

La autonomía universitaria después de la reforma constitucional de 1994

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1853/1860 Y LOS REGÍMENES LEGALES PREVIOS A LA REFORMA DE 1994. 3. LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINARIA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO NORMATIVO PREVIO A 1994. 4. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES EN EL TEXTO REFORMADO. 5. LOS PRECEPTOS DE LA LEY 24521 QUE AFECTAN LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. 6. LA POLÍTICA DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. 7. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La denominada «*autonomía universitaria*» es un concepto fuertemente enraizado en nuestra historia institucional que deriva de los postulados de la reforma universitaria de 1918. Esta última, a su vez, fue la síntesis y producto de la rebelión del estudiantado de las universidades, embanderado en consignas que bregaban, esencialmente, por una renovación en los métodos de enseñanza, la participación de los estudiantes en los órganos de gobierno y el libre acceso a la docencia de educadores que no pertenecieran a las familias aristocráticas y tradicionales. Se trataba, ni más ni menos, que de romper, en el ámbito académico, con el viejo modelo conservador, heredero directo del denominado «Estado conservador de la generación del '80», cuyo certificado de defunción se le había extendido con la Ley Electoral de 1912,

más conocida como «Ley Sáenz Peña», que instauró el voto universal, secreto y obligatorio.

Estas ideas comenzaron, en realidad, a tomar cuerpo unos años antes, desde 1915 y 1916, y constituyó la más antigua de las Altas Casas de Estudio de nuestro país, la Universidad de Córdoba, el epicentro del conflicto, que, en forma centrífuga, se fue expandiendo hacia otros centros de enseñanza. Los estudiantes pretendían, en suma, adaptar la enseñanza, y sus métodos, a las nuevas realidades que vivía el mundo¹.

El manifiesto reformista de junio de 1918 fue un documento fundamental para la sanción de la Ley, que, en definitiva, se produjo en el mes de octubre de ese año. Además de la autonomía y el cogobierno universitarios, resultaron ideas fuerza de la reforma, entre otras: la libertad de pensamiento, la periodicidad de la cátedra, la publicidad de los actos universitarios, las actividades de extensión universitaria y la asistencia social de los estudiantes². La reforma universitaria de 1918 produjo una suerte de democratización de la Universidad argentina, permitiendo el libre acceso a la educación superior de toda la población del país, y resultó, en tal sentido, un corolario forzoso de la democratización de la sociedad argentina instaurada con la Ley Sáenz Peña, de 1912.

La inclusión de una cláusula constitucional consagratoria de la autonomía universitaria aparece, pues, fuertemente imbuida de condicionantes históricos, políticos y sociológicos³. Se trata, al fin de cuentas, como bien señala GARCÍA-PELAYO, de una característica esencial de la Constitución el constituirse en una de las vías por donde la realidad política-social se transforma en estatal y jurídica⁴.

¹ Diego ABAD DE SANTILLÁN, *Historia Argentina*, Tipográfica Editora Argentina, Bs. As., 1971, p. 64.

² Según el manifiesto reformista: «*La juventud universitaria de Córdoba afirma que jamás hizo cuestión de nombres ni de empleos. Se levantó contra un régimen administrativo, contra un método docente, contra un concepto de autoridad. Las funciones públicas se ejercían en beneficio de determinadas camarillas. No se reformaban planes ni reglamentos por temor a que alguien en los cambios pudiera perder su empleo... Los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo, contribuyendo a mantener a la Universidad apartada de la ciencia de las disciplinas modernas...*», en Dardo CUNEO (comp.), *La Reforma Universitaria, 1918-1930*, Caracas, 1981, cit. por Liliana CARABALLO, Noemí CHARLIER y Liliana GARULLI, *Documentos de la Historia Argentina*, Eudeba, Bs. As., 1998, t. I, p. 65.

³ Lo que por otra parte acontece, en mayor o menor medida, con cualquier instituto del Derecho Constitucional, sólo que aquí la influencia es aún más notoria y, por su estrecha relación con el Derecho Administrativo, se trasvasa a éste. Ver, al respecto, Massimo Severo GIANNINI, *Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1987, 2.^a ed., trad. por BAENA DEL ALCÁZAR y GARCÍA MADARIA.

⁴ Manuel GARCÍA-PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 118.

Acerca de cuál es el sentido y alcance jurídico que cabe conferir al hoy vivificado concepto, de sus relaciones de contacto con la *autarquía universitaria* y de cómo deben interpretarse ambas nociones a la luz de su recepción en la Ley 24521, de Educación Superior, se habrá de referir brevemente este trabajo.

2. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1853/1860 Y LOS REGÍMENES LEGALES PREVIOS A LA REFORMA DE 1994

Aun cuando la Constitución histórica de 1853/1860 no contenía ninguna referencia explícita a las universidades nacionales⁵, desde la reforma universitaria en adelante puede decirse que constituyó una interpretación generalizada que la expresión no tenía una connotación estrictamente jurídica, pero sí que integraba el *corpus* de creencias, valoraciones y aspiraciones de nuestra sociedad. Ella atendía a preservar, esencialmente, los dos principios basales en los que se asienta el quehacer universitario: la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra.

En la concepción clásica, la autonomía se identificaba con un grado de descentralización *política*, inferior a la soberanía, merced al cual el ente tenía poder para darse su propia ley y regirse por ella. El ejemplo por antonomasia lo constituían, en tal sentido, las provincias. La autarquía, en cambio, aludía a una descentralización de tipo *institucional* o *administrativa*, de resultados de la cual se conferían al ente potestades de autoadministración, para el cumplimiento de cometidos típicamente estatales, pero de acuerdo a normas impuestas⁶. Modernamente se ha observado que, en rigor, la autarquía también presupone la atribución al ente de cierto poder jurígeno –dentro de sus normas estatutarias–, por lo que la diferencia se reduce a una cuestión de grado o matiz⁷.

La doctrina española ha expresado que el fundamento de la autonomía universitaria radica en una respuesta institucional: se trata la Universidad de un servicio público distinto al común del género, porque en ella se enseña y se investiga, se hace la ciencia, y por ello la Universidad debe quedar, en lo posible, al margen de injerencias políticas⁸.

⁵ La única alusión se hallaba en el inciso 16 del art. 67, el que incluía entre las competencias del Poder Legislativo la de dictar los planes de instrucción general y universitaria.

⁶ Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Bs. As., 3.ª ed., t. I, pp. 386-387.

⁷ Agustín GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 5.ª ed., p. XIV-19.

⁸ Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Civitas, Madrid, 1.ª ed., 1982, pp. 39 y ss.

Una sucinta reseña de los distintos regímenes, *de iure* y *de facto*, que rigieron para las universidades en la Argentina⁹ permite fácilmente concluir que, desde la sanción de la Ley 1597, llamada «Ley Avellaneda», en adelante y hasta la actualidad, la mentada «*autonomía universitaria*», aun atravesando por períodos de luces y sombras¹⁰, reposó en el carácter autárquico que las universidades nacionales como entidades públicas estatales poseyeron desde siempre.

Del texto de la Ley 1597 no puede inferirse una inteligencia en contrario; antes bien, cabe recordar que no sólo estableció que «*el Poder Ejecutivo ordenará que los Consejos Superiores de las Universidades de Córdoba y Buenos Aires* —que eran las únicas existentes a ese entonces— *dicten sus estatutos*» (art. 1.º), sino también el hecho de que éstos debían ser «... *sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo*» (art. 2.º).

Al sancionarse la Ley 13031, el 26-9-47, no se hizo referencia alguna acerca de la autonomía universitaria, limitándose a consignar la capacidad para su gestión patrimonial (arts. 3.º y 101) y la «*autonomía de cátedra*» (art. 44), siendo su rasgo fundamental el hecho de que tanto el Rector como los profesores —previo concurso y propuesta en terna— eran designados por el Poder Ejecutivo, mientras que los decanos lo eran por los Consejos Directivos, integrados por profesores, de una terna propuesta por el Rector. La Ley 14297 sustituyó en diciembre de 1953 esta Ley, sin introducir modificaciones sustanciales.

El Gobierno *de facto* instalado en el poder en 1955 derogó las Leyes 13031 y 14297, reimplantando el sistema de la Ley Avellaneda (Decreto 477/55) y regulando después un nuevo régimen a través del Decreto 6403/55. Según el mismo, se estableció que las universidades se organizarían bajo un régimen jurídico de autarquía, con pleno gobierno de sus estudios y la administración de su patrimonio, de acuerdo a lo que fijaren sus estatutos, previendo la posibilidad de elegir y remover a sus profesores sin intervención del Poder Ejecutivo. Por lo demás, se organizó el sistema de gobierno tripartito, a través de la designación de sus propias autoridades —sin ningún tipo de injerencia del órgano ejecutivo— y la designación de profesores mediante concurso.

⁹ Ampliar en Emilio F. MIGNONE, *Política y Universidad. El Estado Legislador*, Lugar Editorial, Bs. As., 1998.

