

**ESTUDIOS**  
**11**

# **LA AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES**

**José Luis Cantini**



**ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACIÓN**

## PROLOGO

La elevación de la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales a principios de jerarquía constitucional y la posterior sanción de la ley de educación superior, n° 24.521, replantean y actualizan cuestiones muchas veces debatidas entre nosotros a lo largo de poco más de un siglo, en las que se combinan, entremezclan y a veces se confunden aspectos académicos, políticos y jurídicos de máxima importancia para la universidad y para el país.

En este estudio nos ocuparemos únicamente del aspecto jurídico, en primer lugar por razones metodológicas, pues cuanto más compleja es una cuestión, tanto más necesario es deslindar con claridad sus distintos aspectos; pero también porque, en definitiva, todos ellos de algún modo dejan su impronta en el campo normativo.

De acuerdo con este enfoque, el eje de la cuestión es, obviamente, el análisis y la interpretación del derecho vigente, vale decir, del texto constitucional y su ley reglamentada. No obstante, tal como ocurre con todas las instituciones jurídicas, ese análisis se facilita y enriquece cuando se lo encara a la luz de sus antecedentes históricos, porque, además de ser muchas veces la fuente de las nuevas normas, las experiencias del pasado, con sus aciertos y sus errores, sus coincidencias y sus contradicciones, permiten juzgar el presente con perspectivas más amplias y más realistas. En nuestro trabajo, esta parte de la tarea resulta ineludible porque tales antecedentes, como se verá más adelante, poseen una relevancia singular.

Desde luego, no todos tienen el mismo valor. Hay normas dictadas por gobiernos constitucionales y también por gobiernos *de facto*. Algunas tuvieron completa y larga vigencia, mientras otras tan sólo una vigencia parcial y efímera. En unas, la autonomía y la autarquía universitarias se vieron ampliadas, y en otras, restringidas. Pero, aunque por ello mismo su importancia socio-política sea disímil, desde el punto de vista técnico-jurídico todas revisten interés, pues ponen de manifiesto diversas concepciones de la relación entre la universidad y el poder político. Hasta de los errores más gruesos pueden extraerse enseñanzas.

En este sentido, y con la intención de ahorrar al lector la búsqueda y consulta de normas dispersas que, en conjunto, constituyen una verdadera maraña legislativa, y al mismo tiempo facilitarle la tarea de formar directamente su propio juicio, hemos preferido abundar en citas textuales más que en simples referencias. Por otra parte, tratándose de un trabajo jurídico, pero dirigido a lectores de muy diversa formación intelectual, hemos tratado de limitar los tecnicismos a lo indispensable y, cuando nos pareció necesario, agregar explicaciones que para cualquier jurista resultarían obvias.

Deseamos sinceramente que, pese a sus limitaciones, este trabajo pueda contribuir al estudio objetivo y sereno de la cuestión, en esta hora crucial de la universidad argentina, cuya historia, según el acertado juicio de Halperin Donghi, "*no parece ser sino el eco tormentoso de la atormentada, confusa, historia del país*"<sup>1</sup>.

### Nota

1. Tulio Halperin Donghi, *Historia de la Universidad* de Buenos Aires (Buenos Aires: Eudeba, 1962), p.103.

## PRINCIPALES LEYES Y DECRETOS CITADOS

|                                          |                    |
|------------------------------------------|--------------------|
| Ley 1.597 (1885)                         |                    |
| Ley universitaria ("ley Avellaneda")     | t.1881-1888, p.167 |
| Ley 13.031 (1947)                        |                    |
| Ley orgánica de universidades            | VII, p.369         |
| Ley 14.297 (1954)                        |                    |
| Ley orgánica de universidades            | XIII-A, p.250      |
| Decreto-ley 6.403/55 (1955)              |                    |
| Reorganización universitaria             | XVI-A, p. 17       |
| Decreto-ley 10.775/56 (1956)             |                    |
| Reorganización universitaria             | XVI-A, p.671       |
| Decreto-ley 7.361/57 (1957)              |                    |
| Régimen económico-financiero             | XVII-A, p.571      |
| Ley 17.245 (1967)                        |                    |
| Ley orgánica de universidades nacionales | XXVII-A, p. 188    |
| Ley 20.654 (1974)                        |                    |
| Ley orgánica de universidades nacionales | XXXIV-A, p. 176    |
| Ley 22.207 (1980)                        |                    |
| Ley orgánica de universidades nacionales | XL-B, p.997        |
| Decreto 154/83 (1983)                    |                    |
| Régimen provisorio de normalización      | XLIV-A, p.130      |
| Ley 23.068 (1984)                        |                    |
| Régimen provisorio de normalización      | XLIV-C, p.2521     |
| Ley 23.151 (1984)                        |                    |
| Régimen económico-financiero             | XLIV-D, p.3781     |
| Ley 23.569 (1988)                        |                    |
| Régimen económico - financiero           | XLVIII - C, p.2778 |
| Ley 24.195 (1993)                        |                    |
| Ley federal de educación                 | LIII-B, p.1356     |
| Ley 24.521 (1995)                        |                    |
| Ley de educación superior                | LV-D, p.4369       |

En la última columna se indica el tomo y la página de *Anales de Legislación Argentina (ADLA)*, de Editorial La Ley, donde está publicado el texto completo de la ley o el decreto citados.

## OBRAS Y ARTICULOS CITADOS

Los datos completos de edición de las obras y los artículos citados en el texto figuran en "Referencias bibliográficas", al final del trabajo.

## CAPITULO I

### EL TEXTO CONSTITUCIONAL

1. Hasta 1994, la única referencia de la Constitución a la universidad figuraba en su artículo 67, inciso 16, según el cual correspondía al Congreso, entre otras funciones:

"Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria (...)"

La interpretación de esta norma fue hecha y nunca modificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 7 de noviembre de 1932, en la causa "Bergés, Pedro v. Gobierno Nacional", en los siguientes términos:

"El Congreso ha entendido que cumplía su misión constitucional dando los lineamientos generales dentro de los cuales debe desenvolverse la instrucción superior al sancionar una ley orgánica como la mencionada (1.597), en donde están trazados aquéllos y en donde se crean los organismos adecuados a tales fines, sin perjuicio de que las Cámaras legislativas, en cualquier momento, puedan dictar las providencias que crean convenientes a su mejor dirección" (*Fallos*, 166: 271)<sup>1</sup>.

La reforma de 1994 mantuvo esa norma - actualmente inciso 18 del artículo 75 - y, a continuación, agregó otra, más extensa - inciso 19 del mismo artículo - , que, entre otras disposiciones, establece que corresponde asimismo al Congreso:

"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".

Esta elevación de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales a principio de jerarquía constitucional plantea de entrada un interrogante acerca de su noción y alcances exactos. Hasta ahora esto no ocurría porque la noción y los alcances de la autonomía y la autarquía universitarias - no mencionadas en la constitución histórica - eran fijados discrecionalmente por el legislador<sup>2</sup>. En adelante, en cambio, cualquier norma legal regulatoria de tal autonomía-autarquía puede ser impugnada invocando una posible violación de la garantía constitucional, tal como ha ocurrido apenas dictada la ley de educación superior, n° 24.521.

Con relación a la autarquía - más concretamente, a la autarquía institucional - la interpretación de la norma constitucional no origina mayores problemas, porque la legislación, la doctrina jurídica y la jurisprudencia la han caracterizado técnicamente desde hace tiempo, como el tipo de descentralización administrativa que otorga a un ente estatal personalidad jurídica propia, con capacidad para adquirir derechos, contraer

obligaciones y administrarse a sí mismo, y con competencia específica para gestionar un determinado fin público estatal, dentro del marco normativo básico de su creación <sup>3</sup>.

**2.** Con respecto a la autonomía, en cambio, la cuestión es más problemática, debido a las vicisitudes históricas de la legislación específica, las divergencias jurídico-doctrinarias en la materia y la periódica interferencia de políticas extrauniversitarias.

