

# La autonomía institucional y académica de las universidades nacionales. Evolución conceptual en la legislación y jurisprudencia argentina

Marcela S. Molina

## RESUMEN

En este trabajo se analiza el concepto de autonomía consagrado en el texto constitucional y el consiguiente marco normativo establecido en la Ley 24521, producto de la evolución histórica de la institución universitaria argentina. Un repaso histórico del desarrollo de las universidades nacionales, permite advertir una injerencia reincidente del gobierno nacional en su organización institucional y académica, transgrediendo en los hechos, la proclamada “autonomía académica e institucional” que las leyes proclamaron. Estos antecedentes históricos explican la necesidad de un reconocimiento expreso de la autonomía de la universidad en la Constitución Nacional (CN). A partir de este marco normativo se ha perfilado la significación jurídica de esta garantía institucional. A los fines propuestos, se ha efectuado un análisis de las sucesivas leyes de Educación Superior dictadas por el Congreso Nacional en virtud de las atribuciones conferidas por la CN, para conocer el marco constitucional e infraconstitucional de las universidades nacionales

**Palabras clave:** autonomía, universidades, legislatura, evolución histórica, constitución política, Argentina.

## A autonomia institucional e acadêmica das universidades nacionais. Evolução conceitual na legislação e jurisprudência argentina

## RESUMO

Neste trabalho é analisado o conceito de autonomia consagrado no texto constitucional e o conseqüente marco normativo estabelecido na Lei 24521, produto da evolução histórica da instituição universitária argentina. Uma revisão histórica do desenvolvimento das universidades nacionais permite advertir uma ingerência reincidente do governo nacional na organização institucional e acadêmica, transgredindo nos fatos a “autonomia acadêmica e institucional” proclamada pelas leis. Esses antecedentes históricos explicam a necessidade de um reconhecimento expreso da autonomia da universidade na Constituição Nacional (CN). A partir desse marco normativo foi perfilada a significação jurídica dessa garantia institucional. Para os fins propostos, foi efetuada uma análise das sucessivas leis de Educação Superior ditadas pelo Congresso Nacional em virtude das atribuições conferidas pela CN, para conhecer o marco constitucional e infraconstitucional das universidades nacionais .

**Palavras chave:** autonomia, universidades, legislatura, evolução histórica, constituição política, Argentina.

**Marcela S. Molina**

[marcsmolina@yahoo.com.ar](mailto:marcsmolina@yahoo.com.ar)

Argentina. Doctora en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Mendoza, Argentina. Colabora en el Instituto de Estudios de Derecho Administrativo (IEDA). Temas de investigación: organización administrativa, reglamentos.

## Institutional and academic autonomy of national universities conceptual evolution in argentinian legislation and common law

### ABSTRACT

In this paper I analyze the concept of autonomy consecrated in the constitution and derived regulatory framework set forth in Law 24521, which is the result of Argentina's historical evolution of university institutions. A historical review of the development of national universities shows a recurrent involvement of the national government in their institutional and academic organization, indeed contravening the proclaimed "academic and institutional autonomy" promulgated in the laws. This historical background accounts for the need to explicitly recognize university autonomy in the National Constitution (NC). Based on this regulatory framework, the legal meaning of this institutional guarantee has been outlined. I have carried out an analysis of subsequent higher education laws established by the National Congress in view of the attributions so conferred by the NC, with the purpose of understanding the constitutional and infra-constitutional frameworks of national universities.

**Key words:** autonomy, universities, legislature, historical evolution, political constitution, Argentina.

**Recepción:** 01/04/13. **Aprobación:** 06/11/13.



## Introducción

El objeto de este trabajo gira en torno a la naturaleza jurídica de las universidades públicas en el ordenamiento jurídico argentino y el principio de autonomía académica, su evolución en la legislación, doctrina y jurisprudencia nacional hasta la delimitación de la noción jurídica de autonomía institucional y autarquía financiera en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional (CN) reformada en 1994 y en la Ley 24.521<sup>1</sup>. Esta noción jurídica determina su configuración como ente autónomo, su potestad reglamentaria y la competencia material actual de las universidades.

El concepto jurídico de autonomía consagrado en el texto constitucional con la reforma de 1994 y el consiguiente marco normativo establecido en la Ley de Educación Superior vigente, es un producto de la evolución histórica, política y jurídica de la institución universitaria.

Desde principios del siglo XX, en Argentina se habló del principio ideológico de autonomía y libertad de cátedra propugnando la independencia del conocimiento y de la ciencia respecto de la política gubernamental y partidaria, pero apartado de la noción jurídica clásica que no se había depurado en ese periodo.

En épocas recientes esa noción jurídica amplió su denotación hasta tal punto que algunos autores actualmente hablan de grados de autonomía. Finalmente, el artículo 75 inciso 19 de la CN recogió ese concepto ideológico de autonomía académica de la universidad y delimitó la noción jurídica forjándola como una garantía institucional de autoorganización, autorregulación, autogobierno y autoadministración.

En el presente trabajo (síntesis de una investigación más amplia)<sup>2</sup>, hemos intentado contrastar el

principio de autonomía académica y el esquema institucional de la universidad.

Con esa finalidad, se ha descrito el régimen de las universidades consagrados en las sucesivas leyes, verificando si invocaron el principio de la autonomía académica y, por otro lado, estudiando el esquema de gobierno universitario desarrollado en cada una de ellas: la forma de gobierno de estas instituciones, su estructura administrativa, la asignación de competencia material, la existencia o no de control administrativo ordinario y extraordinario del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) sobre éstas, su dependencia financiera del Presupuesto Nacional y, particularmente, la previsión de canales de injerencia del PEN en el gobierno interno de cada casa de Altos Estudios. No se trata de una mera enumeración de leyes de educación superior, sino que se describe sintéticamente la conformación de la estructura de gobierno de la universidad en cada una de los textos legales, para aprehender su naturaleza jurídica anterior a la reforma constitucional de 1994, su diferenciación de los demás entes autárquicos y el sentido de la autonomía académica proclamada por las leyes que no previeron canales institucionales de salvaguardia de ese principio político e ideológico. Solamente así se entenderá la interpretación de la jurisprudencia y la doctrina anterior a la reforma de la Constitución Nacional y el debate en el seno de la Convención Constituyente de 1994, que culminó con la aprobación de un texto que recoge una postura intermedia.

El nuevo texto del artículo 75 inciso 19 de la CN y la Ley 24521, plantea numerosos interrogantes. ¿Cuál es el fundamento de esa norma constitucional? ¿En qué ha cambiado la configuración jurídica de la universidad y cuál es el límite de la potestad legislativa? ¿Cuál es el significado de la autarquía y autonomía de la universidad? La universidad: ¿tiene

<sup>1</sup> Del 20 de julio de 1995, publicada en el BO N° 28204 del 10 de agosto de 1995.

<sup>2</sup> Este artículo es una síntesis de los dos primeros capítulos de una investigación de mi autoría titulada: "La potestad reglamentaria de las universidades nacionales en el marco del artículo 75 inciso 19 de la CN y Ley 24.521", inédito.

potestad reglamentaria exclusiva en alguna materia? ¿Cuál es la competencia material y sus límites? La garantía de la autonomía universitaria en el texto constitucional y el consiguiente marco legal, ¿asegura la independencia académica, económica y libertad de cátedra?

La doctrina ha escrito mucho sobre la significación de la autonomía universitaria consagrada en el nuevo texto constitucional. Las distintas posturas pueden resumirse en dos: una admitiendo la calidad de ente autónomo y otra rechazando esa condición jurídica. La primera postura parte de una noción de autonomía moderna y amplia; la segunda parte de la definición clásica. La abundante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (Groisman, 2010) y Cámaras Federales sobre el mencionado artículo ha evolucionado desde una interpretación tibia de la autonomía de la universidad con resabios de la postura anterior a la reforma constitucional, hasta una consistente salvaguarda de la nueva configuración jurídica declarando la inconstitucionalidad de algunos artículos<sup>3</sup>. La Procuraduría del Tesoro de la Nación (PTN) también se expidió por su incompetencia para intervenir en investigaciones administrativas en el seno de una universidad por su carácter autónomo. En relación con la autarquía financiera consagrada en el texto constitucional hay menos estudios de la doctrina, aunque la PTN debió referirse algunas veces a su significación.

También existen trabajos que enumeran algunas leyes de educación superior con distintos objetivos, ya sea históricos, políticos u otros.

No obstante ello, ni la doctrina ni la jurisprudencia analizan la estructura administrativa, la forma de gobierno universitario y el alcance de la participación de los distintos claustros en el gobierno universitario, la existencia o no de control administrativo ordinario y extraordinario, la competencia material y la potestad reglamentaria asignada, la naturaleza

del estatuto universitario y la naturaleza de los reglamentos (internos) universitarios.

Nosotros partimos de la afirmación de que la autonomía académica e institucional y la autarquía financiera de las universidades nacionales (refiriéndola exclusivamente a las universidades públicas) según el marco delineado en el artículo 75 inciso 19 de la CN, es una garantía institucional que importa un poder de autoorganización, autorregulación y autogobierno que se traduce en una potestad reglamentaria amplia y exclusiva en algunas materias. El texto constitucional es escueto, por tanto, su delimitación, su alcance y el esclarecimiento de las competencias implícitas ha sido obra de la jurisprudencia de la CSJN y las Cámaras Federales en cada uno de los casos judiciales llevados a su conocimiento.

Dentro de ese marco, el Congreso Nacional, como órgano competente para sancionar la Ley de Educación Superior, no debe traspasar los límites de la garantía de la autonomía académica e institucional. El gobierno nacional, invocando la autarquía financiera, tampoco puede emitir decretos ni resoluciones que mediante un contenido financiero establezcan una dependencia pedagógica, institucional y científica de la universidad con el gobierno nacional.

La finalidad de esta investigación no ha sido meramente especulativa, sino que ha perseguido la aplicación de sus conclusiones al campo práctico. Los interrogantes que la han motivado surgieron de problemas concretos e interrogantes planteados en el asesoramiento jurídico de una universidad.

Este estudio es útil para el legislador, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, no sólo en el aspecto referido al esclarecimiento de la naturaleza jurídica de las universidades consignada en el texto reformado de la CN (tema sobre el que abunda la doctrina y jurisprudencia), sino con relación a la competencia material asignada a las universidades y consiguiente potestad reglamentaria, el control financiero por la

<sup>3</sup> “Monges, Analía c/UBA”, CSJN en sentencia del 26/12/1996, *La Ley T°1997- C*, pp.143/170.



Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN). Además, esta investigación servirá para la profundización posterior de la naturaleza jurídica y límites jurídicos del estatuto y los demás reglamentos internos universitarios (Molina, 2013: 32-59).