¹⁰ Baste para ello recordar la violenta intervención a la Universidad de Buenos Aires, dispuesta por el Gobierno militar de Juan Carlos Onganía, el 29 de julio de 1966, al mes de tomar el poder: «*La noche de los bastones largos se denominó la del 29 de julio de 1966 para aludir a los golpes propinados a profesores y estudiantes que así fueron desalojados de ella. Ochenta y nueve personalidades científicas de todo el mundo hicieron llegar al gobierno su protesta por semejante represión. El episodio tuvo además la grave consecuencia negativa del éxodo de cientos de profesores e investigadores que a raíz del mismo se marcharon al extranjero*» (Gustavo Gabriel LEVENE, *Historia de los Presidentes Argentinos*, Sánchez Teruelo, Bs. As., 5.ª ed., 2.ª parte, p. 365).

A su vez, el Decreto-Ley 10775, del 15-6-56, previó la irrecurribilidad de las resoluciones del Consejo de la Universidad, disposición que, si bien reflejó el grado máximo de autonomía universitaria y fue dejada sin efecto por reformas posteriores, no importó desconocer el carácter de autarquía de tales entes, al punto que el Decreto-Ley 7361/57 acordó y reglamentó la autarquía financiera de ellas. La Ley 17245 derogó expresamente el Decreto-Ley 10775/56 e identificó a las universidades como «Instituciones de Derecho Público» con autonomía académica y autarquía financiera y administrativa. Esta normativa previó en su art. 7.º que *«la autonomía y autarquía reconocidas... no se entenderán nunca como obstáculo para el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a otras autoridades... respecto... al imperio de la legislación común en el ámbito universitario»*. Esta Ley, si bien no vedó el recurso jerárquico o de alzada, previó un recurso específico respecto de las decisiones definitivas de la Universidad ante la Cámara Federal. También dispuso la aplicación de la Ley de Contabilidad (Decreto-Ley 23354/56) en lo inherente al control económico-financiero (arts. 112, 117 y 55).

A su turno, la Ley 20654 derogó la anterior y definió a las universidades como *«comunidades de trabajo que integran el sistema nacional de educación superior»* y, en cuanto a su naturaleza jurídica, las caracterizó como *«personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica y financiera»*. El régimen —que preveía la designación de profesores por concurso, dejando librada la designación de rectores y decanos a lo que surgiera de los propios estatutos— no llegó a funcionar en forma plena, toda vez que la etapa de normalización prevista en el art. 57 no alcanzó a culminarse.

El Gobierno militar que tomó el poder, tras un golpe de Estado, en marzo de 1976, mediante las Leyes 21276 y 21533, derogó parcialmente la Ley 20654 y estableció un régimen transitorio por el que las universidades tenían una total dependencia del Poder Ejecutivo nacional y previó la fiscalización del gasto *a posteriori* por el ex-Tribunal de Cuentas de la Nación. La Ley 22207 volvió parcialmente a la orientación implementada por la Ley 17245, aunque con mayor transferencia de atribuciones al Ministerio de Educación. Este régimen estableció que los estatutos serían aprobados por el Poder Ejecutivo nacional (art. 6.º), que, además, designaba al Rector, quien proponía, a su vez, a los Decanos para su designación por el Ministerio. También se confería al ex-Tribunal de Cuentas de la Nación la facultad de controlar las erogaciones con posterioridad (art. 71).

El Gobierno constitucional instaurado en 1983 dictó el Decreto 154, por el que se intervinieron las universidades y se proveyó a la designación de «Rectores Normalizadores», estableciéndose que los «Decanos Normalizadores» serían designados por el Ministerio de Educación y

Justicia a propuesta de los rectores, declarando, también, la aplicación de los estatutos vigentes al 29 de julio de 1966 (arts. 1.º, 3.º y 4.º).

Finalmente, la Ley 23068 instituyó como régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, hasta tanto se dictare la correspondiente ley de fondo, el establecido en el Decreto 154/83, derogando expresamente la Ley *de facto* 22207. Del juego de estas normas surge que las autoridades universitarias se elegían de conformidad a lo establecido en sus propios estatutos, y sin injerencia del Poder Ejecutivo nacional, aun cuando quedaba reservada a éste la posibilidad de intervenirlas en caso de notorio incumplimiento de la ley, riesgo inminente de alteración del orden público, conflicto insoluble dentro de la Universidad o grave conflicto de competencia con los poderes del Estado (art. 4.º). Tanto la aprobación de los estatutos universitarios como la creación, fusión o supresión de facultades y la fijación y alcance de los títulos y grados quedaron reservadas al Ministerio —art. 6º, incs. a), b) y g—.