A estos factores históricos se suma hoy el múltiple empleo del término "autonomía" en el texto de la Constitución reformada, aplicado por ella a seis instituciones de muy diversa índole, a saber:

- Universidades nacionales: "autonomía y autarquía universitaria" (art. 75, inc. 19).
- Auditoría General de la Nación: "autonomía funcional" (art. 85).
- Defensor del Pueblo: "autonomía funcional" (art. 86).
- Ministerio Público: "autonomía funcional y autarquía financiera" (art. 120).
- Municipalidades de provincia: "autonomía municipal" (art. 123).
- Ciudad de Buenos Aires: "gobierno autónomo" (art. 129).

Curiosamente, la autonomía no es mencionada en las cláusulas relativas a las provincias, a las que siempre les fue aplicada por la doctrina y la jurisprudencia.

En tres casos (Auditoría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Ministerio Público) la Constitución dedica a cada institución un capítulo especial, con normas básicas de organización y funcionamiento. En otros dos (municipalidades de provincia y ciudad de Buenos Aires) se limita a establecer algunas normas generales dentro del correspondiente artículo. En el de las universidades nacionales, sólo menciona los términos citados, sin agregado alguno. Es evidente que estas seis autonomías explícitas, más la implícita que corresponde indudablemente a las provincias, son imposibles de reducir a un tipo único, y menos de asimilar a la autonomía provincial. Se trata, por tanto, de un término multívoco, cuyos alcances deben ser determinados en cada caso particular.

**3.** Ciñéndonos concretamente al tema de la autonomía - autarquía universitaria, el primer paso que corresponde dar a los efectos de su correcta interpretación es consultar el debate del artículo durante las sesiones de la Convención Constituyente. Lamentablemente, tal debate arroja muy poca luz sobre el tema. En efecto, la cláusula constitucional en cuestión fue incluida en el "Dictamen de la Comisión de Redacción sobre despachos de las Comisiones de competencia federal y de régimen federal, sus economías y autonomía municipal" (Orden del día n° 8), cuyo tratamiento comenzó el 4 de agosto de 1994<sup>4</sup>.

En la parte de ese temario relativa a la educación hubo dos dictámenes: el de la mayoría (suscripto, entre otros, por los convencionales Corach, Barra, Berhongaray, Masnatta, Quiroga Lavié, García Lema, Carrió, Yoma y Rosatti) y el de la minoría (suscripto por los convencionales Zaffaroni, Alvarez, Estévez Boero, Ibarra, Oliveira y J. P. Cafiero). El texto del dictamen de la mayoría, aprobado sin modificaciones, es hoy el inciso 19 del artículo 75. El de la minoría, en lo que aquí interesa, eliminaba la referencia a la "autarquía" universitaria y a los "planes de instrucción general y universitaria" del antiguo artículo 67, inciso 16.

El debate fue bastante desordenado, en razón del tratamiento simultáneo de los múltiples y disímiles asuntos del orden del día, entre los cuales se diluyó el tema educativo. Para más, la discusión sobre este tema se centró en la gratuidad de la educación pública estatal, a causa de la simultánea mención de la "equidad", rechazada por la minoría. De la autonomía y la autarquía universitarias se habló poco y siempre en términos muy generales. En el Diario de Sesiones hay dos inserciones de cierta extensión, solicitadas por los convencionales Pedro Perette y Jesús Rodríguez, con sus respectivas posiciones sobre el tema universitario; pero, a los efectos de la interpretación auténtica de la norma, ellas tienen únicamente el valor de opiniones personales porque, además de llevar sus solas firmas, ni siquiera fueron expuestas ante sus pares en el recinto de las deliberaciones <sup>5</sup>.

Aunque el debate, como se ha dicho, abarcó simultáneamente todos los asuntos del orden del día, la votación se hizo por partes.

La correspondiente al tema educativo se efectuó el 11 de agosto. En ese momento fue propuesta expresamente la supresión de la palabra "autarquía", lo que no fue aceptado por la Comisión. Finalmente, la cláusula quedó aprobada por el voto de 171 convencionales. Por la negativa votaron 53 <sup>6</sup>.

4. La parquedad del texto constitucional y la brevedad del respectivo debate obligan a pensar que los constituyentes entendieron que la autonomía y la autarquía universitarias, más allá de los avatares históricos por todos conocidos, eran valores entendidos en la sociedad argentina y preexistentes a la reforma constitucional, cuyas nociones y alcances prácticos no requerían mayores precisiones y, por tanto, no podrían ser desconocidos por el legislador al momento de reglamentarlas. Esto pone de relieve - como se adelantó en el prólogo - la importancia que revisten los antecedentes históricos para la interpretación de la norma.

Partiendo de esta premisa, en los tres capítulos siguientes, que completan esta primera parte del trabajo, trataremos de extraer de los antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales sobre la materia todo lo que ellos puedan aportarnos sobre los principios de autonomía y autarquía, en general, dejando para la segunda parte el análisis de las cuestiones particulares en las que están en juego esos principios, con especial referencia, entonces sí, a la ley de educación superior, n° 24.521 <sup>7</sup>.

## Notas

1. Conforme a la citada norma constitucional, a la unánime interpretación de los autores y a la constante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las leyes universitarias suponen una delegación de competencia legislativa, cuyo escalón siguiente es la aprobación del estatuto. Cuando la ley exige que el estatuto sea aprobado por la propia universidad y por el Poder Ejecutivo, la delegación, en rigor, es en favor de ambos; cuando sólo exige su aprobación por la universidad, es exclusivamente en favor de ella. En ambos casos, a partir de ahí todas las decisiones de la universidad ajustadas a la ley y al estatuto tienen como último fundamento aquella delegación. Sobre este tema pueden verse, entre otros: Enrique I. Groisman, *La universidad como problema jurídico* (Buenos

Aires: Macchi, 1968), págs. 8-9; y Jorge Reinaldo Vanossi, *Universidad y Facultad de Derecho: Sus problemas* (Buenos Aires: Eudeba, 1989), págs. 22 y 148.

2. En realidad, la primera referencia a la "autonomía" en un texto constitucional argentino fue hecha en la Constitución de 1949, que rigió desde ese año hasta 1955, en la que figuraba esta norma:

"Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento" (art. 37, sec. IV, inc. 4°).

3. Ver, entre otros, Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1965), t. I, n° 109 y 213; Agustín A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo: Parte general* (Buenos Aires: Macchi, 1974), t. 1, cap. XI; Bartolomé A. Fiorini, *Manual de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: La Ley, 1968), primera parte, págs. 145 y sigs.; Manuel María Diez, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Bibliográfica Omega, 1965), t. II, págs. 63 y sigs.

4. Convención Nacional Constituyente, *Diario de sesiones* (versión taquigráfica; Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1994), p. 3155.

5. *Ibídem*, págs. 3934 y 3943.

6. *Ibídem*, págs. 3835 y 3846. La supresión de la palabra "autarquía" fue propuesta por el convencional Barcesat. Según él, "*no agrega nada al concepto de autonomía y por el contrario da la idea de que las universidades deben tener los recursos propios para poder desarrollar su función, y si no, no serán viables*" (p.3841). En reunión anterior, el mismo convencional había propuesto decir simplemente "*autonomía institucional y académica*", porque con la palabra "autarquía" podía pretenderse que las universidades "se autofinancien" (p. 3539). En nombre de la Comisión redactora, el convencional Jesús Rodríguez no aceptó la propuesta formulada (p. 3845).

7. Dentro de la bibliografía sobre la materia de nuestro estudio, pueden verse tres obras que se destacan por su enfoque sistemático, a saber: Horacio J. Sanguinetti, *Régimen administrativo de la universidad* (Buenos Aires: Macchi, 1963), que analiza los regímenes anteriores a 1966; Groismann, *La universidad como problema...*, cuyo análisis avanza hasta el nuevo régimen instaurado por la ley 17.245, del año 1967; y Vanossi, *Universidad y Facultad de Derecho...*, que llega hasta las vísperas de la reforma constitucional.



## CAPITULO II

### LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

1. En poco más de un siglo, la legislación universitaria argentina ha experimentado notorios cambios en lo que respecta a la autonomía - autarquía de las universidades nacionales. No obstante, es posible encontraren en ella algunas coincidencias, al menos formales, que no dejan detener cierta utilidad para nuestro estudio, como se verá a continuación.