A estos fines, se ha partido del análisis de fuentes formales, materiales e históricas del derecho, pues es un trabajo de interpretación e integración jurídica. Entre las primeras, se ha compulsado la legislación vigente, resoluciones de la Secretaría de Políticas Universitarias, resoluciones del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), toda la jurisprudencia de la CSJN y la doctrina de derecho administrativo desde principios del siglo XX hasta la fecha. Entre las fuentes históricas, se han compulsado las sucesivas leyes de educación superior (hoy derogadas) focalizando el estudio en los aspectos relevantes para los objetivos propuestos.

La mención de hechos históricos se ha utilizado únicamente para explicar los fundamentos de las nuevas normas legales y constitucionales, su modificación, derogación o también, cuando fueron hechos que pusieron en crisis el régimen jurídico de las instituciones de educación superior. Esa referencia se sustenta en trabajos de otras disciplinas que son presentados de modo descriptivo sin efectuar una valoración política de esos hechos.

El presente trabajo se divide en dos capítulos. El primero analiza la evolución de la conformación jurídica e institucional de la universidad. El segundo, partiendo de los elementos descritos en el primer capítulo, analiza los conceptos de autarquía y autonomía universitaria antes y después de la reforma constitucional de 1994, centrándolo en la estructura administrativa, la competencia material y la potestad reglamentaria.

## **La educación superior argentina Antecedentes institucionales y legales. La evolución de la conformación jurídica de la universidad, especialmente su estructura administrativa, su forma de gobierno y su competencia material**

El concepto de autonomía consagrado en el texto constitucional y el consiguiente marco normativo establecido en la Ley 24521 actualmente vigente, no pueden entenderse sino como producto de la evolución histórica, política y jurídica de la institución universitaria en nuestro país.

Las únicas universidades en el territorio del Virreinato del Río de la Plata fueron la Universidad de Córdoba (entonces denominada Universidad Mayor de San Carlos)<sup>4</sup> y la de Chuquisaca<sup>5</sup>. En 1621 el Papa Gregorio XV autorizó a los colegios de la Compañía de Jesús que funcionasen a más de 200 millas de una universidad, a conferir grados universitarios. En Córdoba, la institución universitaria (que tomó como modelo la universidad de Salamanca y adoptó el sistema de pensamiento escolástico) reguló su propio gobierno y funcionamiento interno. En 1828, fue transferida a la órbita del Gobierno Provincial, quedando bajo su dependencia inmediata, su inspección y su patrocinio. El gobernador se reservó el derecho de nombramiento del rector y catedráticos. En 1854 fue transferida a la jurisdicción nacional y en 1857 se sancionó una nueva constitución para la casa de estudios, que estableció que el rector debía ser elegido por el claustro con aprobación del gobierno nacional. El claustro estaba integrado por todos los doctores, licenciados y maestros graduados en ella, más el obispo de la diócesis, el gobierno provincial y el presidente (Buchabinder, 1985: 13-50).

<sup>4</sup> La primera universidad en el territorio que posteriormente formó parte del Virreinato del Río de la Plata, fue la Universidad Mayor San Carlos creada en 1622 por los jesuitas según el modelo pedagógico. Fue nacionalizada en 1858 (Fernández, 2002: 11-13).

<sup>5</sup> La Universidad de San Francisco Xavier de Chuquisaca fue fundada el 27 de Marzo de 1624, con los títulos de Universidad Mayor, Real y Pontificia a través de la Bula Papal emitida por Gregorio XV el 8 de agosto de 1623 y el Documento Real emitido por el rey Felipe III el 2 de Febrero de 1622.

La Universidad de Buenos Aires se fundó en 1821 sobre la base de las instituciones de enseñanza superior ya existentes (Protomedicato de la salud pública y ejercicio de profesiones de la salud, Escuela de Dibujo y Náutica, Escuela de Matemática, Academia de Jurisprudencia) adoptando el modelo profesionalista (Buchabinder, 1985: 11-13).

El artículo 67 inciso 16 de la CN de 1853 encomendó al Congreso Nacional la atribución de dictar planes de instrucción general y universitaria. Esta disposición consagró la exigencia y el deber constitucional de educar a la población. No puede perderse de vista que está inserta en la cláusula de progreso, que expresa un ambicioso programa político y cultural de desarrollo de la nación en todas sus dimensiones: económica, social y cultural<sup>6</sup>. La educación del pueblo era un pilar importante para el progreso según el mismo Alberdi (1914: 56-63) expone en su libro *Bases*.

El Congreso ejerció esta atribución en 1885, cuando sancionó la Ley 1597<sup>7</sup>. Esta primera ley universitaria autorizaba a los Consejos Superiores de las dos únicas instituciones de educación superior que existían en nuestro país a dictar sus estatutos según las pautas generales que contenía dicha norma. Estableció las bases dejando a las casas de Altos Estudios la reglamentación orgánica, es decir, la facultad de dictar sus estatutos, que debían ser sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Para ello, previó un régimen general uniforme, dictando normas básicas y escuetas sobre organización y asignándole potestad reglamentaria en materia académica (planes de estudios, admisión de alumnos, etcétera). No mencionó la autonomía universitaria y libertad de cátedra.

Según el marco legal vigente en esa época, las instituciones universitarias eran entes descentralizados,

con limitadas facultades de “autogobierno” en razón de que el PEN designaba los profesores<sup>8</sup> y también tenían facultades restringidas de “autoadministración”, en tanto dependían de los fondos del Tesoro Nacional y estaban sujetas al control administrativo ordinario y extraordinario del PEN; sólo se les reconoció potestad de dictar algunas normas en materia académica y pedagógica.

Hacia principios del siglo XX se crearon nuevas universidades en el marco de esta primera Ley de Educación Superior con el fin de satisfacer las necesidades sociales y culturales del interior del país. En el periodo 1889-1890 se fundó en Santa Fe la Universidad homónima —que a partir de 1919-1920 se llamó Universidad del Litoral— y la Universidad de La Plata en 1897. En 1912 se creó la Universidad de Tucumán, proponiendo la modernización de la educación con una visión práctica y dirigida al sector productivo. En 1939, después de muchos proyectos fallidos, se fundó la Universidad Nacional de Cuyo, en Mendoza, mediante Decreto 20971/39<sup>9</sup> y Ley 12578<sup>10</sup>. La organización institucional de estas nuevas casas de Altos Estudios fue similar en cuanto a la conformación de los órganos de gobierno, forma y condiciones para la designación de docentes.

En 1918 se produjo el movimiento estudiantil denominado “Reforma universitaria”, pregonando entre otros objetivos: la autonomía universitaria, cogobierno de docentes y estudiantes, la función social de la universidad, la coexistencia de la universidad profesionalista (según concepción tradicional) y la universidad científica (concepción moderna que pretende el fomento de la investigación), la renovación pedagógica, extensión universitaria, la formación y reconocimiento de centros de estudiantes. Este movimiento fue controvertido pero sus lineamientos y

<sup>6</sup> Esta disposición tiene un contenido similar al artículo 64 inciso 16 del Proyecto elaborado por Alberdi, como anexo de su libro *Bases* (Alberdi, 1914), véase también Martínez (1979: 127-145).

<sup>7</sup> Del 25/06/1885. Promulgada el 03/07/1885.

<sup>8</sup> Artículo 3 de la Ley 1597.

<sup>9</sup> Emitido el 21/03/1939 y publicado en el BO 13407 del 04/04/1939.

<sup>10</sup> Del 21/03/1939.





postulados se expandieron fuera de las fronteras de la República Argentina, países limítrofes y otros países latinoamericanos<sup>11</sup>.

A partir de entonces comienzan a esbozarse dos principios del régimen de las universidades nacionales: *la concepción moderna de la autonomía académica o técnica* —capacidad de dictar sus estatutos conteniendo normas de organización universitaria, capacidad de elegir a sus autoridades y designar el cuerpo docente— y *libertad de cátedra* —libre exposición de ideas y uso de métodos de enseñanza e investigación—.

Estos principios se encuentran estrechamente ligados entre sí y se justifican en aras del cumplimiento de los fines de la educación superior y estaban presentes en los orígenes mismos de la universidad europea en el siglo XII<sup>12</sup> que surgieron con una aspiración de libertad e independencia del poder político<sup>13</sup>.

Sin embargo, en nuestro país la tensión permanente que existió entre la universidad como institución con fines propios y el gobierno, adquirió ribetes peculiares en razón de la inestabilidad política y la reincidente intromisión del gobierno nacional en las cuestiones académicas, en muchos casos con el objetivo de controlarla y usarla para la reafirmación de un proyecto político contraponiéndose a la esencia misma de la institución universitaria.

Después de 60 años de vigencia de la Ley 1597, se sancionó la Ley 13031, que por primera vez reconoció expresamente la autonomía técnica, científica y la libertad de cátedra<sup>14</sup>.

En sus disposiciones asignó competencias, organizó la estructura interna de los órganos universitarios,

proponiendo una desconcentración atenuada y estableciendo incluso hasta el quórum para sesionar del Consejo Universitario y el Consejo Directivo de cada facultad (artículo 32). Reglamentó detalladamente las categorías de alumnos y condiciones de ingreso de los estudiantes, régimen de becas, participación de los alumnos en los órganos de conducción universitaria (artículos 78-80, 92-98, 87-91, 84-86). Además, previó que los profesores fueran designados por el PEN (artículo 46). Esas disposiciones no parecen coherentes con el principio de autonomía académica que la misma ley consagró en sus primeros artículos. Tal es así, que fue muy criticada por la doctrina administrativista de la época (Bielsa, 1956: 369-379).

Este nuevo texto habilitó el ingreso irrestricto a la universidad que tenía por objeto la apertura del nivel superior de la educación para todos<sup>15</sup>; sin embargo, importó el recorte de la facultad de establecer el régimen de ingreso de alumnos según el tipo de carrera, creó problemas de infraestructura edilicia y generó escasez de recursos humanos disponibles por cada institución de educación superior.

Más allá del reconocimiento expreso de la autonomía académica en el artículo 1 *in fine* de la Ley 13031, los subsiguientes artículos restringieron considerablemente las atribuciones de la universidad. La mentada autonomía académica era una mera declaración simbólica pues la ley autorizaba la injerencia del gobierno nacional. Además, ese principio académico e institucional continuó alejado de la noción jurídica.

En 1949 se sancionó una nueva Constitución Nacional, cuyo artículo 37 reconoció expresamente la

<sup>11</sup> “La reforma de Córdoba replanteó las relaciones entre la universidad, sociedad y Estado [...] Si la República trató de separar la universidad de la Iglesia mediante la adopción del esquema napoleónico que la sujetó al Estado, Córdoba trató de separarla del Estado mediante un régimen de autonomía” (Tunerman, 2004).