La Ley 23068 fue complementada, en relación a la faz económico-financiera, con la Ley 23569, a tenor de la cual las universidades debían enviar su anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Cultura y Educación, respecto del cual se preveía la posibilidad de reajustarlo a nivel de inciso, pero con la limitación de que no se podían incrementar los montos de las partidas de gastos en personal y de obra pública sin la previa autorización del Poder Ejecutivo. No obstante, se reservaba al Consejo Superior la atribución de distribuir el llamado «Fondo Universitario» para cualquiera de sus finalidades, excepto para atender gastos de la planta permanente de personal, pudiendo también reajustar y/o reordenar esa planta en cuanto la medida respondiera a necesidades fundadas en la programación académica. Cabe aclarar que se seguía manteniendo la fiscalización del ex-Tribunal de Cuentas de la Nación con posterioridad a la realización de las erogaciones, a través de la rendición de cuentas documentada en forma trimestral. Esta misma Ley, en su art. 2.º, calificaba como «*de afectación*» al patrimonio de las universidades, echando mano al principio de los patrimonios afectados, según el cual sus bienes integrantes son siempre estatales, aunque sujetos a situaciones jurídicas diversas.

3. LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINARIA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO NORMATIVO PREVIO A 1994

Nuestra Corte Suprema de Justicia señaló, en innumerables oportunidades, que los términos autonomía y autarquía no debían identificarse, correspondiendo a las universidades el segundo de los conceptos, ya que en nuestra organización institucional la autonomía resultaba

atributo exclusivo de las provincias. Así, nuestro más Alto Tribunal, en Fallos, 299:185, expresó que: «*A diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son entidades autónomas que se dictan sus propias normas (arts. 5 y 106 de la Constitución Nacional), 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 normas que les son impuestas*». Pero esta doctrina, aun siendo correcta, no aclaraba el sentido del principio de *autonomía universitaria*.

Con más acierto, en otros pronunciamientos, la Corte estimó que la expresión «*autonomía universitaria*» no debía ser entendida en un sentido técnico-jurídico de organización administrativa, sino como un objetivo compartido de que tales entidades, en su específico cometido de promoción, difusión y preservación de la ciencia y de la cultura, alcancen una total libertad de acción, debiendo necesariamente la misma compatibilizarse con la Constitución y las normas a las cuales les deben acatamiento¹¹.

La doctrina, resaltando su condición de entes autárquicos, había señalado también que «*las universidades nacionales son entidades públicas estatales que integran la Administración Pública, hallándose sometidas al contralor de tutela que sobre ellas ejerce el Poder Ejecutivo. Su condición jurídica es la propia de las entidades autárquicas institucionales por cuyo mérito se encuentran sometidas al contralor que realiza el Presidente de la República a través del recurso de alzada y demás medios de fiscalización previstos en el reglamento nacional de procedimientos administrativos*»¹², y que «*no hay autarquía sin contralor: la falta de contralor equivaldría a convertir al ente autárquico en independiente...*»¹³.

Esta hermenéutica, a nuestro modo de ver, trató de colocar a la noción de autonomía universitaria en un sitial desde el cual se proyectaba sólo a los aspectos académicos e institucionales necesarios para el desenvolvimiento de tales entes, evitando su confusión con la autarquía, que, en realidad, no dejaba de ser el presupuesto instrumental para el aseguramiento de aquélla.

4. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES EN EL TEXTO REFORMADO

El fenómeno de constitucionalización de las universidades nacionales, del cual nuestra reciente reforma es reflejo, tiene un carácter re-

¹¹ CSJN, Fallos, 269:293.

¹² Juan Carlos CASSAGNE, *Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria*, ED, t. 4, p. 870.

¹³ Juan DE ESTRADA, *Las universidades nacionales y el recurso de alzada*, LL, t. 1986-E, p. 1018.

lativamente novedoso y bien circunscrito. Se señala, al respecto, como hito temporal la segunda posguerra mundial, y como localización los países de cultura latina¹⁴. Como justificación a ese rumbo se esgrimen dos causas básicas: la tendencia a la «*inflación constitucional*», es decir, a la consagración de textos supremos más extensos y abarcativos de nuevas temáticas, por un lado, y la mayor importancia adquirida por las universidades en el contexto social¹⁵.