Al sancionarse la Constitución de 1853 había en el país dos universidades, ambas provinciales: la de Córdoba y la de Buenos Aires. La primera fue nacionalizada en 1854, durante la presidencia de Justo José de Urquiza, la segunda lo fue en 1881, durante la presidencia de Julio A. Roca, a consecuencia de la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Poco después, en 1885, se dictó para ambas la ley 1.597, conocida como ley Avellaneda, por haber sido Nicolás Avellaneda, entonces rector y senador nacional, el autor del respectivo proyecto. La ley tenía sólo tres artículos, el primero de los cuales disponía que las universidades mencionadas debían dictar sus estatutos con sujeción a las bases establecidas en sus siete incisos. En 1895, la ley 3.271 agregó un nuevo artículo, sin mayor importancia. Posteriormente, la ley-convenio 4.699, de 1905, que dispuso la nacionalización de la universidad provincial de La Plata, estableció otras bases, bastante más detallistas, pero exclusivamente para el estatuto de esta nueva universidad nacional. Hasta 1947, estas leyes, en las que no figuraban las palabras autonomía ni autarquía, mantuvieron su vigencia sin modificaciones, pese a los numerosos proyectos elaborados para reemplazadas o reformadas <sup>1</sup>.

2. En 1947, durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón, se sancionó la ley 13.031, que derogó la ley Avellaneda, sin hacer referencia alguna a los estatutos universitarios. En realidad, se trataba de una ley-estatuto, que en sus 118 artículos regulaba todos los aspectos de la organización y el funcionamiento de las universidades nacionales de manera detallada y rigurosamente uniforme. En 1954, durante la segunda presidencia de Perón, dicha ley fue, a su vez, derogada y reemplazada por la ley 14.297, que tenía el mismo carácter de ley-estatuto y que, pese a su menor extensión (73 artículos), regulaba aún más rigurosamente la vida universitaria <sup>2</sup>. En contraste con esta restricción práctica de la autonomía-autarquía y otras que más adelante veremos, ambas leyes declaraban lo siguiente:

"Las universidades (...) cuentan con la autonomía técnica, docente y científica que se les confiere por la presente ley y con el pleno ejercicio de su personalidad jurídica" (ley 13.031, art. 12).

"Las universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan de la autarquía que en el orden administrativo les confiere la presente ley" (ley 14.297, art. 69).

3. En 1955, el gobierno *de facto* instalado ese mismo año puso en marcha un proceso totalmente contrario. El decreto - ley 477/55 derogó las leyes 13.031 y 14.297, restableció la vigencia de la ley Avellaneda, intervino provisoriamente las universidades, y levantó la bandera de la autonomía universitaria. Pocos meses después, el decreto-ley 6.403/55 (61

artículos) estableció las normas básicas del proceso de transición, modificadas enseguida por los decretos-leyes 10.775/56, 8.780/57 y 15.677/57, para citar sólo los más importantes <sup>3</sup>. Todos ellos fueron ratificados con posterioridad por la ley "ómnibus" 14.467, de septiembre de 1958. El resultado de esta proliferación normativa fue un régimen complejo y casi laberíntico, cuya norma clave era, no obstante, muy clara:

"El estatuto de cada universidad será publicado en el Boletín Oficial y entrará en vigencia a los diez días de su publicación, quedando sin efecto, desde entonces, frente al mismo, las disposiciones de la ley 1.597, del decreto 6.403/55 y de cualquier otra disposición legal o reglamentaria que se le oponga" (decreto-ley 10.775/56, art. 9°).

La norma transcrita instauraba un nuevo régimen, desconocido hasta entonces, caracterizado por la ausencia de normas mínimas comunes a todas las universidades y la vigencia automática de regímenes estatutarios particulares, dictados por ellas mismas. Y como estos estatutos podían diferir entre sí, existía la posibilidad de que las disposiciones legales y reglamentarias anteriores mantuvieran su vigencia en unas universidades y no en otras <sup>4</sup>. Una excepción - más de hecho que de derecho - a lo que acaba de señalarse fue el decreto-ley 7.361/57, que estableció un nuevo régimen económico-financiero para las universidades, cuya vigencia no fue alterada por los estatutos posteriores.

En los considerandos de estos decretos-leyes abundan las referencias a la autonomía, pero no así en sus partes dispositivas. El más importante de todos ellos, el 6.403/55, menciona seis veces en sus considerandos el "principio de autonomía", la "anhelada autonomía" y la "plena autonomía", pero, en cambio, en su parte dispositiva dispone tan sólo:

"Las universidades nacionales se organizan y desenvuelven dentro de un régimen jurídico de autarquía, tienen el pleno gobierno de sus estudios y la administración de su patrimonio conforme a las leyes respectivas, y de acuerdo con los estatutos que cada una dicte para sí misma según las modalidades de su tradición y las conveniencias de su ámbito local" (art. 1°).

Fiel a esa terminología técnica, el capítulo III de dicho decreto, relativo al trámite de aprobación de los estatutos y designación de las autoridades estatutarias, se titulaba *"Proceso del establecimiento de la plena autarquía en las universidades nacionales"*. Años después, la ley 14.855, de creación y organización de la Universidad Tecnológica Nacional, empleó los mismos términos:

"La Universidad Obrera Nacional, creada por el artículo 9° de la ley 13.229 como organismo dependiente de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, queda separada desde la fecha de tal vinculación y entrará a funcionar dentro del régimen jurídico de autarquía, con el nombre de Universidad Tecnológica Nacional" (art. 1°).

4. En 1966, un nuevo gobierno *de facto* intervino las universidades nacionales y sancionó un régimen transitorio (leyes 16.912 y 17.148) que asignó a la Secretaría de Cultura y Educación y a los rectores y decanos interventores las atribuciones estatutarias de los distintos órganos del gobierno universitario. Diez meses más tarde, la ley 17.245 (126

artículos), de 1967, estableció un régimen orgánico común para todas las universidades, a partir del cual cada universidad debía dictar su propio estatuto, y derogó expresamente los decretos-leyes 6.403/55, 10.775/56, 7.361/57 y 8.780/57. Esta nueva ley orgánica restableció el empleo simultáneo de los términos autonomía y autarquía, como se puede apreciar en este artículo:

"Para el cumplimiento de lo establecido en los artículos anteriores, el Estado confiere a las universidades autonomía académica y autarquía financiera y administrativa" (art. 5°).

5. En 1974, durante la tercera presidencia de Perón, se dictó la ley orgánica 20.654 (62 artículos), que derogó la anterior, pero mantuvo el sistema de normas básicas comunes y estatutos particulares en cada universidad. En el punto que estamos analizando, reitera con ligeras variantes la misma fórmula:

"Las universidades nacionales son personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica y financiera que les confiere la presente ley (...)" (art. 3°).

6. En 1976, otro gobierno *de facto*, instalado ese año, reiteró la práctica conocida: modificó parcialmente, con carácter transitorio, la ley 20.654 y fijó al Ministerio un plazo de 180 días para elevar un proyecto de nueva ley orgánica. Esos 180 días se convirtieron en cuatro años, al cabo de los cuales fue sancionada la ley 22.207 (80 artículos), de 1980, que derogó la 20.654, sin variar el sistema de bases comunes y estatutos particulares, ni la fórmula habitual:

"Las universidades nacionales son personas jurídicas de carácter público, que gozan de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera" (art. 5°).

7. En diciembre de 1983, ya restablecido el régimen constitucional, uno de los primeros actos del nuevo gobierno fue dictar el decreto 154/83, por el cual se dispuso la intervención de las universidades nacionales, la rehabilitación provisional de los estatutos vigentes al 29 de julio de 1966 y otras medidas transitorias, sin llegar a derogar totalmente la ley 22.207. Seis meses después, el Congreso sancionó la ley 23.068 (10 artículos), de 1984, que ratificó aquel decreto, con algunas modificaciones, y derogó definitivamente la ley 22.207. Según el artículo 1° de la nueva ley, ella constituía el *"régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, hasta tanto se dicte la correspondiente ley de fondo"*, normalización que, según el mismo artículo, debía cumplirse en el plazo máximo de un año y medio.