<sup>12</sup> “Desde sus orígenes las universidades representan una permanente aspiración de autonomía y libertad frente a los poderes civiles, imperiales o eclesiásticos locales”. Las primeras, se constituyen como corporaciones de maestros y discípulos (*universitas magistrorum et scholarium*). “Nacieron con vocación de independencia del poder político y libertad [...] De allí que la autonomía se relacione con un problema más amplio como es la distribución del poder en la sociedad y requiere una redefinición en cada época histórica” (Tunerman, 2004), véase también Borrego, 2004.

<sup>13</sup> Surgieron con una aspiración de libertad e independencia de los poderes imperiales y religiosos locales (Marías, 1951).

<sup>14</sup> Artículos 1/2 y 44.

<sup>15</sup> En el periodo 1945/1955 se produjo una expansión del sistema educativo (incremento del 187%) (Fernández, 2002: 20-21).

autonomía universitaria dentro de “los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento”.

En el marco de esta Constitución de 1949 (artículo 37, inciso 4), se sancionó la Ley 14297.<sup>16</sup> Este texto fue muy detallista. Profundizó el recorte de atribuciones que ya había introducido la Ley 13031, suprimiendo potestades que tradicionalmente se asignaron a las universidades. Incluso, previó la designación de las autoridades superiores de las casas de Altos Estudios por el Poder Ejecutivo Nacional. De este modo, se acentuó la injerencia del gobierno nacional en el desenvolvimiento institucional y académico de aquéllas.

La apertura de la educación superior produjo una modificación estructural del régimen universitario argentino. Particularmente, el ingreso irrestricto y la ampliación de regímenes de becas produjo la expansión del sistema de educación superior posibilitando el acceso de sectores sociales postergados y el consiguiente aumento de la población estudiantil. Sin entrar en el debate político de la conveniencia del acceso irrestricto o restringido, lo cierto es que la expansión rápida planteó nuevas cuestiones conflictivas que debieron ser previstas por la ley. Entre los temas más relevantes podemos citar: el examen de ingreso nivelatorio o eliminatorio, la articulación y coordinación del sistema de educación superior. Por su parte, la heterogeneidad de la población estudiantil y la desproporcionada cantidad de alumnos en función de la infraestructura edilicia, recursos humanos y económicos de las instituciones, suscitó el debate respecto de nuevos temas como el arancelamiento. Estas cuestiones de naturaleza esencialmente política y económica se vieron reflejadas en las leyes

posteriores, especialmente en la delimitación de la potestad reglamentaria de las universidades.

Las autoridades que asumieron con la Revolución de 1955 derogaron las leyes dictadas durante el gobierno derrocado, restableciendo transitoriamente la vigencia de la Ley 1597. En esa época, se sancionaron normas que completaron el marco jurídico del sistema universitario.<sup>17</sup>

En 1967 se dictó la Ley 17245<sup>18</sup>, que también consagró expresamente la autonomía académica y autarquía financiera y administrativa, concediendo amplias atribuciones a las universidades. Este texto asignó a la Asamblea Universitaria la atribución de dictar estatutos que debían ser aprobados por el PEN (artículo 6). Estableció las pautas para una amplia potestad reglamentaria del Consejo Superior, reconociéndole atribuciones para dictar normas generales de ingreso y permanencia de los estudiantes, reglamentos atinentes a la constitución y actuación de las asociaciones de docentes, graduados y estudiantes, reglamentos sobre organización académica, enseñanza, investigación, carrera docente y dedicaciones especiales, régimen disciplinario y electoral, acción social de la universidad y régimen de becas (artículo 56, incisos d, e, l, m, q y r). Esta norma avanzó en la conformación de los órganos de gobierno y delimitación de atribuciones, centralizando en el Consejo Superior la aprobación de normas generales de cuestiones académicas. La intervención del Consejo Directivo de cada Facultad estaba circunscrita a la elaboración de proyectos de planes de estudios, correlatividades, etcétera, relativos a las carreras que en cada unidad académica se dictaban y que debían ser aprobados por la autoridad superior universitaria.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Del 18/12/1953 y publicada en el BO del 18/01/1954.

<sup>17</sup> En este periodo se dictó la Ley 14557, que por primera vez reguló las universidades privadas, permitiendo su creación y consolidación. Estas nuevas entidades acogieron parte de la población estudiantil, descomprimiendo las instituciones públicas.

<sup>18</sup> Del 21/04/1967 y publicada en el BO 21175 del 25/04/1967.

<sup>19</sup> Artículo 65, inciso h) “Proponer al Consejo Superior los planes de estudios, la creación y supresión de carreras y títulos y las condiciones de ingreso [...]”.





Fue el primer texto legal que estableció un recurso judicial directo en contra de las decisiones de las autoridades superiores, con carácter facultativo, propugnando cierta independencia respecto del PEN. Esta norma también fue novedosa en tanto creó el Consejo de Rectores para coordinar la política universitaria y establecer normas comunes a todas las instituciones de educación superior. Este órgano consultivo y coordinador ha sido mantenido por las leyes posteriores, pero con distintas denominaciones.

Las amplias atribuciones de las universidades nacionales y el reconocimiento expreso de la autonomía académica en dicho texto legal, en los hechos no se respetaron. Los historiadores describen una realidad que demuestra la inobservancia de las reglas y principios consagrados en los textos legales.<sup>20</sup>

En 1974 se sancionó la Ley 20654 estableciendo la “Ley Orgánica de las universidades nacionales”. Más allá de pregonar la autonomía académica, dicha ley no amplió sustancialmente las atribuciones de las universidades nacionales y la potestad reglamentaria asignada en anteriores textos legales (artículos 9, 17 y 18). Introdujo algunas novedades en la conformación de los cuerpos colegiados (Consejo Superior y consejos directivos de facultad), previendo expresamente su integración por los tres claustros: docentes, no docentes y estudiantes. También, autorizó el ingreso irrestricto, limitando la potestad de regular el régimen de admisión de alumnos. En relación con los docentes, limitó la estabilidad que recién podía adquirirse después de 12 años de desempeño ininterrumpido (artículo 13). De ese modo, restringió la potestad de reglamentar el ingreso y carrera docente, que también había sido reconocida a las instituciones universitarias públicas. Esta norma avanzó sobre la distribución interna de competencia de las universidades. Previo una organización más desconcentrada que la prevista en la ley derogada,

autorizando a las facultades a reglamentar aspectos académicos de sus respectivas carreras (artículo 34).

En 1980 se sancionó la Ley 22207 que volvió a proclamar expresamente la autonomía académica<sup>21</sup>, autarquía financiera y libertad de cátedra. No obstante ello, sus demás disposiciones restringieron sobremanera la potestad reglamentaria de las autoridades universitarias, borrando los lentos avances de los últimos 20 años. Una vez más, la ley consagró simbólicamente ese principio que no se ajustó a la noción jurídica. Este texto legal limitó incluso la facultad de “autogobierno” al establecer que el rector debía ser designado por el PEN a propuesta del Ministerio de Educación (artículo 46) y los decanos debían ser designados por el Ministerio de Educación a propuesta del rector.

Si bien estableció de modo general la atribución de dictar normas de organización y funcionamiento de la institución, las potestades del Consejo Superior estaban circunscritas al dictado de normas pedagógicas accesorias referidas a los planes de estudio, correlatividades y régimen de ingreso de alumnos. En relación con los docentes, solamente asignó a dicho órgano universitario la potestad de dictar detalles o pormenores de la carrera docente, previendo la Ley orgánica los aspectos relevantes, como categorías, designación temporal del docente o carga horaria (artículos 33 y 24).

Este texto legal centralizó en el Consejo Superior la aprobación de normas generales; la participación del Consejo Directivo de cada facultad estaba limitada a la elaboración de proyectos de resoluciones relativos a las carreras de cada unidad académica y que debían ser aprobados por la autoridad superior universitaria (artículo 58, inciso c).

El gobierno constitucional que asumió en 1983 derogó aquella norma dictada en el periodo de *facto*. La Ley 23068 declaró en vigor los estatutos de

<sup>20</sup> Los estudios históricos concluyen que en “el periodo 1966-1973 se eliminó las bases de la autonomía universitaria y demás principios de la reforma universitaria” (Fernández, 2002: 23; Buchbinder, 1985: 191-192).

<sup>21</sup> Artículo 43 de esta Ley (del 11/04/1980 y publicada en el BO del 24/04/1980).

las universidades nacionales vigentes en 1966 y estableció el régimen provisorio de normalización. A partir de los cambios políticos acaecidos en este nuevo periodo constitucional se inició una etapa de pacificación y normalización de las universidades, convocando a concursos docentes, autorizando la constitución de agrupaciones estudiantiles y ordenando la reincorporación de docentes cesados sin causa durante el último gobierno de *facto*. Desde entonces, las universidades pudieron desenvolverse, en mayor o menor grado, en un clima de autonomía institucional y académica.

El análisis de las normas jurídicas argentinas que regularon la universidad a lo largo del siglo XX, permite afirmar que hasta la sanción de la Ley 24521, se consagró expresamente la autonomía en los textos legales pero el marco jurídico no respondió al esquema institucional de un ente autónomo propiamente dicho. Ese concepto jurídico se fue depurando hasta adquirir la significación jurídica actual con fundamento en los acontecimientos políticos que influyeron en la vida universitaria y perjudicaron el desarrollo de la ciencia y la cultura.

Un repaso histórico del desenvolvimiento de las universidades nacionales, permite advertir una injerencia reincidente del gobierno nacional en la organización institucional y académica de aquéllas, a la zaga de la inestabilidad política que vivió nuestro país a partir de 1930. A través de intervenciones ordenadas por decretos, remoción de autoridades elegidas por los claustros universitarios y docentes designados por concurso —en ciertos casos autorizadas por las mismas leyes orgánicas—, el PEN reiteradamente transgredió en los hechos la proclamada “autonomía académica e institucional”.

Estos antecedentes históricos explican la necesidad de un reconocimiento expreso de la autonomía de la universidad en la Constitución Nacional y su delimitación en la Ley 24521. A partir de este marco normativo se ha perfilado su significado jurídico como garantía institucional.