Nosotros aventuramos una explicación que, si se quiere, engloba y reduce a unidad a las anteriores.

Durante el siglo pasado asistimos a una crisis del Estado Liberal de Derecho, producto de las grandes transformaciones socioeconómicas que, como consecuencia del nuevo orden de relaciones surgido a partir de la Revolución Industrial, hicieron aparecer, junto a las tradicionales libertades-límite y libertades-resistencia, los derechos económicos y sociales¹⁶. Se consideró que la libertad e igualdad, formalmente consagradas en un texto constitucional, resultaban insuficientes para procurar a los individuos un efectivo goce y disfrute de las mismas, y por ello se entendió insoslayable, bajo la concepción del Estado de Bienestar, Estado Providencia o Estado Social de Derecho, insertar en las cartas magnas dichos derechos en forma categórica¹⁷. Nuestra Constitución Nacional, con las cláusulas reformadas por el constituyente de 1994, y otras latinoamericanas parecen enrolarse en esta tendencia.

No obstante, preciso resulta advertir que la reforma de 1994 introdujo, efectivamente, varios preceptos regulatorios y de constitucionalismo social, pero lo hizo en medio de la crisis de este modelo de Estado y en pleno apogeo de una transformación hacia un modelo de corte neoliberal, viraje verificado a finales de los ochenta y principios de los noventa en el mundo occidental, al que no escapó nuestro país. Tal

¹⁴ Néstor Pedro SAGÜES, «Las universidades privadas en la reforma constitucional de 1994», diario *La Ley* del 29 de noviembre de 2000.

¹⁵ Néstor Pedro SAGÜES, *ob. cit.*

¹⁶ Para una ampliación del análisis de esta problemática y su evolución, vid. Eva DSENTADO DAROCA, *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 52 y ss.

¹⁷ En *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962, p. 214, Maurice DUVERGER explica que la consagración de los derechos económicos y sociales, junto a los derechos y libertades sociales, tuvo como finalidad la de asegurar a todos los ciudadanos condiciones materiales que les permitieran ejercer las demás libertades: derecho al trabajo, a la seguridad social, a la enseñanza pública, a los subsidios familiares. Similares consideraciones efectúa Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 2.^a ed., pp. 398 y ss. Por su parte, se ha estimado a los llamados *derechos sociales* como la segunda generación de derechos, que colman las deficiencias y omisiones de los derechos civiles y políticos, de la misma manera que el Estado Social de Derecho intenta restañar las insuficiencias del Estado Liberal de Derecho (vid. Francisco J. CONTRERAS PELÁEZ, *Derechos Sociales: Teoría e Ideología*, Tecnos, Madrid, 1994).

circunstancia resiente, en algunos aspectos, su coherencia ideológica, lo que no debería llamar a sorpresa a poco que se advierta la ausencia de un necesario debate previo sobre un aspecto tan esencial como el rol del Estado que pretendía imponerse a la ciudadanía.

Pero, más allá de las influencias sociopolíticas de la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que ella ha establecido, ahora, como directiva a la labor legislativa del Parlamento, la de sancionar leyes que garanticen la autonomía y la autarquía *universitarias*¹⁸. Y el legislador observó el mandato del constituyente al sancionar la Ley de Educación Superior, n.º 24521, que consagra la autonomía académico-institucional de las universidades (art. 29) y su correlativa y necesaria autarquía económico-financiera (art. 59).

La tutela del peculiar *status* autonómico de estos entes ha adquirido, en dicha Ley, una dimensión superadora de sus precedentes legislativos. Así, la intervención de una universidad es resorte exclusivo del Congreso y sólo el PEN puede disponerla en caso de receso parlamentario, *ad referendum* y por un plazo máximo de seis meses; se suprime el recurso de alzada y las decisiones de las instituciones universitarias sólo son apelables ante las Cámaras Federales competentes; las competencias del Ministerio de Educación están más acotadas en relación al reconocimiento de la validez de los títulos; se les confiere amplia libertad para la administración de su presupuesto, la generación de recursos adicionales y la fijación del régimen de personal; etc.

Sobremano se destaca el artículo 48 de la Ley 24521, que dispone su creación –o cierre– *por ley*, con previsión de su crédito presupuestario y en base a un informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional. Esta norma es una derivación razonada de la ya citada previsión contenida en el art. 75, inciso 19, de la Constitución Nacional, la que, pese a encontrarse en la parte orgánica, se enlaza estrechamente con el sistema de derechos y garantías contenido en la, ahora robustecida, parte dogmática¹⁹. Esa Ley de creación sienta exclusivamente las bases le-

¹⁸ Constitución Nacional, art. 75, inciso 19: «Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales».