Esta provisoriedad legal se extendió al régimen económico-financiero de las universidades. En efecto, la ley 23.151, de ese mismo año, sobre tal materia, autolimitó expresamente su vigencia a la de *"la normalización prescripta por la ley 23.068"* (art. 1°). Cinco años más tarde, la ley 23.569 de 1988, que la reemplazó, expresaba en su primer artículo que ella regiría *"hasta tanto se dicte la correspondiente ley universitaria"* (art. 1°). Extrañamente, el decreto 154/83 y las tres leyes sancionadas en el período 1984-1989 (leyes 23.068, 23.151 y 23.569) no mencionan ni la autonomía ni la autarquía<sup>5</sup>, lo cual no originó, por cierto, ningún problema.

Lo que sí causó problemas fue la cuestión de la vigencia temporal de la ley 23.068. En efecto, tan claras referencias a una futura "*ley de fondo*" o "*ley universitaria*" marcan una notable diferencia entre este régimen transitorio y el del período 1955-1957, cuya norma clave fue el artículo 9° del decreto-ley 10.775/56, antes transcripto, que descartó de plano una ley de ese tipo. Y, al mismo tiempo, abren un interrogante acerca de cuál fue el régimen legal de las universidades nacionales durante los diez años posteriores al vencimiento del plazo máximo de un año y medio establecido para su normalización. De acuerdo con el texto del citado artículo 1° de la ley, es indudable que ella estableció un "régimen provisorio"; pero el mismo artículo fija dos términos a esa provisoriedad: la normalización (máximo, un año y medio) y la sanción de la "ley de fondo. ¿Caducó la ley al cumplirse el año y medio? ¿Se prolongó su vigencia hasta la sanción de la ley 24.521? Que este interrogante no es una simple sutileza técnico-jurídica lo demuestran los conflictos de competencia ocurridos más adelante entre el Poder Ejecutivo y algunas autoridades universitarias <sup>6</sup>.

8. Años más tarde, en 1993, se dictó la ley federal de educación, n° 24.195, y en ella encontramos la siguiente norma referida a las universidades:

"Las universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa y económico-financiera en el marco de una legislación específica" (art. 23).

9. En síntesis, si consideramos los decretos-leyes de los años 1955 a 1967 como un solo régimen legal, y hacemos otro tanto con las tres leyes del período 1984-1989, en poco más de un siglo habríamos tenido ocho regímenes universitarios anteriores a la reforma constitucional, que podrían servir de antecedentes para su interpretación en lo que respecta a la noción general de autonomía y autarquía universitaria. Pero es precisamente en este punto donde su valor es muy limitado, porque no va más allá de una coincidencia formal en el empleo de la fórmula reiteradamente citada, según la cual "*las universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera*". En lo sustancial, es decir, en lo que refiere al contenido o alcance práctico de esa fórmula, lejos de haber coincidencia, hay diferencias y oposiciones notorias. Para comprobarlo, basta comparar las leyes 13.031, 14.297 y 22.207 - que mencionan la autonomía-autarquía, pero la restringen a lo mínimo - con el decreto - ley 6.403/55 o la ley 23.068 - que no la mencionan, pero la favorecen ampliamente - . Curiosamente, estas diferencias no dependen del tipo de gobierno que dictó las normas. En efecto, entre las más favorables a la autonomía, las hay dictadas por gobiernos constitucionales (ley 23.068) y también por gobiernos de facto (decreto ley 6.403/55 y concordantes), y en el extremo opuesto, las hay asimismo dictadas por gobiernos constitucionales (leyes 13.031 y 14.297) y por gobiernos *de facto* (ley 22.207).

## Notas

1. Sanguinetti, *Régimen administrativo...* p. 27. Según el autor, hubo cerca de cincuenta proyectos de reforma total o parcial presentados al Congreso antes de 1947.

2. Obsérvese que esta ley se dictó durante la vigencia de la Constitución de 1949, que contenía la explícita referencia a la autonomía universitaria antes transcripta (capítulo I, nota 2).

3. Sanguinetti, *Régimen administrativo*.... p. 16, donde el autor menciona más de medio centenar de decretos y decretos-leyes de esa época sobre el régimen de las universidades nacionales. Puede verse una recopilación de esos decretos y otros documentos en *La Revolución Libertadora y la Universidad, 1955-1957* (Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, 1957).

4. Entre 1958 y 1960, las ocho universidades entonces existentes dictaron sus respectivos estatutos, que en la práctica resultaron bastante semejantes. Lo mismo ocurrió posteriormente con el estatuto de la Universidad Tecnológica Nacional.

5. Sin embargo, la ley 23.044, del 25 de enero de 1984, ya había dispuesto la restitución de "*la personería jurídica, la autonomía académica y la autarquía administrativa, económica y financiera*" a la Universidad Nacional de Luján (cerrada por la ley 22.167, de 1980).

6. El origen del problema señalado debe buscarse en el trámite parlamentario de la ley 23.068. En efecto, el mismo día en que dictó el decreto 154/83 (13 de diciembre de 1983), el Poder Ejecutivo elevó al Congreso un proyecto de ley de sólo tres artículos, en que ratificaba dicho decreto y derogaba la ley 22.207, con excepción de seis artículos sobre intervención a las universidades y atribuciones de los órganos del gobierno universitario. El 11 de enero de 1984 la Cámara de Diputados aprobó dicho proyecto, con simples modificaciones de forma. Hasta aquí, el régimen legal era netamente provisorio, tanto es así que durante el debate hubo manifestaciones que hacían suponer que el proyecto de ley definitiva o "de fondo" sería elevado al Congreso a muy breve plazo (*Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1984, págs. 537-558). La media sanción del proyecto pasó entonces al Senado, donde se le agregó el plazo máximo de un año y medio para concluir la normalización y, con la finalidad de derogar definitivamente la ley 22.207, se le incorporó con ligeras variantes el texto de los seis artículos de dicha ley que resultaban necesarios para el funcionamiento de las universidades, algunas de cuyas disposiciones (como las relativas a la intervención a la universidad, o la suspensión o separación del rector, vicerrector y decanos) correspondían más a un régimen definitivo que a un régimen provisorio (*Diario de sesiones del Senado* del 21 de marzo de 1984, págs. 1081-1101; y *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* del 13 de junio de 1984, págs. 1527-1543). Vencido el plazo de normalización, el Poder Ejecutivo entendió que, con la aprobación de los estatutos y la elección de las autoridades universitarias definitivas, las universidades podían seguir funcionando autónomamente sin mayores problemas, pese a no haberse dictado la anunciada "ley de fondo". Pero los defectos técnicos introducidos a la ley por el Senado, sumados a la ausencia de textos explícitos sobre cuestiones clave relacionadas con la autonomía (como los contenidos en los decretos-leyes de los años 1955 a 1957) dieron pie para que pudiera sostenerse que, a falta de aquella "ley de fondo", las normas del régimen provisorio de normalización sobre algunas atribuciones del Poder Ejecutivo seguían vigentes. Como veremos más adelante, los conflictos a que esto dio lugar llegaron hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual, en su fallo del 18 de junio de 1991, dictado en la causa "Universidad de Buenos Aires y. Poder Ejecutivo Nacional" (*Fallos*, 314:570), desestimó la interpretación de la universidad acerca de los reales alcances de su autonomía. (En los capítulos III, n° 2, y VII, n° 7, se comentará dicho fallo.) En otro fallo posterior, prácticamente unánime (la

única disidencia de fondo fue del ministro Carlos S. Fayt), de fecha 5 de agosto de 1993, la misma Corte declaró explícitamente lo siguiente:

"El régimen establecido por la ley 23.068 tiene un carácter provisorio, hasta tanto una ley de fondo - aún no sancionada - reemplace la ley orgánica de las universidades nacionales, n° 22.207, que aquélla expresamente derogó. (...) Lo dicho alcanza para concluir que la ley orgánica prometida con sujeción al art. 67, inc. 16 de la Constitución Nacional no puede ser sustituida por un complejo normativo de inferior rango, como son los reestablecidos estatutos del año 1966. Estos conservan la jerarquía que las decisiones jurisprudenciales le atribuyen, y la exigencia contenida en el art. 6° de la ley 23.068 mantiene su vigor hasta tanto otra ley disponga lo contrario" (Autos: "Jurío, Mirta L. c. Universidad Nacional de La Plata"; fallo publicado en *Jurisprudencia Argentina*, t. 1995-1, p. 703).