### **El reconocimiento de la autonomía institucional y académica de las universidades en la Ley 24521**

En 1994 se sancionó la Ley 24521 que reconoció y reguló la autonomía académica y autarquía administrativa y financiera de las universidades en el marco del nuevo artículo 75 incisos 18 y 19 de la CN reformada, asignándoles amplia potestad reglamentaria. Es un texto novedoso, en tanto contiene normas generales y particulares del sistema universitario nacional para la educación superior pública y privada, prevé reglas para la articulación de todos los niveles de enseñanza, normas de evaluación y acreditación académica, normas generales sobre la estructura básica organizativa, responsabilidad del Estado nacional sobre su sostenimiento, bases para otras modalidades y niveles de educación superior, fortalecimiento del Consejo Interuniversitario Nacional con funciones de asesoramiento, coordinación y proposición de estrategias de educación superior al PEN. En ciertos aspectos innova con relación a los textos legales anteriores previendo expresamente la representación del claustro de egresados en los órganos colegiados y deliberativos de la institución (Consejo Superior y Consejo Directivo de las facultades), la autorización de constitución de fundaciones y asociaciones con fines académicos, la relevancia de la extensión universitaria como medio de comunicación de saberes a la sociedad, empresa y mercado laboral haciendo circular el conocimiento. En este sentido, esta ley consagró abiertamente como función de la universidad la creación y difusión del conocimiento en todas sus formas, preservación de la cultura nacional, extensión de su acción a la comunidad con el fin de contribuir a su desarrollo y transformación, estudiando en particular los problemas nacionales y regionales, y prestando asistencia científica y técnica al Estado.

Introdujo dos mecanismos para garantizar la autonomía universitaria. Primero, la intervención de la institución universitaria solamente puede ser ordenada



por el Congreso de la Nación y por las causas taxativamente enunciadas en el texto legal. Segundo, previó un recurso de apelación ante la Cámara Federal del lugar de asiento de la universidad regulado como vía judicial directa y excluyente, suprimiendo el recurso de alzada ante Poder Ejecutivo Nacional. De este modo, se apartó del único antecedente legal (Ley 17245) que preveía una acción judicial facultativa.

Cabe resaltar que una desventaja atribuida a la autonomía universitaria por los sectores que propugnaban su atenuación, fue la escasa articulación de la universidad y el sector productivo, indispensable para la ubicación de los egresados en el mercado laboral.<sup>22</sup> Para paliar ese vacío, en los últimos años se han sancionado normas que complementan el marco de la educación superior, regulando aspectos específicos. Entre ellas, la Ley 26427 sobre pasantías educativas, que tiene por fin articular la educación y prácticas universitarias con el sector productivo y mercado laboral, así como la Ley 23877 sobre “Fomento de la innovación tecnológica”. En el mismo sentido, se puso en marcha la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica financiada con presupuesto del Fondo Nacional de Ciencia y Técnica (FONCyT) y del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) para incentivar la modernización tecnológica de la educación. Por su parte, la Secretaría de Políticas Públicas, dependiente del Ministerio de Educación de la nación, ha dictado numerosas normas tendientes a modernizar el nivel universitario, facilitando el uso de nuevas tecnologías<sup>23</sup> y ha fomentado la investigación y la actividad de extensión a través de incentivos.<sup>24</sup>

## **La naturaleza jurídica de la Universidad Nacional**

Las sucesivas leyes incorporaron expresamente la terminología “autonomía”, con la excepción de la Ley 1597. El concepto fue evolucionando y depurándose en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia.

Como corolario de esta evolución conceptual, la autonomía adquirió rango constitucional con la reforma constitucional de 1994. Cabe aclarar que, paralelamente a la modificación de la Constitución Nacional Argentina, se inició un proceso de constitucionalización de la autonomía universitaria en los países del MERCOSUR (artículo 79 de la Constitución de Paraguay y artículo 207 de la Constitución de Brasil, ambos miembros fundadores; el artículo 109 de la CN de Venezuela<sup>25</sup>, miembro asociado del MERCOSUR) y sus miembros adherentes (artículo 69 de Colombia<sup>26</sup>, artículo 92 de la CN de Bolivia<sup>27</sup>, artículo 18 último párrafo de la CN de Perú<sup>28</sup>, artículo 355 de Ecuador<sup>29</sup>). Todas estas constituciones (excepto la CN de Perú) se dictaron en la década del 2000.

El artículo 75 inciso 19 de la CN reformada en 1994, reconoció la autonomía de las universidades, pero con la particularidad de consagrarla conjuntamente con la autarquía. Poco después, la Ley 24521 precisó el objetivo académico e institucional de la primera (artículo 29) y el objetivo financiero de la segunda (artículo 59).

Pese a ello, no han quedado zanjadas todas las cuestiones e incertidumbres en relación con esta noción. La naturaleza dual de la institución universitaria (autonomía-autarquía) genera inconvenientes al

<sup>22</sup> El aumento de egresados universitarios como consecuencia de la apertura de la educación superior y la eliminación de cupos de ingreso, no fue proporcional a la demanda de profesionales en el mercado laboral. Algunos sectores quedaron desocupados o subempleados (Fernández, 2002: 41-42).

<sup>23</sup> Como la educación a distancia cuyas normas básicas han sido establecidas por Resolución Ministerial 1716/98 y 236/0.

<sup>24</sup> Resoluciones SPU 97/2003, SPU 147/04 y SPU 308/04.

<sup>25</sup> Adhesión de Venezuela aprobada mediante Decisión 42/04 CMC del 16/12/04; publicada en el BO 30644 del 02/05/05.

<sup>26</sup> Adhesión aprobada por Decisión 44/04 CMC del 16/12/04; publicada en el BO 30644 del 02/05/05.

<sup>27</sup> Adhesión aprobada por Decisión 38/03 CMC del 15/12/03; publicada en el BO 30439 del 12/07/04.

<sup>28</sup> Adhesión aprobada mediante Decisión 39/03 CMC del 15/12/03; publicada en el BO 30439 del 12/07/04.

<sup>29</sup> Adhesión aprobada mediante Decisión 43/04 CMC del 16/12/2004; publicada en el BO 30644 del 02/05/2005.

momento de establecer el deslinde de competencias, financiamiento, control contable y parámetros objetivos de excelencia académica.

Antes de entrar en el análisis del régimen universitario vigente, previamente hay que examinar la construcción doctrinal y jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica de la universidad, que negaba su carácter autónomo; la significación de la autonomía según la doctrina y jurisprudencia anterior a la reforma constitucional de 1994; la depuración del concepto hasta llegar a la significación actual, y su recepción en el texto constitucional.

### **Construcción doctrinal y jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica de la universidad en el marco legal anterior a la reforma constitucional de 1994**

Antes de la reforma constitucional de 1994, la doctrina con distintos matices coincidió en que la universidad era un ente autárquico institucional por antonomasia. Explicaba que la descentralización administrativa de tipo institucional comenzó en el orden nacional en 1885, con la sanción de la Ley 1597. En aquella época se consideró conveniente desprender del Poder Ejecutivo la administración de la enseñanza pública (Bielsa, 1956: 369-379; Cassagne, 2006: 333-336).

El maestro Bielsa (1956), enrolándose en esta concepción, expresó hace varias décadas que: “La universidad es un ente autárquico que significa la atribución conferida por la ley a una entidad para realizar por sí misma sus fines especiales [...] de promoción, difusión y preservación de la ciencia y cultura procurando el mayor margen de libertad de

acción para el cumplimiento de ese objetivo”. Según este autor, las instituciones de educación superior no dictaban sus normas básicas, que era la Ley 1597, ni sus estatutos (que si bien emanaban de las universidades para tener vigor debían ser aprobados por el PE), ni nombraban sus profesores.

Durante décadas, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación siguió esta concepción y calificó a las universidades como entes autárquicos desde el punto de vista jurídico. En numerosos fallos, dijo: “La autarquía de las universidades nacionales no empece al carácter de la función que ellas cumplen<sup>30</sup>”. Algunos años después y estando vigente la Ley 20654, reiteró este criterio diciendo: “Las universidades sólo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines”. La universidad “posee el carácter de persona de derecho público dotada de autarquía administrativa y económico-financiera, habilitada para adoptar y ejecutar todas las decisiones que hagan al cumplimiento de sus funciones, para nombrar y remover a su personal, para administrar y disponer de sus recursos y patrimonio y realizar la gestión económica, financiera y jurídica a ellos inherente (artículos 3, 4 incisos a, c y h, artículo 31 incisos a, d y h, artículos 45, 46 y 47, incisos a y f de la Ley 20654)”<sup>31</sup>.

En 1984 se sancionó la Ley 23068<sup>32</sup> que derogó la Ley 22207 y declaró vigentes los estatutos de las universidades que regían en 1966. Sin embargo, no tuvo en cuenta que con posterioridad a ese año se crearon nuevas universidades<sup>33</sup> y se suscitó un vacío normativo respecto de éstas. Teniendo en cuenta que la norma estableció en pocos artículos la organización

<sup>30</sup> “Figuroa, Andrés Alejandro c/ Universidad Nacional de Buenos Aires”, CSJN en sentencia año 1962, Fallos T° 253, p. 312.

<sup>31</sup> “Morante, Univer Elbio c/ Facultad de Ciencias Económicas”, CSJN en sentencia del 26/10/1978, Fallos T° 300, p. 138. La CSJN mantuvo el criterio en fallos posteriores incluso con distinta integración (“Jurío, Mirta Luisa c/ UNPL s/daños y perjuicios”, (J.45.23), CSJN en sentencia del 05/08/1993, Fallos T° 316, p. 1723. También, “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/inconstitucionalidad de decreto”, (U.9.23), CSJN en sentencia 18/06/1991, Fallos, T° 314, pp. 570/595).

<sup>32</sup> Del 13/06/1984 y publicada en el BO 25457 del 29/06/1984.

<sup>33</sup> Se crearon 16 universidades nacionales en el periodo comprendido entre los años 1966 y 1984 (14 universidades se crearon bajo el régimen de la Ley 17245, que estuvo vigente hasta 1974).



básica universitaria, se plantearon interrogantes sobre la naturaleza de la universidad: ¿es un ente autónomo? ¿Es procedente el recurso de alzada ante el PEN en contra de las decisiones definitivas de las autoridades universitarias? ¿Quién es la autoridad competente para resolver conflictos entre éstas y el Poder Ejecutivo?

La cuestión quedó zanjada en un fallo de la CSJN, que insistió sobre la naturaleza autárquica de esas instituciones, diciendo:

las universidades sólo gozan de autarquía administrativa, económica y financiera, y el concepto de autonomía universitaria debe ser interpretado no en sentido técnico sino como un propósito compartido de que en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y cultura, alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes [...] La denominada autonomía universitaria no impide que otros órganos controlen la legitimidad de sus actos [...] ya que las decisiones universitarias no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación ni confieren privilegios a los integrantes de sus claustros[...] En caso de conflicto de competente entre la universidad y el ministro, el órgano competente para resolver el conflicto interadministrativo es el Poder Ejecutivo<sup>34</sup>.

Para despejar cualquier duda, se dictó el Decreto 1883/1991 que estableció expresamente la procedencia del recurso de alzada contra los actos definitivos de las universidades nacionales.