¹⁹ Germán J. BIDART CAMPOS, *ob. cit.*, t. VI, *La reforma constitucional de 1994*, pp. 239 y ss. En análogo sentido, y en base a un desarrollo sobre el concepto de *garantía institucional* que remite a Carl SCHMITT, se ha expuesto que la Constitución Nacional brinda especial cobertura a ciertas instituciones para evitar su supresión por vía legislativa, administrativa y judicial, entre las que se encuentran los principios de autonomía y autarquía universitarias (cfr. Hernán GIL DOMÍNGUEZ, «Matices actuales de la autonomía y autarquía universitarias», en *Estudios de Derecho Administrativo III*, Ediciones Dike, Mendoza, 2000, pp. 145 y ss.)

gales y crea una persona jurídica de Derecho Público, para algunos incluso de carácter *no estatal*²⁰, la que, a partir de ese momento, se halla habilitada para dictar sus propios estatutos, sin necesidad de ratificación ulterior de ninguna especie, y ejerce, en fin, todas las atribuciones plenas derivadas de su *autonomía universitaria*.

En idéntica línea, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que el objetivo de la consagración de la autonomía universitaria en el texto constitucional ha sido el de desvincular a la Universidad de su dependencia con el Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del Poder Legislativo²¹.

Pero, a la par, la Ley de Educación Superior es muy categórica al precisar, en el art. 59, que *«las instituciones universitarias tendrán autarquía económico-financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional»*. Vale decir que la propia Ley universitaria sujeta a estas entidades al régimen establecido en el orden nacional para la obtención, aplicación y control de los recursos públicos, con lo que revela que el legislador ha querido dejar claramente sentada la condición de entes autárquicos de las universidades nacionales en los aspectos económicos y financieros.

5. LOS PRECEPTOS DE LA LEY 24521 QUE AFECTAN LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

Aun cuando la Ley 24521 pareciera, *prima facie*, no apartarse un ápice de la directiva constitucional, reglamentando y precisando qué consecuencias se derivan de esa doble y peculiar condición de autonomía y autarquía que detentan las universidades nacionales, advertimos la presencia en ella de preceptos que afectan la autonomía universitaria, en tanto presuponen una clara intromisión del poder administrador en el quehacer académico.

Creemos que a ninguna otra conclusión cabe arribar a poco que se examinan las previsiones que se refieren a: el control que se reserva el Ministerio de Educación de verificar la adecuación de los estatutos, y sus modificaciones, al contenido de la ley (art. 34); la acreditación, por parte de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria —entidad descentralizada que funciona en jurisdicción del Minis-

²⁰ Germán J. BIDART CAMPOS, *ob. cit.*, pp. 392 y 393.

²¹ En «Monges, Analía c/Universidad de Buenos Aires», LL, t. 1997-C, p. 143, proceso en el que se cuestionó la constitucionalidad del art. 50 de la Ley 24521 que habilita a las facultades a decidir sobre las condiciones de ingreso, regularidad y egreso de sus alumnos, cuando pertenezcan a universidades con una matrícula superior a los 50.000 alumnos.

terio de Educación—, a que deben someter las universidades sus carreras de posgrado (art. 42); la competencia del Ministerio de Educación²², «cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes», para fijar contenidos mínimos (art. 43); los mecanismos de evaluación externa, a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria o de instituciones privadas reconocidas por el Ministerio de Educación (arts. 44 y 45); etc. Por eso consideramos desacertada la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación que se ha pronunciado a favor de la constitucionalidad de todas estas normas²³.

Amén de lo expresado, el más arriba referido art. 59 de la Ley 24521, condiciona el ejercicio de la autarquía universitaria al marco normativo de la Ley 24156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Vale decir que este plexo no va a regir solamente en lo que respecta a la obtención y aplicación de los recursos por parte de las universidades, sino también en lo que atañe a su sujeción a los mecanismos de control interno y externo allí previstos.

Aquí vale la pena recordar que la Ley 24156 configuró dos grandes sistemas: el de administración financiera y el de control. Dentro del primero se hallan comprendidos los subsistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, integrados por un conjunto de principios, normas y procedimientos bajo las órdenes de un órgano rector. Para el funcionamiento del otro sistema introdujo dos organismos: la Sindicatura General de la Nación, órgano de control interno dependiente del Poder Ejecutivo nacional, y la Auditoría General de la Nación, órgano de control externo del sector público nacional.