## CAPITULO III

### LOS ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

1. En el ámbito de la doctrina jurídica y la jurisprudencia de los tribunales las nociones de autonomía y autarquía universitarias han estado por lo general vinculadas a un problema de terminología técnica, centrado en la propiedad o impropiedad del vocablo "autonomía" para referir al *status* jurídico de las universidades nacionales. Naturalmente, debajo de la terminología había cuestiones sustantivas, que analizaremos a lo largo de este estudio.

Los aportes doctrinarios sobre dicha cuestión abundaron en los dos períodos de los años 1955 a 1966 y 1984 a 1993. En el primero de ellos (1955-1966), las posiciones extremas al respecto fueron sostenidas por dos calificados autores: Rafael Bielsa y Horacio J. Sanguinetti. Para Bielsa, los términos soberanía, autonomía y autarquía expresaban conceptos precisos y perfectamente diferenciados, no habiendo más autonomía que la de las provincias, la cual, a diferencia de la autarquía, no admitía grados. En consecuencia, al criticar los decretos - leyes 6.403/55 y 10.775/56, tachándolos de inconstitucionales, enseñaba lo siguiente:

"Una confusión de terminología ha sido quizá la causa del error, pues se ha considerado siempre a las universidades como autónomas sin serlo. Para comprobarlo basta comparar los elementos de la autonomía con los de la autarquía. Las universidades son entes autárquicos. (...) Todos los elementos que definen la autonomía de las provincias faltan en las universidades" <sup>1</sup>.

Por su parte, Sanguinetti, partiendo de los decretos criticados por Bielsa y sin entrar al tema de su inconstitucionalidad, escribía lo que sigue:

"A partir de 1955, obedeciendo a viejas aspiraciones, la autarquía se amplió en tal medida, que actualmente cabe hablar de un sistema en todo caso intermedio, pero notoriamente próximo a la autonomía. En efecto, si por autarquía se entiende administración propia bajo el contralor central, autonomía es gobierno propio, sin más límite que la Constitución. (...) Sin embargo, desde 1955 desaparecieron progresivamente las formas características del contralor (...) Por lo tanto, el régimen actual semeja mucho más una plena autonomía institucional que la clásica autarquía" <sup>2</sup>

En el segundo período mencionado (1984-1993), ambas posiciones fueron sostenidas, por una parte, por Juan C. Cassagne, Juan Ramón de Estrada y Armando N. Canosa, y, por la otra, por Humberto Quiroga Lavié<sup>3</sup>. En todos los casos, la cuestión giró en torno de lo mismo, a saber: si era o no correcto aplicar a las universidades nacionales el término autonomía, tradicionalmente empleado para designar el *status* constitucional de las provincias.

Un enfoque distinto, mantenido desde 1970 hasta las vísperas de la reforma constitucional en distintos trabajos y proyectos, fue el de Jorge Reinaldo Vanossi, quien encaró el tema desde un ángulo más socio-político que técnico-jurídico, es decir, sin entrar en "el interminable debate sobre las fronteras entre la autonomía y la autarquía" y

dejando en claro que el término autonomía "no es un término unívoco sino equívoco y multívoco, tal como se desprende de la pluralidad de regímenes legislativos en la materia"<sup>4</sup>.

2. Tan importante como estas elaboraciones doctrinarias ha sido sin duda la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En la recopilación de fallos sobre educación de Héctor Félix Bravo <sup>5</sup>, pueden encontrarse algunos pronunciamientos expresos sobre el tema que nos ocupa, dictados en juicios iniciados por personas particulares (docentes, alumnos, graduados o terceros) que se consideraban afectados por resoluciones de autoridades universitarias. He aquí algunos ejemplos:

"No está en discusión que la Universidad Nacional de La Plata es un ente descentralizado de la Administración nacional y que tiene por tanto autonomía académica y autarquía administrativa y financiera. Constituye, en consecuencia, una persona distinta del Estado, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones por sí misma" (*Fallos*, 285:312; 25-4-73).

"La Universidad de Buenos Aires 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 sus recursos y patrimonio, y realizar la gestión económica, financiera y jurídica a ello inherente (...)" (*Fallos*, 300:1140; 26-10-78).

Un pronunciamiento más explícito y de mayor trascendencia es el recaído años más tarde en la causa "Universidad Nacional de Buenos Aires v Poder Ejecutivo nacional" (*Fallos*, 314:570; 18-9-91), en el cual la mayoría del tribunal declaró lo siguiente:

"A diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas, porque 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 (art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional) (*Fallos* 299:185). De modo que la expresión 'autonomía universitaria' - expresión no receptada en el régimen vigente - debe ser entendida, 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 la cultura, alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes a las que deben acatamiento" (voto de los ministros Ricardo Levene, Rodolfo C. Barra, Julio S. Nazareno, Eduardo Moliné O'Connor y Mariano A. Cavagna Martínez).

"Las universidades nacionales han sido organizadas en el ordenamiento argentino, desde antaño, como entes de derecho público bajo el régimen de la autarquía. Así lo dispuso expresamente el legislador desde la primera ley en la materia, la 1597 del año 1885, conocida como ley Avellaneda, y lo reconoció en forma uniforme este Tribunal al señalar que 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 por el Congreso (*Fallos* 299:185) (...) En esa inteligencia, la expresión *autonomía universitaria*



debe ser interpretada, más allá de su sentido técnico, como expresión que trasciende el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal de independencia: la plasmada no sólo en la alta apreciación que nuestra comunidad tiene por las entidades a las que confía la promoción, difusión y preservación de la cultura superior, sino además la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que, en el cumplimiento de las delicadas tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional al que deben, por cierto, pleno acatamiento" (voto de los ministros Augusto C. Belluscio y Enrique S. Petracchi)<sup>6</sup>.

En la oportunidad citada hubo una sola disidencia: la del ministro Carlos S. Fayt, quien entendió que el término correcto en el caso era el de autonomía y no el de autarquía, si bien reconociendo que no se trataba de la autonomía propia de las provincias.

En síntesis, la doctrina expuesta en este fallo es muy clara y puede resumirse así: las universidades nacionales son entes autárquicos; en cuanto a la autonomía, hay que distinguir: en un sentido estrictamente técnico, sólo son autónomas las provincias; en un sentido amplio o no técnico, puede decirse que también lo son las universidades.

Ahora bien, ¿cuáles eran para la Corte los alcances de esa autonomía en sentido amplio o "no técnico"? Aparte de lo que se desprende del propio fallo citado, en la recopilación de jurisprudencia en materia educativa de Bravo podemos encontrar una docena de otros fallos que, con ligeras variantes de redacción, sientan esta doctrina:

"Las decisiones de las universidades nacionales en el orden interno, disciplinario, administrativo y docente no son en principio susceptibles de revisión judicial - aunque se los impugne por la vía de amparo - , salvo manifiesta irrazonabilidad o arbitrariedad, o que se cause lesión a derechos y garantías constitucionales o a las leyes que reglamentan los derechos protegidos por la Constitución Nacional" <sup>7</sup>.

Debe señalarse que estos fallos corresponden al período 1961-1985 - es decir, tanto durante gobiernos constitucionales como *de facto* - y que, con fundamento en la doctrina citada, la Corte en unos casos desestimó y en otros hizo lugar a la impugnación de diversos actos de autoridades universitarias, distinguiendo siempre el doble aspecto del acto: su oportunidad, conveniencia o mérito (cuya valoración corresponde exclusivamente a la universidad) y su legitimidad (cuya valoración corresponde en última instancia al Poder Judicial). Dicho de otro modo, todos los actos de las autoridades universitarias sin excepción son "justiciables", pero en ellos hay algunos aspectos susceptibles y otros no susceptibles de revisión judicial. Por tanto, aun en actos de contenido netamente académico - como designación y cesantía de docentes, sanciones disciplinarias a alumnos y docentes, o condiciones de admisión a ciertas carreras - la Corte ha entrado a juzgar los aspectos formales del acto impugnado y, en algunos casos, también la eventual arbitrariedad o irrazonabilidad de su contenido sustancial <sup>8</sup>.