Hemos resaltado que la doctrina y jurisprudencia de manera uniforme sostuvieron que la universidad era un ente autárquico en el marco normativo anterior a la reforma constitucional de 1994. Sin embargo, era una institución que presentaba características

peculiares que lo diferencian de los demás entes autárquicos.

La autarquía ha sido entendida por la doctrina clásica como potestad de administrarse a sí mismo (Balbín, 2007: 664-672). Esta potestad de autoadministración lleva implícita el ejercicio de la potestad reglamentaria como forma de expresión de la función administrativa aunque sujeta a la ley. En consecuencia, todos los entes autárquicos en sentido estricto dictan actos administrativos generales dentro del marco de sus respectivas cartas orgánicas sancionadas por el Poder Legislativo. Esa carta orgánica del ente autárquico en sentido propio es impuesta desde otro órgano o poder. Además, sus autoridades son designadas directamente por el Poder Ejecutivo; es decir, no tenían ni hoy tienen la facultad de autogobierno. Estos entes, formaban y aún hoy forman parte de la administración descentralizada. El Poder Ejecutivo ejercía (y aún hoy, ejerce) la tutela administrativa<sup>35</sup> ordinaria y extraordinaria.

¿Qué diferenciaba a las universidades de los demás entes autárquicos en sentido propio aun antes de la reforma constitucional?

Las universidades tenían la facultad de dictar normas internas, instrucciones, circulares en materia académica (planes de estudio, revalidación de títulos extendidos por universidades extranjeras, equivalencias, movilidad estudiantil y carrera docente, becas estudiantiles) y en materia administrativa sobre asuntos internos. En este último aspecto, se asemejaban a los demás entes autárquicos, especialmente en el control administrativo ordinario y extraordinario que ejercía el PEN.

Sin embargo, a diferencia de los otros entes autárquicos, las universidades siempre tuvieron la potestad de dictar su estatuto. Todas las leyes de educación superior, excepto la Ley 14297<sup>36</sup>, le reconocieron esa

<sup>34</sup> "UBA c/PEN P/inconstitucionalidad", CSJN en sentencia del 18/06/1991, Fallos T° 314, pp. 570/595.

<sup>35</sup> Por ello, algunos autores entienden que "existiría a lo sumo una diferencia de grado" entre autonomía entendida como poder para darse su propia ley y regirse por ella. Implica poder de legislación. La autarquía, administrarse a sí mismo de acuerdo con una norma que le es impuesta" (Berri, 1998: 1348-1353).

<sup>36</sup> Del 18/12/1953 y publicada en el BO del 18/1/1954.



potestad con distintos matices y alcances, por tanto la facultad de definir su organización, forma de gobierno y elección de sus autoridades.

Otro aspecto relevante que diferenciaba y aún diferencia a las universidades de otros entes públicos, es la potestad de elegir sus autoridades. En este sentido, varias leyes previeron la garantía de autogobierno, esto es, la elección de las autoridades universitarias por sus respectivos claustros (rector, vicerrector, consejo superior, decanos y consejo directivo de facultades). Solamente las leyes 13031<sup>37</sup>, 14297<sup>38</sup> y 22207<sup>39</sup>, recortaron la potestad de elegir al rector y vicerrector que era designado directamente por el PE.

Más allá de la coincidencia doctrinal y jurisprudencial que insistió en calificar a la universidad nacional como ente autárquico, lo cierto es que las sucesivas leyes de educación superior consagraron expresamente la “autonomía académica”. La única norma que no aludió expresamente a este principio fue la Ley 1597.

Debemos analizar entonces el concepto y alcance de la noción de autonomía en la legislación anterior a la reforma constitucional de 1994.

La doctrina clásica calificaba como autónomo a aquel ente con aptitud de dictar sus propias normas, especialmente la norma fundamental, y elegir sus autoridades, en contraposición al ente autárquico que solo tenía potestad de administrarse a sí mismo (Bielsa, 1956: 369-379). Para el constitucionalismo clásico eran atributos propios de la autonomía la

integridad territorial, el dominio permanente sobre las personas y cosas sometidas a su jurisdicción, la potestad de dictarse su propia Constitución, crear y organizar sus instituciones, elegir sus gobernantes, establecer impuestos.<sup>40</sup>

La autonomía, según esta concepción clásica, sólo era predicable de las provincias. Éstas tenían un poder constituyente (derivado) para la organización de su gobierno<sup>41</sup>, debiendo respetar el sistema representativo y republicano. Organizaban los tres poderes del estado: ejecutivo, legislativo y judicial, y tenían poder impositivo.

Si bien los estatutos de las universidades nacionales definieron su organización interna estableciendo la competencia de sus órganos, nunca han tenido poder constituyente derivado. Es decir, no sólo debían sujetarse a la Constitución Nacional sino también a la Ley de Educación Superior que establecía reglas de organización mínimas comunes. Todas las leyes previeron que sus estatutos debían ser aprobados por el PEN. No tenían ni hoy tienen los elementos esenciales de un ente autónomo según la concepción clásica, esto es, no tenían ni tienen población ni territorio. Tampoco organizaron ni actualmente organizan las tres funciones del poder (ejecutivo, legislativo y judicial), sino una función administrativa específica: la educación superior. No tenían ni hoy tienen los medios para autofinanciarse<sup>42</sup>, dependiendo económicamente de los fondos del Tesoro Nacional.

<sup>37</sup> El artículo 10 de la Ley 13031 disponía: “El rector será designado por el PE [...]”.

<sup>38</sup> Según el artículo 9 de la Ley 14297 el rector era designado por el PE.

<sup>39</sup> Según el artículo 46 de Ley 22207 el rector será designado por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministerio de Cultura y Educación.

<sup>40</sup> La autonomía es la capacidad para dictarse sus propias normas, dentro del marco normativo general dado por el ente superior. La autarquía significa ente con capacidad para administrarse a sí mismo (Berri, 1998; Marienhoff, 1977).

<sup>41</sup> Bianchi distingue grados de autonomía: 1° de las provincias, como estados originarios que conservan todo el poder no delegado en el gobierno federal. Dictan sus constituciones. El 2° corresponde a la Ciudad de Buenos Aires. El 3° corresponde a los municipios, que carecen de poder judicial propio. El 4° corresponde a las universidades, que carecen de los atributos de los demás entes citados (Bianchi, 2005).

<sup>42</sup> “A diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas porque se dictan sus propias normas (artículos 5 y 106 de la CN), las universidades nacionales sólo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera, para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines, de conformidad con las normas que les son impuestas (artículo 67, inciso 16, de la CN). Las universidades nacionales han sido organizadas en el ordenamiento argentino, desde antaño, como entes de derecho público bajo el régimen de la autarquía” (“Jurío, Mirta Luisa c/ UNLP s/ daños y perjuicios”, J.45.23), CSJN en sentencia del 05/08/1993, Fallos T° 316, pp. 1723).





La doctrina y jurisprudencia<sup>43</sup> anteriores a la reforma constitucional de 1994 coincidieron en que la autonomía académica y científica eran términos técnicos y pedagógicos que desbordaban el significado jurídico. La expresión autonomía fue utilizada en un sentido metajurídico, en pos de un ideal pedagógico y de política universitaria de *libertad académica y de cátedra*. De ese modo, minimizaron la potestad de dictar sus estatutos y elegir sus autoridades que pone de manifiesto el poder de autoorganización institucional.

En esta orientación, Bielsa (1956) dijo sobre las leyes 1597, 13031 y 14297, que la expresión autonomía universitaria era una terminología técnica que exteriorizaba el propósito de altos fines de “promoción, difusión y preservación de la ciencia y cultura procurando el mayor margen de libertad de acción para el cumplimiento de ese objetivo”. Teniendo en cuenta ese concepto, concluyó que las universidades no eran autónomas, pues no dictaban “sus normas básicas que eran las de la Ley 1597”, tampoco nombraban sus profesores.

Recién después de la evolución conceptual del concepto de autonomía, la admisión de grados de autonomía y su aplicación a otros entes además del Estado provincial, pudo elaborarse el concepto de autonomía universitaria en sentido jurídico.

### **Autonomía y autarquía universitaria**

La universidad adquirió especial fisonomía con la reforma constitucional de 1994, especialmente después de la sanción de la Ley 24521. Esta norma le confirió una naturaleza dual: autonomía académica e institucional y autarquía económico-financiera. Esta caracterización ha mantenido los debates sobre su naturaleza jurídica; unos insisten en su autarquía

(Álvarez, 1996: 309; Zarza, 2000) y otros sostienen la admisión de la noción de autonomía en sentido jurídico (Bianchi, 2005; Martínez, 1995; Tettamanti 2000).

En seguida se examinará por separado cada concepto para luego concluir el alcance y consecuencias.

### **Noción de autonomía universitaria en el marco del artículo 75 incisos 18 y 19 de la Constitución Nacional y Ley 24521**

Hablar de autonomía en el marco del nuevo texto constitucional no es simple. La Constitución Nacional utiliza varias veces esa expresión (Berri, 1998): autonomía universitaria (artículo 75 incisos 18 y 19), autonomía de la Auditoría General de la Nación (artículo 85), respecto del Defensor del Pueblo (artículo 86), en relación con el Ministerio Público (artículo 120), sobre el municipio (artículo 123).

Siguiendo a Bianchi (2005), podemos afirmar que en el nuevo marco constitucional existen grados de autonomía (véase nota 40).

Según el despacho de mayoría de la Convención Constituyente, con la incorporación de la autonomía y autarquía universitaria en el artículo 75 inciso 19 de la CN, se pretendió “plasmear los principios sostenidos en algunas leyes universitarias anteriores y en la más actualizada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que se resumen en esos postulados: las universidades gozan de autonomía científica y pueden por sí mismas dictar sus estatutos organizativos; tienen autarquía económico financiera”.<sup>44</sup>

De todos modos, debemos resaltar que la autonomía de la universidad presenta características peculiares que la diferencian de la autonomía de una provincia<sup>45</sup> y de otros entes autónomos como la

<sup>43</sup> “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN) s/inconstitucionalidad”, (U.9.23), CSJN en sentencia 18/06/1991, Fallos T° 314, pp. 570/595.

<sup>44</sup> Libro de Sesiones de la Convención Constituyente del 14 de mayo de 1994.

<sup>45</sup> En primer término, la utilización ambigua del concepto de autonomía ha empañado su sentido y alcance. Para nosotros, siguiendo los extensos fundamentos de la Corte Suprema *in re* “Rivademar, Angela D. B. c/Municipalidad de Rosario”, hablan de autonomía cuando se dan todas y cada una de las condiciones que menciona el Alto Tribunal. Por ello, entienden que la autonomía es propia de los estados (Zarza, 2000).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios. Estos últimos poseen dos atributos básicos: territorio y población. Las universidades nacionales, por el contrario, carecen de ellos. Los órganos de poder no responden a la división clásica del gobierno republicano. “Su presupuesto, no se conforma con recursos propios, sino con los que le asigna el Presupuesto nacional. Las universidades dictan su propia carta orgánica, pero no tienen poder constituyente derivado. Es decir, no sólo deben sujetarse a la Constitución Nacional sino también a la Ley de Educación Superior que establece las reglas de organización y académicas mínimas comunes para todas las universidades nacionales”.