El sistema de control interno, pues, contempla la creación de la Sindicatura General de la Nación como órgano de control interno del Poder Ejecutivo nacional con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera (arts. 96 y 97 Ley 24156). El artículo 98 del mismo plexo señala que es materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado

²² Este organismo, según el art. 46 de la Ley 24521, tiene —en lo que aquí resulta relevante—, además de la función de acreditación de carreras de grado y de posgrado, la potestad de coordinar y ejecutar los procesos de evaluación externa y la de pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiera para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional.

²³ En autos «Universidad Nacional de Córdoba (Dr. Eduardo Humberto Staricco-Recor) c/Estado Nacional», del 27-5-99. Andrés GIL DOMÍNGUEZ, *ob. cit.*, ha considerado esta sentencia como «autocontradictoria» ya que, en *obiter dictum*, reivindica los principios de autonomía y autarquía universitarias.

que dependen del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica. El art. 100 caracteriza a la Sindicatura General de la Nación como «*órgano normativo, de supervisión y coordinación*», y el art. 103 se encarga de aclarar que el modelo de control que debe aplicar y coordinar la Sindicatura debe ser *integral e integrado* y abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de *gestión*. La *integralidad e integración* del control significan, respectivamente, que éste debe aplicarse sobre todas las áreas de actividades en sus aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de *gestión*, y que, a la vez, configura un proceso que, junto a otros, concurre en apoyo de la conducción superior de cada jurisdicción o ente.

La Auditoría General de la Nación es, por su parte y según el art. 116 de la Ley 24156, el ente de control externo del sector público nacional. Y de acuerdo al art. 117, es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la Administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. Merced a la reforma de 1994, ha adquirido jerarquía constitucional, convirtiéndose en el órgano de asistencia técnica del Congreso de la Nación.

Lo brevemente descrito nos induce a colegir que un control de *gestión*, vale decir el que se debiera ejercer sobre la faz académica de las universidades nacionales, estaría constitucionalmente vedado a la Sindicatura General de la Nación por su dependencia con el poder administrador y, en cambio, quedaría reservado al Parlamento, a través del órgano de control externo constitucional, o sea, la Auditoría General de la Nación. El art. 59 de la Ley 24521 no establece esta insoslayable distinción, por lo que, a nuestro modo de ver, es portador de una larvada inconstitucionalidad²⁴.

6. LA POLÍTICA DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

La política de racionalización del gasto público que, a raíz de las sucesivas crisis económico-sociales, ha venido implementando nuestra Nación genera ciertas dudas sobre la efectiva vigencia del principio.

²⁴ De todos modos, no se conocen informes realizados por la Sindicatura General de la Nación sobre la gestión de las universidades nacionales, según puede consultarse en la página de dicho organismo de control interno: www.siggen.gov.ar.

Así, mientras la Ley 24195, denominada Ley Federal de Educación, establece metas de incremento presupuestario de obligatorio cumplimiento para todo el sistema educativo (educación general básica, polimodal, terciaria y universitaria), a financiarse con impuestos directos de asignación específica, según la capacidad contributiva (arts. 61 y 62), la Ley 24521 preceptuó que corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de sus instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento y cumplimiento de sus fines (art. 58). Sin embargo, la realidad ha evidenciado que, lejos de cumplirse la directiva legal, los fondos transferidos a las universidades nacionales no sólo no se han incrementado, sino que, por el contrario, han decrecido en distintos ejercicios.

Desde fines de la década de los ochenta se sucedieron en nuestro país, cíclicamente, períodos de *emergencia económica*, signados por dos hiperinflaciones y la batida en retirada definitiva del Estado intervencionista y pretendidamente benefactor, para dar paso a un proceso de transformación del Estado, basado en el principio de *subsidiariedad*, que impulsó una vasta liberalización de las actividades económicas y una no menos profunda privatización, desregulación y desmonopolización en la prestación de los servicios públicos²⁵. Luego de unos años de relativa estabilidad de las variables económicas y financieras, lapso en el cual se sucedieron la reforma constitucional de 1994 y la sanción de las Leyes 24195 y 24521, el legislador debió proclamar una nueva Emergencia Económica mediante la sanción de la Ley 25344.