**3. En conclusión,** los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales anteriores a la reforma constitucional de 1994 muestran la gravitación de la cuestión terminológica acerca de la hipotética incompatibilidad técnica entre autonomía y autarquía, que la legislación había soslayado al referirse en todos los casos a la autonomía académica", y que la Corte

resolvió hablando de una autonomía "no técnica". Esta cuestión ha quedado superada a raíz de la reforma constitucional, que - como hemos visto - además de emplear ambos términos simultáneamente, aplica el más conflictivo de ellos - el de autonomía - a seis instituciones distintas, lo que impide hablar en adelante, cuando de ellas se trate, de "autonomía no técnica". Esto no significa, claro está, que todas las autonomías tengan la misma conformación y los mismos alcances técnico-jurídicos. En lo que respecta a la autonomía universitaria, es indudable que, mucho antes de la reforma constitucional, la Corte ya la había caracterizado y definido en sus alcances prácticos con bastante precisión<sup>9</sup>.

## Notas

1. Rafael Bielsa, *El recurso jerárquico* (Buenos Aires: Depalma, 1964), p. 97. Del mismo autor, puede verse también, entre otras obras, *Principios de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Depalma, 1966), p.665, n° 382 y sigs., y el folleto *La universidad y su régimen jurídico: Examen de un decreto anómalo* (Buenos Aires, 1959).

2. Sanguinetti, *Régimen administrativo...* p. 14. Similar posición fue sostenida por Groisman en *La universidad como problema...*, págs. 5 y sigs.

3. Juan Carlos Cassagne, "Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria" (*El Derecho*, t. 124, p. 870); Juan Ramón de Estrada, "Las universidades nacionales y el recurso de alzada" (*La Ley*, t. 1986-E, p. 1018); Armando N. Canosa, "Un fallo esperado: La autonomía universitaria" (*El Derecho*, t. 142, p. 576); Humberto Quiroga Lavié, "La autonomía universitaria" (*La Ley*, t. 1 987 - B, p.724).

4. Vanossi, en *Universidad y Facultad de Derecho...*, sintetiza la cuestión en estos términos:

"De esa pluralidad de regímenes existentes se desprende la percepción de tres distintas concepciones acerca del significado y los alcances del *status* de la autonomía universitaria, a saber: 1) una concepción *negatoria*, que rechaza el otorgamiento de un mínimo de descentralización a los establecimientos de la enseñanza superior, ya sea por razones políticas, de seguridad, de supuesto impulso revolucionario, etc., pero que cualquiera sea su fundamento es siempre común a las formas autocráticas y regímenes monocráticos, cualquiera sea su orientación de contenido; 2) una concepción *absoluta*, que deposita en la autonomía la máxima extensión posible de la descentralización con respecto a los órganos del poder político central, llegando en algunos casos - por vía de ciertas exageraciones en la aplicación - a un avance más allá de lo que conceptualmente significa la noción de autonomía para acercarse a la figura de una soberanía universitaria, es decir, de algo así como un Estado dentro del Estado; y 3) una concepción *relativa*, según la cual la autonomía es una forma valiosa y necesaria, que no debe excluir la adecuada inserción de las funciones y fines universitarios con los demás fines nacionales y sociales, o sea, que concibe a la autonomía como un medio pero no como un fin en sí mismo: la autonomía es un instrumento de protección de la actividad universitaria, pero no una vía de segregación o apartamiento del resto de la comunidad, o un pretexto para abrazar fines contrarios o diversos de los establecidos por la sociedad políticamente organizada" (págs. 21 y 147).

En otro lugar describe gráficamente esta última concepción diciendo que "salvadas las distancias entre lo nacional y lo universitario, la isla debe unirse al continente" (p.32).

5. Héctor Félix Bravo, *Jurisprudencia argentina en materia de educación* (Buenos Aires: Eudeba, 1986).

6. En estos votos se nota la influencia de un dictamen del ex Procurador del Tesoro de la Nación, doctor Carlos María Bidegain, de fecha 5 de mayo de 1960, en el cual se dijo, entre otras cosas, lo siguiente:

"El concepto jurídico de autonomía sólo conviene a las provincias en nuestra organización constitucional (...) Debe reconocerse, empero, que el uso de este término, aplicado a las Universidades, aunque sea incorrecto desde el punto de vista técnico, puede justificarse como una expresión que trasciende el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal (...) En el lenguaje corriente se dice autonomía universitaria y no autarquía universitaria, aun por quienes están al tanto de la incorrección semántica, porque se desea expresar un sentido específico, que es fácilmente captado en nuestra sociedad. El sentido captado no es meramente el de la alta apreciación que nuestra comunidad tiene por las entidades a las que confía la promoción, difusión y preservación de la cultura superior, sino además la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que en el cumplimiento de las delicadas tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las Universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional, al que deben, por supuesto, acatamiento" (*Dictámenes*, 73:86).

7. Bravo, *Jurisprudencia argentina*.... fichas 63167, 74 quáter, 94 bis, 97, 98 bis, 107 bis, 108 y 125 (*Fallos*, 279:69; 284:418; 288:46; 289:143; 291:462; 304:396; 302:1506; 295:728; 302:1549; 294:418 y 251:277).

8. Véase Groisman, *La universidad como problema*..., págs. 65-80. El autor analiza con amplitud todos los recursos y acciones posibles contra decisiones definitivas de las universidades y, en particular, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación anterior a 1958, que no siempre había distinguido con claridad los dos aspectos señalados, lo cual lo lleva a hacer el siguiente comentario:

"Lo que está vedado a los jueces es suplir con su propio criterio el elemento discrecional del acto administrativo, pero es su deber decidir si ese acto está dictado de acuerdo con la ley y la Constitución. Por otra parte, en el sistema constitucional argentino no hay autoridades con autonomía propia que las coloquen fuera del control de los jueces" (p. 79).

Posteriormente, la Corte sentó la doctrina extractada en el texto y en consecuencia declaró, por ejemplo, la inconstitucionalidad de una norma reglamentaria que negaba el ingreso a alumnos expulsados de otras universidades argentinas y extranjeras sin ponderar las causales de tal sanción; la suspensión de un alumno por el término de cinco años como sanción por haber incitado a una huelga; la separación de un docente al que se le otorgó sólo un plazo de veinticuatro horas para hacer su descargo de la falta

imputada; y la norma estatutaria que limitaba el acceso a la carrera del doctorado a los egresados de la propia universidad (véase Bravo, *Jurisprudencia argentina*.... fichas 71, 74 bis, 97 y 118; Fallos, 281:243; 301:413; 295:728 y 305:1818).

9. En realidad, la histórica polémica doctrinaria entre autonomía y autarquía universitarias fue una suerte de logomaquia, esto es, una lucha de palabras, porque si la autonomía expresaba el *status* constitucional de las provincias y éstas eran todas iguales, no había nada para discutir, pues las universidades no eran provincias ni podía haber instituciones más o menos autónomas que otras. Pero, más allá de las palabras, la opción por una u otra implicaba restringir al máximo o admitir en diverso grado la injerencia del Poder Ejecutivo en la vida de - la universidad, al margen de toda cuestión técnico-jurídica. La reforma constitucional ha puesto fin a la lucha de palabras, pero queda en pie la determinación práctica de los alcances de cada una de las autonomías mencionadas en el texto reformado. Todas son ahora "técnicas", aunque no idénticas.

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. De esta aproximación inicial a los principios de autonomía y autarquía universitarias garantizados por la Constitución reformada pueden extraerse algunas primeras conclusiones muy generales, a modo de síntesis de lo hasta aquí expuesto y de orientación para el resto del estudio. La *primera* es, obviamente, la elevación de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales a principio de jerarquía constitucional. Hasta la reforma ambas tenían su fuente y fundamento en la ley, y por consiguiente, ésta podía no sólo reglamentarlas, sino incluso suprimirlas: la discrecionalidad legislativa era total. Hoy ya no es así. La ley podrá reglamentarlas, pero no negarlas ni siquiera reducirlas a márgenes irrisorios.