Este criterio ha sido recogido por el Tribunal Superior<sup>46</sup> y por la Procuración del Tesoro<sup>47</sup>. La PTN, que ha dicho: “Por amplia que sea la autonomía consagrada en la reciente reforma constitucional, ésta no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general [...] no puede equipararse a la situación de las provincias que son expresión pura del concepto de autonomía, cuyos poderes originarios y propios, son anteriores a la Constitución y a la formación del Estado general que ahora integran”.

La Constitución Nacional consagra y la Ley 24521 regula la autonomía académica e institucional con una visión superadora de aquella estrictamente pedagógica y política, en un sentido próximo a la noción jurídica de autonomía, reconociendo la facultad plena de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoadministración, sin identificarla totalmente con la autonomía de las provincias y municipios. El texto legal reconoce, consecuentemente, potestad amplia de dictar sus normas de organización institucional, reglamentar libremente aspectos académicos, investigación y extensión (régimen de

concursos, categorías y obligaciones docentes, admisibilidad de alumnos, juicios académicos, incumbencia de títulos, etcétera). Incluso, le asigna la facultad de dictar actos generales relativos a temas estrictamente administrativos en tanto sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos (régimen disciplinario para docentes, alumnos y personal de apoyo académico, régimen salarial, bienestar y salud de la comunidad universitaria).

La autonomía universitaria es equivalente a autoorganización, autogobierno, autoadministración y autorregulación condicionada al cumplimiento de sus fines académicos.

Autoorganización por cuanto su organización interna, su estructura administrativa, su forma de gobierno y forma de elección de sus autoridades son establecidas en su estatuto, debiendo sujetarse únicamente a las pautas mínimas establecidas en la Ley de Educación Superior. Si bien el estatuto debe comunicarse al Ministerio de Educación de la nación, cualquier observación debe ser sometida a consideración del órgano judicial.

Autogobierno, porque sus autoridades son elegidas por los cuatro claustros de la comunidad universitaria (docentes, personal de apoyo académico, alumnos, graduados). Por su parte, los docentes (particularmente los docentes titulares, que son los únicos que pueden ser elegidos como rector, vicerrector o decanos) son seleccionados mediante concurso de oposición y antecedentes, sin injerencia del PEN.

Autorregulación, por cuanto ejercen la potestad reglamentaria en materia institucional, académica, administrativa y electoral (esta última, en relación con la elección de los representantes de los cuatro claustros universitarios). Como veremos en los

<sup>46</sup> Dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte en “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ daños y perjuicios”, (U.1.35), CSJN en sentencia del 24/04/2003, Fallos T°326, pp.1355; El Derecho 31/03/04, número 284.

<sup>47</sup> “La autonomía académica, la autonomía institucional y la autarquía administrativa y económica-financiera son expresión de una misma idea directriz, que se presenta como medio necesario para que la universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y la extensión. La autonomía académica por definición abarca la investigación y la docencia, uno de cuyos recaudos más sobresalientes es el tradicional principio de la ‘libertad de cátedra’ o ‘doctrinal’ como también la libertad para la fijación de los planes de estudio, títulos y grados y designación de docentes”, PTN, T° 224, p. 187.



párrafos siguientes, la competencia en materia académica interna es exclusiva y excluyente del PEN.

Autoadministración por cuanto tiene amplias facultades de administrar sus recursos asignados por el Presupuesto Nacional, generar y explotar recursos propios sin control de mérito y legitimidad del PEN. Inclusive, puede crear organismos descentralizados con la forma jurídica de sociedades, asociaciones civiles y fundaciones en el marco del artículo 59 inciso e y 60 de la Ley 24521, entre otros objetivos, para buscar fuentes alternativas de financiamiento de la universidad.

Además, la autonomía universitaria ha sido prevista como una *garantía constitucional*, porque su actuación institucional y académica autónoma está resguardada de la injerencia del PEN<sup>48</sup> mediante el recurso judicial directo del artículo 32 de la Ley 24521 y la limitación de la intervención a las causas taxativamente enumeradas y dispuesta por el Poder Legislativo<sup>49</sup> (no por el PE, como preveían las leyes anteriores a la reforma constitucional).

Esta garantía delimita la facultad de autoorganizarse y de designar sus autoridades y claustro docente sin sujeción del gobierno central. Por eso, no puede desvincularse la noción de autonomía de la libertad académica entendida como una actividad encaminada de modo sistemático y con un mínimo de continuidad a la transmisión de un determinado cuerpo de conocimientos y valores<sup>50</sup>. Tampoco puede desligarse de la libertad doctrinal o de cátedra, que comprende la libertad metodológica e ideológica

para investigar nuevas fronteras, y transmitir las manifestaciones de la ciencia. En definitiva, la autonomía universitaria es una técnica de organización administrativa que garantiza el cumplimiento de los altos fines que justificaron la creación de la institución universitaria, concebida como una garantía institucional frente a la injerencia del PEN.

La teoría de la garantía institucional originaria del derecho alemán, “tiende a la protección de ciertas instituciones que se consideran componentes esenciales de la organización jurídico-política” (Gil, 1999). Su consagración es entendida como imprescindible para asegurar los principios constitucionales. Para ello, se define un núcleo esencial, un haz de competencias (límite positivo) y se establecen prohibiciones (límite negativo). El núcleo esencial no puede ser penetrado por el legislador. Mediante la regulación constitucional, puede asegurarse una especial protección a ciertas instituciones con la finalidad de hacer imposible que por vía legislativa ordinaria sean suprimidas. La garantía institucional es, por su esencia, limitada (Gil, 1997).

En relación con la autonomía universitaria, ese núcleo esencial delimitado en la Constitución Nacional es muy escueto. Solamente exige el respeto de la autonomía y autarquía universitaria, quedando un margen incierto para la regulación legislativa. La delimitación del concepto y la naturaleza jurídica dual de la universidad en el marco del nuevo texto constitucional es obra de la doctrina y jurisprudencia nacional.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> “La autonomía universitaria es equivalente a autogobierno y éste garantiza la inmunidad de injerencia de los órganos políticos. Lo que permite que las universidades constituyan el único caso de personas públicas, que dentro de la Administración pueden elegir por sí los miembros de sus órganos superiores y no están sujetas al control de legalidad ejercido por medio del recurso de alzada” (Bianchi, 2005: 342-345; Martínez, 1995: 453-474).

<sup>49</sup> “Los principios de autonomía y autarquía consagrados en el artículo 75, inciso 19, si bien constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado, no importan desvincular a las universidades de la potestad del Congreso de sancionar leyes de organización y de base de la educación con sujeción a una serie de presupuestos, principios y objetivos que deben ser interpretados armónicamente, no sólo para juzgar el alcance de la facultad reglamentaria en la materia sino también, en el caso de las universidades, para compatibilizar el principio de autonomía con el resto de los principios que enuncia la norma y con la facultad reglamentaria del Congreso de la Nación”, (Ministerio de Cultura y Educación-Estado Nacional s/artículo 34 de la Ley 24521), (M. 976.35), CSJN en sentencia del 06/05/2008. <sup>50</sup> 1951; “Estado Nacional c/Universidad Nacional de Luján s/aplicación Ley N° 24521” (E.9.33-E.4.33), CSJN en sentencia del 27/05/1999, Fallos T° 322, p. 842.

<sup>51</sup> La CSJN declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley 24521 por entender que violaban la autonomía universitaria. Calificó a ésta como “una garantía institucional cuyo núcleo esencial no puede ser penetrado por el legislador” (Monges, Analía c/UBA), CSJN en sentencia del 26/12/1996, *La Ley T° 1997-C*, pp.143/170; también, “Universidad de Mar del Plata c/Estado Nacional”, Jgdo Fed Civ y Ccial N° 2 de Mar del Plata, 04/12/1997, *La Ley T° 1999-C*, pp.480/488.

Ahora bien, la autonomía implica independencia del Poder Ejecutivo pero no del Poder Legislativo y Poder Judicial de la Nación (Bianchi, 2005; Balbín, 2007; Martínez, 1995). El primero debe dictar la ley de educación superior y resolver la intervención de una universidad en caso de concurrir una causa taxativamente establecida por ley. El segundo (PJ) tiene competencia para decidir conflictos entre una universidad nacional y el Estado nacional —*lato sensu*—, especialmente cuando el Ministerio de Cultura y Educación observa el estatuto de una universidad. Este último también tiene competencia para juzgar la legalidad y constitucionalidad de las decisiones emitidas por las autoridades universitarias. Toda decisión de las autoridades superiores de una institución universitaria está sujeta al control de legalidad del PJ (Bianchi, 2005; Bidart, 1991: 572), sin perjuicio de existir aspectos no judiciales como aquellos referidos al mérito y conveniencia de una decisión que es propio de todas las decisiones de la administración.<sup>52</sup>

Esta independencia de la universidad respecto del PEN produce consecuencias. En primer lugar, *su creación y extinción sólo puede ser dispuesta por ley nacional*. En segundo término, *no se aplica la Ley Nacional 19983 sobre conflictos interadministrativos*<sup>53</sup>, en razón de que las universidades públicas no integran la Administración Pública Nacional.

En tercer lugar, no está sujeta al *control administrativo*. El PEN no tiene atribuciones para efectuar un control de mérito y conveniencia ni legalidad de las decisiones definitivas de las autoridades universitarias, pues se ha suprimido el recurso de alzada quedando solamente

el recurso judicial directo ante la Cámara Federal. Esas decisiones definitivas causan estado, siendo solamente procedente el recurso de apelación regulado en el artículo 32 de la Ley 24521.

En cuarto término, se ha *suprimido la tutela administrativa* que el PEN ejercía sobre las universidades nacionales y dejaba abierta a la injerencia del gobierno nacional. Las leyes de educación superior anteriores autorizaban la intervención por decisión del PE. Precisamente, en virtud de esas atribuciones, el gobierno nacional dispuso la intervención de las universidades en numerosas oportunidades. Conforme la Ley 24521, la intervención sólo puede ser dispuesta por el Congreso Nacional.