La deuda pública (externa e interna), la proclamación de la cesación de pagos al exterior, el *default*, la actitud reticente y poco comprensiva de la complejidad de la problemática argentina –cuyo fracaso en la aplicación de su política económica del último decenio obedece tanto a factores exógenos como endógenos²⁶– por parte de los acreedores externos, todo ello inscrito en un contexto de recesión inédita, han llevado a

²⁵ El plexo normativo más importante de esta etapa lo constituyen las Leyes 23696, de Reforma del Estado; 23697, de Emergencia Administrativa, y 23982, de Consolidación de Pasivos Públicos.

²⁶ Entre las causas exógenas pueden enunciarse, *inter alio*, medidas proteccionistas de los países del llamado Primer Mundo, políticas de subsidios y discriminaciones arancelarias –*dumping*– que generan, como bien señala Augusto Mario MORELLO, que sólo algunos Estados puedan obrar con libertad y mejor trato (vid.: *Suspensión del Pago de la Deuda Pública. Fundamentos Jurídicos*, ED, diario del 12-02-2002). Entre las endógenas: endeudamiento externo, inequitativa redistribución del ingreso, liberalización del sistema financiero, apertura comercial y financiera irrestricta, déficit fiscal y sobrevaluación de la moneda. Sobre las consecuencias nocivas que han deparado para los países en desarrollo las políticas de *shock* privatizador y liberalizador –implantadas sin atender a mínimos criterios de selectividad o gradualismo, como, en cambio, ha ocurrido en los países del Este asiático–, ver las reflexiones de Joseph STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, Taurus, Bs. As., 2002, especialmente pp. 90 y ss. y 96 y ss.

una situación emergencial profunda, compleja, regulada por el legislador en la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, n.º 25561. Una pléyade de reglamentos del órgano ejecutivo que dispusieron restricciones en materia de gastos en personal y en bienes y servicios, que no mencionamos en detalle por su extensión, siguió acompasadamente todo este proceso²⁷.

Nosotros entendemos que la aplicación indiscriminada de todas estas normas a las universidades nacionales, dispensándoles igual trato presupuestario y financiero que al resto de las entidades descentralizadas de la Administración Pública, no resulta compatible con las prescripciones de la Constitución Nacional en tanto pone seriamente en juego la plena vigencia del principio de autonomía universitaria²⁸.

7. CONCLUSIONES

La nueva legislación universitaria, derivada de la reforma constitucional de 1994, de manera conteste con esa especial naturaleza jurídica de las universidades nacionales de constituir «*entidades estatales administrativas con competencia especial*» –que autorizada doctrina les ha asignado–²⁹, distingue con precisión su autonomía académica e institucional de su autarquía administrativa, económica y financiera, precisando que ésta debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la Ley 24156 a la gestión de los recursos públicos.

No obstante, la Ley 24521 contiene previsiones que posibilitan al órgano ejecutivo inmiscuirse en asuntos que hacen a la autonomía universitaria, las que, lamentablemente, no han merecido reproche en cuanto a su constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Asimismo, las medidas que imponen restricciones presupuestarias o financieras, implementadas a lo largo de estos últimos años por parte del legislador y de la Administración, en forma generalizada a todos los

²⁷ El examen de todas estas medidas permite colegir, como lúcidamente lo señalan HUTCHINSON y BOTASSI, que la Economía ha prevalecido *siempre* sobre el Derecho al sacrificarse garantías constitucionales en pos de objetivos fiscales (vid. Carlos BOTASSI, «Emergencia y Derechos Adquiridos» en *La Emergencia Económica*, Revista de Derecho Público, Rubinzal-Culzoni, Bs. As., 2002-1, p. 61; Tomás HUTCHINSON, Emergencia, «Constitución y Después...», en *El Derecho Administrativo de la Emergencia, I*, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 2002, p. 181).

²⁸ Para agravar este preocupante escenario, debe recordarse que el Decreto 1361/94, Reglamento Parcial n.º 3 de la Ley 24156, dispone que la Secretaría de Hacienda «... *definirá las cuotas conforme a las posibilidades de financiamiento y comunicará los niveles aprobados a las jurisdicciones y entidades, pudiendo en función de las variaciones no previstas en el flujo de recursos, modificar sus montos...*».

²⁹ Agustín A. GORDILLO, *ob. cit.*, pp. XIV-22 y 23.

organismos públicos también erosionan la vertiente garantística de la autonomía universitaria, ya que tanto la falta de fondos como el establecimiento de condicionamientos para su disposición pueden erigirse en un serio e insorteable impedimento para alcanzar los objetivos impuestos por el legislador a las universidades nacionales, pormenorizadamente descritos en el art. 29 de la Ley 24521, y sin cuya consecución ellas se desvirtúan en sentido ontológico.