La *segunda* conclusión está íntimamente relacionada con la primera, hasta el punto de parecer su opuesta: es la ratificación de la competencia del Congreso en materia universitaria. En efecto, como vimos en el capítulo I (nº 1), la referencia a la autonomía y la autarquía universitarias está incluida en una norma que comienza diciendo que "*Corresponde al Congreso: (...) Sancionar leyes de organización y de base de la educación, (...)*" (art. 75, inc. 19). Más elocuente aún en este aspecto es el hecho de que la reforma mantuviera íntegramente el antiguo inciso 16 del artículo 67 (hoy inciso 18 del artículo 75) que, entre otras cosas, establece que corresponde al Congreso dictar "*planes de instrucción general y universitaria*", norma cuya interpretación por parte la Corte Suprema de Justicia de la Nación vimos también en el primer capítulo. La concordancia entre esta conclusión y la anterior no ofrece mayores dificultades: como acabamos de decir, el legislador debe garantizar la autonomía - autarquía de las universidades, pero puede regularla razonablemente. En otras palabras, la "política" universitaria es competencia del Poder Legislativo <sup>1</sup>.

La *tercera* conclusión es la distinción y, al mismo tiempo, la compatibilidad de la autonomía y la autarquía de las universidades. No se trata de un tema menor, según se ha podido apreciar en los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales comentados precedentemente. Decir que ambos conceptos son distintos significa que la autarquía no está subsumida en la autonomía, como pretendió parte de la doctrina. Y decir que son compatibles significa que no se oponen, como lo pretendió otra parte de la doctrina, sino complementarios. Si así no fuera, hubiera bastado con mencionar sólo uno de los dos conceptos, cosa que fue desechada expresamente en el seno de la Convención. Por tanto, las universidades nacionales siguen siendo entes autárquicos - como siempre lo sostuvo la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria - , pero además son autónomas. O, si se prefiere, son autónomas sin dejar de ser autárquicas. La interpretación lógica de este doble carácter consagrado por la Constitución es que son autárquicas en algunos aspectos y autónomas en otros.

La *última* conclusión - adelantada al comienzo - es que las nociones de autonomía y autarquía universitarias son nociones preexistentes a la reforma constitucional y no creaciones de ella, vale decir que la novedad no reside en el contenido de la autonomía-autarquía sino en su jerarquía normativa. Esto se desprende - como ya se dijo - de la ausencia de precisiones acerca del contenido y los alcances de ambos términos, a

diferencia de lo hecho en los casos de otras autonomías mencionadas en el texto constitucional reformado. En otras palabras, los constituyentes consideraron que la autarquía estaba tipificada técnicamente por la legislación, la doctrina y la jurisprudencia; y que la autonomía, a falta de una tipificación técnica rigurosa, constituía social y políticamente un valor entendido, y como tal, enteramente asequible en sus grandes lineamientos al futuro legislador. Todo lo cual pone de relieve - como también se dijo - la importancia que revisten para su cabal interpretación los antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales <sup>2</sup>.

2. Como se puede apreciar, estas conclusiones preliminares, por lo demás casi obvias, no resuelven automáticamente todos los problemas que pueden suscitarse en la práctica ante una norma reglamentaria posterior a la reforma, como lo demuestra lo ocurrido apenas sancionada la ley 24.521. Tal cosa no debe extrañar, pues es lo que siempre ocurre con los principios muy generales.

Por eso, como ya se adelantó, además de dejar sentados tales principios, es necesario aplicarlos a las diversas cuestiones particulares, en las que están en juego concretamente la autonomía y la autarquía, entre las cuales, a nuestro juicio, sobresalen las siguientes:

- Aprobación de los estatutos.
- Estructura académica y los órganos de gobierno.
- Contralor jurisdiccional de los actos definitivos de las universidades.
- Designación del personal docente y no docente.
- Admisión, permanencia y promoción de los alumnos.
- Régimen económico-financiero.
- Intervención a la universidad.

A ellas hay que agregar otras tres cuestiones que afectan también a las universidades individualmente consideradas, pero ante todo y de un modo muy especial al sistema universitario en su conjunto, a saber:

- Coordinación interuniversitaria.
- Titulación y habilitación profesional de los graduados.
- Evaluación y acreditación académicas.

La aplicación de los principios generales a estas cuestiones particulares debe hacerse obviamente, en cada caso, con referencia a normas concretas sancionadas por el Congreso en función de sus atribuciones para dictar planes de instrucción universitaria y leyes de organización y de base de la educación, pues sólo así puede juzgarse si aquéllas poseen la razonabilidad exigida por la Corte Suprema a toda norma reglamentada de derechos o garantías constitucionales o si, por el contrario, careciendo de ella, responden a un propósito abierto o encubierto de retacear a las universidades la autonomía y autarquía garantizadas por la reforma constitucional.

Tal como se adelantó en el capítulo I (n° 4), esto es lo que haremos en la segunda parte de nuestro trabajo, a partir de los antecedentes legales, doctrinarios y jurisprudenciales, pero ahora con especial referencia a la ley 24.521.

## Notas

1. Vanossi expresa al respecto:

"Cuando en un sistema político existe un proyecto nacional de transformación que reviste cualidades de auténtica representatividad popular, la universidad no puede darse autónomamente su propia política escudándose en la autonomía universitaria, porque, en el caso en que no coincida con la política nacional, se trataría de una política potencialmente distinta de la señalada por los intereses, necesidades y opiniones del pueblo. Dicho en otras palabras, la autonomía debe concebirse *como un medio y no como un fin en sí misma*; no es un valor absoluto y, en cambio, es y debe ser una herramienta funcional apta para el mejor servicio que la universidad debe prestar" (*Universidad y Facultad de Derecho*.... p. 91).

2. A conclusiones distintas parece llegar Germán J. Bidart Campos en su *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, tomo VI, *La reforma constitucional de 1994* (Buenos Aires: Ediar, 1995), donde expresa lo siguiente:

"Como breve punto de vista personal diremos que la autonomía de las universidades nacionales tiene, *automática y directamente*, por imperio de la cláusula constitucional, el efecto de erigirlas y reconocerlas *como personas jurídicas de derecho público no estatales*, lo que, entre otras consecuencias, surte la de colocarlas al margen de toda clase de intervención y subordinación respecto del estado, como no sea en lo que pueda tener vinculación con los recursos que el estado les depara a través del presupuesto. También el presupuesto estatal destina fondos a los partidos políticos y a la Iglesia Católica, y nadie niega a aquéllos y a ésta su naturaleza de personas jurídicas públicas no estatales" (pág. 392).

Pese a la autoridad del distinguido jurista, no resulta fácil compartir la idea de no subordinación de las universidades nacionales, no ya al Poder Ejecutivo, sino al Estado; ni el carácter no estatal de entes calificados de autárquicos por la propia Constitución; ni menos aún la similitud de naturaleza jurídica con la Iglesia Católica y los partidos políticos.

Otro autor que ha atribuido a las universidades el carácter de personas jurídicas de derecho público no estatales es Humberto Quiroga Lavié, en "La autonomía...", p. 724; pero años más tarde, durante su intervención en el debate de la Convención Constituyente, expresó textualmente:

"(...) no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria organizacional y de base; eso sería negar la historia de las atribuciones federativas de la República (Convención Nacional Constituyente, *Diario*..., versión taquigráfica, p. 3263).

Posteriormente, en su obra *Constitución de la Nación Argentina* comentada, refiriéndose a la autonomía universitaria escribió lo siguiente:

"Como toda autonomía, ella se ejerce en el marco normativo superior que le pone límites a su ejercicio. Así opera la autonomía provincial, que es un ejemplo típico para diferenciarla de la soberanía. La autonomía de la voluntad en los contratos tampoco puede dejar de lado las reglas del Código Civil. En el caso de la autonomía universitaria el

límite está dado por las bases legales que fije el Congreso, como quedó dicho. A partir de esta concepción pierde importancia definir si las Universidades nacionales son estatales o son entes públicos no estatales" (pág. 427).