Teniendo en cuenta su calidad de ente autónomo, la Ley 24521 asignó a las universidades amplias atribuciones. Éstas pueden clasificarse según la naturaleza de la potestad: *potestad disciplinaria*, por infracciones a las obligaciones del personal docente, apoyo académico, alumnos; *potestad de gestión y dirección gubernativa*, que comprende lo económico-financiero y administrativo (designación de docentes y personal de apoyo académico, contrataciones, adquisición de bienes y obra pública, etcétera), lo académico (otorgamiento de títulos, revalidación de títulos otorgados por universidades extranjeras, evaluación docente, etcétera), lo científico (otorgamiento de subsidios, becas, evaluación y categorización del docente-investigador, etcétera); también, la gestión de extensión (actividad de los organismos artísticos, otorgamientos de subsidios, etcétera); *potestad reglamentaria*, que abarca la materia institucional, académica, científica y administrativa.

<sup>52</sup> “La designación y separación de profesores universitarios, así como los procedimientos arbitrados para la selección del cuerpo docente, no admiten, en principio, revisión judicial por tratarse de cuestiones propias de las autoridades que tienen a su cargo el gobierno de la Universidad, salvo en aquellos casos en que los actos administrativos impugnados en el ámbito judicial estén afectados por arbitrariedad manifiesta” (Tandecarz, Juana Sara y otros c/ Universidad de Buenos Aires), (T.171.34), CSJN en sentencia del 02/07/2002, Fallos T°325, p.1676; también, “González Lima c/Universidad Nacional de La Plata”, CSJN sentencia 31/10/2006, La Ley T°2007-F, pp.94/98; también “Piaggi, Ana c/UBA”, CSJN sentencia 29/06/2004, La Ley T°2005-C, pp.342/345.

<sup>53</sup> “En el caso de las universidades nacionales no concurre ninguno de los tres principios (de la división de poderes, de unicidad del Estado y de la supremacía) que determinan la procedencia del régimen especial establecido por la Ley 19983, pues dichas casas de estudio no son organismos que integran la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, ni dependen de él”, PTN, dictamen 202, p. 106.



El ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, de dictar normas generales y abstractas en forma exclusiva y excluyente, es un aspecto que define a la universidad como ente autónomo en sentido jurídico, en tanto importa el ejercicio de la facultad de autorregulación y autoorganización. “Las universidades son autónomas porque ejercen poder reglamentario, tal es el caso de los estatutos universitarios” (Balbín, 2007: 664-672).

Las universidades ejercen la potestad reglamentaria sobre las siguientes materias:

- *Dictan y reforman sus estatutos y deben comunicarlos al Ministerio de Cultura y Educación.* Deben definir sus órganos de gobierno y establecer sus funciones e integración. La Ley de Educación Superior establece reglas mínimas que garantizan la preeminencia de la representación del claustro docente.<sup>54</sup>

Según el ordenamiento jurídico vigente, el estatuto debe ser aprobado por el Ministerio de Cultura y Educación de la nación, pero los conflictos deben ser resueltos por el órgano judicial. La institución universitaria puede impugnar ante la Cámara Federal las observaciones a su estatuto formuladas por el Ministerio y si éste no efectúa observaciones dentro del plazo legal, los estatutos se consideran aprobados.

- *Dictan normas en materia electoral.* Una consecuencia de la facultad de elegir sus propias autoridades es la potestad de dictar normas generales y abstractas en materia electoral aplicable a todos los claustros de la comunidad universitaria. La cuestión electoral es ajena a la materia académica, científica y de extensión. No es propiamente administrativa y tampoco ha sido una atribución expresamente establecida en la Ley 24521, pero es una facultad implícita que

se desprende del poder de autoorganización y autogobierno.

- *Dictan normas generales en temas académicos, científicos y de extensión* referidas a los docentes, alumnos, egresados y normas comunes para todos los miembros de la comunidad universitaria. Entre las primeras, reglamenta las obligaciones docentes, régimen de concursos docentes, carga horaria, incompatibilidad, juicio académico, evaluación institucional interna, incumbencias profesionales, revalidación de títulos extranjeros. Entre las segundas, reglamenta la admisión en carreras universitarias, planes de estudio, correlatividades, régimen de convivencia y procedimiento para aplicar sanciones, régimen de becas. Las normas para egresados comprenden la reglamentación de la participación en los órganos de gobierno, becas e incentivos, pasantías.

La potestad atribuida a las universidades de dictar actos administrativos generales en materia académica de grado, científica y extensión, es *amplia y exclusiva*. En algunos temas académicos es *concurrente con el PEN*, como los asuntos de posgrado (categorización y acreditación), el régimen de educación a distancia, la articulación de los distintos niveles educativos y la articulación de las universidades con el Sistema Nacional de Ciencia y Técnica. Por último, hay aspectos cuya reglamentación es *competencia exclusiva del PEN*, como el procedimiento de designación de los miembros de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la acreditación de las universidades y las normas de evaluación universitaria externa.

En relación con la normativa académica, institucional y administrativa precedentemente enunciada, existe una zona propia de las universidades que no

<sup>54</sup> “Estado Nacional c/Universidad de Luján p/aplicación Ley 24521”, (E.9.33-E.4.33), CSJN sentencia 27/05/1999, Fallos T° 322, p. 842.



puede ser invadida por el Congreso. Una ley que pretendiera regular los concursos docentes, juicio académico, planes de estudios y correlatividades sería inconstitucional. De ese modo, la norma constitucional es una garantía institucional que opera como un valladar para el PL y el PE.<sup>55</sup>

- *Dictan normas de índole administrativa* relativas a la organización interna (organigrama, distribución de funciones, designación del personal, régimen disciplinario).

Según lo expuesto, la potestad reglamentaria de las casas de Altos Estudios tiene una fisonomía particular que no se presenta en relación con los demás entes públicos. Es una potestad que deriva de su naturaleza autónoma y de los fines que persigue. Es la manifestación de la potestad de autorregularse y autoorganizarse.

### Noción de autarquía de la universidad en la CN y la Ley 24521

El artículo 75 inciso 19 de la CN reformada, reconoce la autonomía de las universidades pero con la particularidad de consagrarla conjuntamente con la autarquía. La Ley 24521 precisa el objetivo académico e institucional de la primera (artículo 29) y el objetivo económico-financiero de la segunda (artículo 59).

Ya nos hemos referido al concepto de autarquía en la doctrina clásica. Los entes autárquicos no tenían facultad de autoorganización y, por otro lado, la potestad de reglamentación (entendida como potestad administrativa) estaba sujeta a una norma que le era impuesta por otro órgano o poder. Además, los entes autárquicos estaban sujetos al control administrativo

ordinario y extraordinario del PE, denominada tutela administrativa. El control ordinario era el que se ejercía sobre la legitimidad de sus actos. El extraordinario se refería a la intervención administrativa o tutela de subrogación por la cual se sustituía a los integrantes de los órganos directivos del ente descentralizado (Dromi, 1994: 704-705; Cassagne, 2006: 328-329).

¿Cuál es el significado de la autarquía en el nuevo texto constitucional? La CSJN ha dicho que “la autarquía es complementaria de la autonomía universitaria y por ella debe entenderse la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asignará a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto, como así también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer sobre los recursos propios [...]”.<sup>56</sup>

La mención de la autarquía en el nuevo texto constitucional es un resabio de la interpretación anterior a la reforma constitucional y significó el triunfo de la postura intermedia sobre la consagración expresa de la autonomía universitaria expuesta en el seno de la Convención Constituyente de 1994. Entre las dos posturas antagónicas sobre la autonomía (una negatoria y otra que reclama su reconocimiento en sentido amplio), la postura intermedia surgió como una alternativa conciliatoria.

El artículo 59 de la Ley 24521 delimitó la autarquía relegándola al aspecto económico-financiero y suprimiendo el control administrativo ordinario y extraordinario del PEN. No es procedente el recurso de alzada en contra de actos dictados por las autoridades universitarias. Tampoco es procedente la intervención administrativa.

<sup>55</sup> “Cuando el texto constitucional le impone al legislador como un mandato sancionar leyes que garanticen la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (artículo 75, inciso 19), ha dejado fuera de la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación” (Disidencia parcial del Dr. Fayt), “Estado Nacional c/Universidad Nacional de Luján s/aplicación Ley 24521”, (E.9.33 y E.4.33), CSJN en sentencia del 27/05/1999, Fallos T° 322, p. 842 y en *La Ley* 29/09/99, n° 99.365”.

<sup>56</sup> Universidad Nacional de Córdoba c/Estado Nacional”, (U 2.33), CSJN en sentencia del 27/05/1999, Fallos T° 322, p. 919 y Rvta. *La Ley* 29/09/99, n° 99.366.





En ese marco, corresponde a dichas instituciones administrar su patrimonio, aprobar y ejecutar su presupuesto, sujetándose a la Ley 24156, aplicar el régimen general de contrataciones (Ley 13064, Decretos 1023/01, 893/12), de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales. Hay materias de índole económica que son reguladas por las universidades nacionales (el régimen de subsidios para investigación, extensión y becas, régimen de caja chica, generación de fondos propios).

Las casas de Altos Estudios solamente están sujetas al control financiero interno de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) (Ivanega, 2003: 130) y al control externo de la Auditoría General de la Nación (AGN)<sup>57</sup>, por expresa remisión de la Ley de Educación Superior. La AGN es una persona jurídica pública que funciona en la órbita del Congreso Nacional, por lo que el control externo de las universidades no presenta objeciones pues es coherente con el control político que le corresponde al PL.

Actualmente, existe una dependencia económica de las universidades nacionales respecto del gobierno nacional que condiciona su autonomía académica e institucional. La concreción de una universidad realmente autónoma, exige normas que aseguren su independencia económica (porcentaje de asignación presupuestaria según elementos objetivos, como número de alumnos, infraestructura edilicia, docentes, etcétera; la obligatoriedad de generar recursos financieros propios y/o explotar económicamente los existentes, como el producto de publicaciones de docentes e investigadores, productos patentables resultantes de proyectos de investigación científica, consultorías, etcétera).

De *lege ferenda*, en una futura reforma constitucional se recomienda suprimir la expresión autarquía

para evitar las contradicciones señaladas, siguiendo la tendencia de las constituciones de los países del MERCOSUR (artículo 79 de la Constitución de Paraguay y artículo 207 de la Constitución de Brasil, ambos miembros fundadores, el artículo 109 de la CN Venezuela, miembro asociado del MERCOSUR) y los miembros adherentes (artículo 69 de Colombia, artículo 92 de la CN de Bolivia, artículo 18, último párrafo, de la CN de Perú, artículo 355 de Ecuador). Además, se recomienda prever normas que aseguren la independencia económica de las instituciones de educación superior.

## Conclusiones

El concepto jurídico de autonomía universitaria es una construcción histórica que fue depurándose en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina argentina.

