ley N.º 19.983, para encontrar su fundamento en el sistema constitucional de división de poderes (v. Dictámenes 222:164 y 240:401, entre otros), por lo que las controversias que se susciten deben encontrar su solución en el marco del Poder Ejecutivo (v. Dictámenes 203:21 y 246:352, entre otros).

- III -

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, opino que corresponde encauzar la presentación efectuada por Nación Seguros Sociedad Anónima al amparo del artículo 74 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N.º 1759/72 T.O. 2017*; debiéndose someter la controversia al Ministerio de Economía, por ser la autoridad superior común en cuya órbita los entes aquí involucrados funcionan.