La doctrina y jurisprudencia argentina (anterior a la reforma constitucional de 1994) entendieron en forma unánime que las universidades eran entes autárquicos. No obstante ello, las universidades presentaban características peculiares que las diferenciaban de los demás entes autárquicos, como es la potestad para dictar su carta orgánica y elegir sus autoridades.

La autonomía académica proclamada en las sucesivas leyes de educación superior (excepto la ley 1597) fue un principio metajurídico de contenido político e ideológico que no respondía al esquema institucional de gobierno autónomo; además, autorizaba o facilitaba en algunos casos la injerencia del gobierno nacional.

El artículo 75 incisos 18 y 19 de la CN reformada en 1994, consagró la autonomía y la autarquía de las universidades. Poco después, la Ley 24521 precisó el objetivo académico e institucional de la primera y el objetivo económico-financiero de la segunda.

<sup>57</sup> La CSJN ha dicho: “Aún cuando poseen autarquía económico-financiera, deben acatar la ley de administración financiera y control del sector público nacional (Ley 24156), de la cual no pueden sustraerse invocando sus normas estatutarias”, “Universidad Nacional de Córdoba c/Estado Nacional p/inconstitucionalidad”, (U 2.33), CSJN en sentencia del 27/05/1999, Fallos T° 322, p. 919. La PTN expresó: “En cuanto a las entidades autárquicas, las universidades nacionales están sujetas al control previsto por la Ley 24156, cuyo artículo 98 dispone la intervención de la SIGEN como órgano de control interno en los organismos descentralizados”, PTN T° 224, Dictamen n° 29/98, p. 187.

A partir de la reforma constitucional de 1994, la expresión “autonomía” se ha depurado y consolidado en su sentido jurídico como el poder de establecer su organización institucional y de gobierno (autoorganización), elegir a sus autoridades (autogobierno), administrar los recursos (autoadministración) y dictar sus propias normas (autorregulación) dentro del cumplimiento de sus fines. La universidad es un ente autónomo respecto del gobierno nacional en lo académico, científico y de extensión.

La autonomía universitaria en la CN se perfila como una garantía institucional. Esta figura tiende a la protección de ciertas instituciones esenciales para asegurar el cumplimiento de sus altos fines e impedir que por vía legislativa ordinaria se supriman o desnaturalicen. Para ello se define un núcleo esencial, asignando competencias (límite positivo) y estableciendo prohibiciones (límite negativo). En relación con la autonomía universitaria, el núcleo esencial delimitado en la CN es muy escueto. Sólo exige el respeto de ésta y deja un margen incierto para la regulación legislativa. La delimitación de ese concepto y naturaleza jurídica dual de la universidad es obra de la doctrina y jurisprudencia.

La Ley 24521 plasma dos mecanismos de defensa de la autonomía. En primer lugar, suprime la facultad de intervención administrativa del PEN (control administrativo extraordinario), asignándola al Congreso de la Nación, que puede decidir la intervención por las causales enumeradas en dicha ley. En segundo lugar, consagra un recurso de apelación directo ante la Cámara Federal como única vía recursiva en contra de las decisiones de las autoridades superiores, suprimiendo el control administrativo ordinario del PEN.

Esta independencia de la universidad respecto del PEN produce consecuencias. Primero, su creación y extinción sólo puede ser dispuesta por ley nacional. Segundo, no se aplica la Ley Nacional 19983 sobre conflictos interadministrativos. Tercero, no está sujeta al control administrativo ordinario y extraordinario del PEN.

Las universidades tienen una competencia material amplia como consecuencia de su carácter autónomo, ejerciendo la potestad reglamentaria sobre distintas materias: dictan y reforman sus estatutos que deben comunicarlos al Ministerio de Cultura y Educación (manifestación del poder de autoorganización), dictan normas en materia electoral (facultad implícita que se desprende de la facultad de autoorganización y autogobierno), dictan normas generales en temas académicos, científicos y de extensión referidas a los docentes, alumnos, egresados y normas de índole administrativa, relativas a la organización interna, como la estructura y organigrama, la distribución de funciones, la designación y la remoción de personal, el régimen disciplinario (manifestación del poder de autorregulación).

La potestad atribuida a las universidades de dictar actos administrativos generales en materia académica de grado, científica y extensión, es *amplia y exclusiva*. En algunos temas académicos es *concurrente con el PEN*, como los asuntos de posgrado, educación a distancia, la articulación de los distintos niveles educativos, etcétera. Por último, hay aspectos académicos y científicos cuya reglamentación es competencia exclusiva del PEN (el procedimiento de designación de los miembros de la CONEAU, la acreditación de las universidades y las normas de evaluación universitaria externa).

En relación con la normativa académica, institucional y administrativa precedentemente enunciada, existe una zona propia de las universidades que no puede ser invadida por el Congreso. La potestad reglamentaria de las casas de Altos Estudios tiene una fisonomía particular y una competencia material amplia que deriva de su naturaleza autónoma y de los fines que persigue. Es una manifestación de la potestad de autorregularse, autoorganizarse y autogobernarse con fundamento constitucional.

La mención de la autarquía en el nuevo texto constitucional es un resabio de la interpretación anterior a la reforma constitucional y significó el triunfo de la



postura intermedia sobre la autonomía universitaria expuesta en la Convención Constituyente de 1994. El artículo 59 de la Ley 24521 delimitó la autarquía relegándola al aspecto económico-financiero (dependencia económica del Tesoro Nacional, control financiero de la SIGEN y AGN) y suprimió el control administrativo ordinario y extraordinario del PEN. En una futura reforma constitucional se recomienda

suprimir la expresión autarquía para evitar las contradicciones señaladas.

Para superar la actual dependencia económica de las universidades nacionales respecto del gobierno nacional que condiciona su autonomía académica e institucional, deberían prevalecer normas que aseguren su independencia financiera. ■

## Referencias

- Álvarez, Julio A. (1996), “La autonomía universitaria y el recurso de alzada en las universidades nacionales”, en Jorge Sarmiento García (dir.), *Protección jurídica del Administrado*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Balbín, Carlos (2007), *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial La Ley.
- Berri, Miguel (2007), “La autonomía universitaria en la Constitución Nacional”, en *La Ley T°1998-C*, Buenos Aires, Editorial La Ley, pp. 1348/1353.
- Bianchi, Alberto (2005), “La autonomía universitaria (A propósito de la revisión judicial de los concursos)”, *La Ley T°2005-C*, Buenos Aires, Editorial La Ley, pp.342/345.
- Bidart Campos, Germán (1991), “La autonomía universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el poder ejecutivo”, en *El Derecho*, Tomo 142, p. 572.
- Bielsa, Rafael (1956), *Derecho Administrativo* [5° ed., 5 vols.], Buenos Aires, Roque Depalma Editor.
- Bielsa, Rafael (1951), “Observaciones críticas sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria”, en *La Ley T° 63*, Sección doctrina, Buenos Aires, Editorial La Ley, pp. 849/862.
- Bielsa, Rafael (1926), *La autarquía de las universidades*, Buenos Aires, Editorial Lajouane.
- Borrego Cabal, Alfonso (2004), “La autonomía universitaria. Breve ensayo histórico y teórico”; en Varios autores, *Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Colombia, Corcas Editores.
- Buchabinder, Pablo (1985), *La Educación Superior en la Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericana.
- Cassagne, Juan Carlos (2006), *Derecho Administrativo* [8va ed., 2 vols.], Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot.
- Comadira, Julio R., Héctor J. Escola y Julio P. Comadira (2012), *Curso de Derecho Administrativo* [2 vols.], Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Comadira, Julio (2003), “Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional (Sistema de control Interno)”, en *Texto institucional anotado, comentado y anotado, Sindicatura General de la Nación*, Buenos Aires, disponible en [www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)
- Dromi, Roberto (1994), *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Fernández Lamarra, Norberto (2002), “La educación

- superior en la Argentina”, en *Estudios para el IESALC-UNESCO*, disponible en [www.unne.edu.ar](http://www.unne.edu.ar).
- Gil Domínguez, Andrés (2000a), “Matices actuales de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Mendoza, Editorial Dike.
- Gil Domínguez, Andrés (2000b), “Garantías institucionales: la consagración jurisprudencial de una nueva categoría normativa”, en *La Ley T° 1999-C*, Buenos Aires, Editorial La Ley, pp. 480-488.
- Gil Domínguez, Andrés (2000c), “Autonomía y autarquía de las universidades nacionales: un adelanto constitucional, un retroceso legislativo”, en *La Ley T° 2000-D*, Buenos Aires, Editorial La Ley, p.1319.
- Gil Domínguez, Andrés (2000d), “Autonomía universitaria: la evanescencia consumada”, en *La Ley T°1997-C*, Buenos Aires, Editorial La Ley, pp.143/49
- Gordillo, Agustín (2001), *Tratado de Derecho Administrativo*, 3 vols., Buenos Aires, Editorial Fundación Derecho Administrativo, disponible en [www.agustíngordillo.com](http://www.agustíngordillo.com).
- Groisman, Enrique (2010), *Las universidades nacionales en la jurisprudencia de la Corte Suprema*, Buenos Aires, Editorial La Ley.
- Ivanega, Miriam (2003), *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*, Buenos Aires, Editorial Ábaco.
- Jiménez, Eduardo (1999), “El ejercicio de la autonomía no exime a las universidades nacionales del rol de contralor del poder judicial. Análisis de tres interesantes pronunciamientos de la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata”, en *La Ley T°1999-A*, pp.385/392.
- Marías, Julián (1951), “La universidad: realidad problemática”, en *La Universidad en el siglo XX*, Lima, Universidad Mayor de San Marcos, pp. 319-332.
- Marienhoff, Miguel (1998), *Tratado de Derecho Administrativo* [4ª. ed., 5 vols.], Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Martínez, Patricia Raquel (1995), “La autonomía en la Constitución Nacional”, en Dardo Perez Guilhou (dir.), *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, T. I, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos/Ediciones Depalma, pp. 453-474.
- Tettamanti de Ramella, Adriana (2000), “Autonomía y autarquía”, en Varios autores, *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Mendoza, Instituto de Estudios de derecho administrativo/Editorial Dike.
- Tunnerman Berheim, Carlos (2004), “Autonomía en un mundo globalizado”, en Varios autores, *Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Memorias del Foro Internacional, 2 y 3 de junio, Bogotá, Corcas Editores, pp. 114-141.
- Zarza Mensaque, Alberto R. (2000), “Tipología del concepto de autonomía de la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994”, *El Derecho T. 186*, (MJ-DOC-1258-AR), p.765.

**Cómo citar este artículo:**

Molina, Marcela S. (2014), “La autonomía institucional y académica de las universidades nacionales. Evolución conceptual en la legislación y jurisprudencia argentina”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. V, núm. 13, pp. 66-89, <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/327> [consulta: fecha de última consulta].