## CAPITULO V

### ESTATUTOS

1. La primera de las cuestiones particulares que corresponde analizar en materia de autonomía y autarquía de las universidades es la relativa al dictado y la aprobación de sus estatutos<sup>1</sup>. La ley 1.597 otorgó al consejo superior de cada universidad la atribución de dictar el respectivo estatuto con arreglo a las bases que ella misma establecía (art. 1°) y, al Poder Ejecutivo, la de aprobarlo en definitiva (art. 2°). La ley-convenio 4.699, de nacionalización de la Universidad de La Plata, estableció otras bases, algo más minuciosas, pero reiteró las atribuciones del consejo superior y del Poder Ejecutivo en el procedimiento de aprobación del estatuto (art. 2° del convenio). En la práctica, este régimen se desvirtuó un tanto. Horacio C. Rivarola comenta que "el poder ejecutivo aprobó alguna vez los estatutos con tales modificaciones que importaron serias variantes en el proyecto de las universidades"<sup>2</sup>.

En cuanto a las leyes 13.031 y 14.297, ya se señaló en el capítulo II (n° 2) que, como leyes-estatuto que eran, no previeron la existencia de estatutos universitarios particulares.

2. Tras la derogación de estas dos últimas leyes, los decretos - leyes 6.403/55 y 10.775/56 eliminaron tanto las bases legales comunes cuanto el requisito de la aprobación definitiva del estatuto por el Poder Ejecutivo. La norma clave de este nuevo régimen se encontraba en dos artículos del decreto-ley 10.775/56, según los cuales, una vez aprobado por la asamblea universitaria *ad hoc* prevista en su artículo 8°, el estatuto produciría, como vimos anteriormente, los siguientes efectos:

"El estatuto de cada universidad será publicado en el Boletín Oficial y entrará en vigencia a los diez días de su publicación, quedando sin efecto, desde entonces, frente al mismo, las disposiciones de la ley 1.597, del decreto 6.403/55, y de cualquier otra disposición legal o reglamentaria que se le oponga" (art. 9°).

En honor a la verdad, este régimen era jurídicamente indefendible. El mismo Sanguinetti, enérgico defensor de la autonomía, ha escrito lo siguiente:

"(...) esta aptitud de un simple estatuto para modificar, por delegación legal, una ley, no parece muy ortodoxa y se presta a conflictos. (...) De allí que las universidades debieron ser cautas en el ejercicio del derecho que se les atribuía, que en todo caso se refiere a su orden interno"<sup>3</sup>.

3. Las tres leyes del período 1966-1983 volvieron al régimen de la ley 1.597, pero asignando el dictado de los estatutos no al consejo superior sino a la asamblea universitaria. Estos son los textos:

"Las universidades gozan de las siguientes atribuciones: Dictar y reformar sus estatutos con la aprobación del Poder Ejecutivo y organizarse conforme a ellos" (ley 17.245, art. 6°, inc. b).

"Son atribuciones de la asamblea universitaria: Elaborar y elevar al Poder Ejecutivo para su aprobación el estatuto de la universidad, así como también su reforma" (ley 20.654, art. 22, inc. b).

"Las universidades nacionales tendrán las siguientes atribuciones: Dictar y reformar sus estatutos, con la aprobación del Poder Ejecutivo nacional" (ley 22.207, art. 6°, inc. a).

4. El "régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales", instituido por el decreto 154/83 y la ley 23.068, derogó la ley 22.207 y los estatutos dictados en su consecuencia, restableció los vigentes al 29 de julio de 1966, y asignó al consejo superior provisorio de cada universidad, entre otras atribuciones, la siguiente:

"Establecer las modificaciones que se consideren necesarias a los estatutos universitarios puestos en vigencia, los que serán elevados a los fines de su aprobación al Ministerio de Educación y Justicia" (ley 23.068, art. 6°, inc. a).

Para interpretar correctamente esta norma hay que tener presentes las dudas a que dio lugar la ley 23.068, ya comentadas en el capítulo II (n° 7 y nota 6), con respecto al tiempo de su propia vigencia. Continuando dicho comentario, podemos decir que, si se tratara de una norma provisoria, vigente hasta la "normalización" de las universidades, ella estaría en la línea de los anteriores regímenes de transición, durante los cuales, y con las universidades intervenidas, los ministros del área tuvieron facultades excepcionales, adecuadas a esa circunstancia. En cambio, si se tratara de una norma provisoria, pero vigente, no hasta la "normalización", sino hasta la sanción de una futura ley de fondo, el ministro habría gozado de una atribución que la ley 1.597 y las tres leyes del período 1967 a 1983 reservaban al Poder Ejecutivo <sup>4</sup>.

5. En resumen, con abstracción de las leyes 13.031 y 14.297, que no preveían la existencia de estatutos, y de la ley 23.068, cuya interpretación ofrece las dificultades que acaban de señalarse, podemos clasificar los regímenes precedentemente comentados en dos grupos:

a) Aprobación de los estatutos por la universidad y el Poder Ejecutivo, con sujeción a un régimen legal básico: leyes 1.597, 17.245, 20.654 y 22.207.

b) Aprobación de los estatutos exclusivamente por la universidad y sin régimen legal básico: decreto - ley 10.775/56 (art. 9°).

6. Analicemos ahora las normas de la ley vigente, n° 24.521, que regula la materia dentro de los capítulos relativos a las instituciones universitarias nacionales, provinciales y privadas reconocidas por el Estado nacional, disponiendo para todas ellas:

"Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley" (art. 29)

"Los estatutos, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial, debiendo ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la presente ley y ordenar, en su caso, dicha publicación. Si el Ministerio considerara que los mismos no se ajustan a la presente ley deberá plantear sus observaciones dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria. Si el Ministerio no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados. (...)" (art. 34).

Hay en estas normas elementos de distinta fuente, a saber: uno, tradicional (un cuerpo de normas básicas, comunes a todas las instituciones universitarias); un segundo elemento, proveniente del decreto-ley 10.775/56 (la obligatoriedad de la publicación en el Boletín Oficial); y un tercero, absolutamente original de la ley: la limitación de la intervención ministerial a la impugnación judicial del estatuto, en caso de desajuste entre éste y la ley. En conjunto, si descartamos por ser jurídicamente insostenible el régimen de los años 1956 a 1966 y el de la ley 23.068, por las razones expuestas, se trata de la normativa más acorde con la autonomía-autarquía de todas las conocidas hasta el momento <sup>5</sup>.

## Notas

1. Sobre la naturaleza jurídica de los estatutos universitarios, ver capítulo I, nota 1.
2. Horacio C. Rivarola, *Legislación escolar y ciencia de la educación* (Buenos Aires, 1936), p. 265.
3. Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, pág. 17.
4. Durante el período de "normalización" (años 1984 y 1985) el ministro ejerció plenamente sus atribuciones, aprobando y en algunos casos rechazando reformas estatutarias. Finalmente, mediante el decreto 2.460, del 26 de diciembre de 1985, el Poder Ejecutivo comunicó al Congreso el cumplimiento de las previsiones de la ley 23.068 para la normalización de las universidades nacionales, acompañando un anexo con los estatutos aprobados durante ese período. El decreto fue publicado en el Boletín Oficial, sin dicho anexo. A partir de entonces, el Ministerio entendió que sus atribuciones en materia de aprobación de estatutos se habían agotado y que, en adelante, las reformas estatutarias aprobadas por las respectivas asambleas universitarias no requerían la conformidad ministerial. No obstante, en algunos casos (como en el de los estatutos los de la Universidad Nacional de Rosario y de la Universidad Tecnológica Nacional) dejó constancia de su desacuerdo con algunas de las reformas dispuestas por las respectivas asambleas, sin por eso invalidarlas. De hecho, hasta la sanción de la ley 24.521 - es decir, antes y después del cambio de gobierno ocurrido en 1989 - cuando las universidades comunicaban alguna reforma de sus estatutos, el Ministerio se limitaba a acusar recibo, tomar nota y archivar la documentación, sin dictar resolución aprobatoria o hacer observaciones. Tampoco hubo publicación oficial de tales reformas, cuya consulta resulta por lo general ardua; lo cual constituye otra diferencia entre este régimen y el de los años 1956 a 1966, que la ley 24.521 ha venido a corregir. Ni siquiera se puede asegurar que todas las reformas estatutarias hayan sido comunicadas al Ministerio.

**5.** Indudablemente, La impugnación judicial prevista en la ley puede demorar la vigencia de una reforma estatutaria; aunque no por mucho tiempo, dado el trámite sumarísimo establecido y el carácter de puro derecho de la cuestión, que hace innecesaria la apertura a prueba del recurso. De cualquier modo, siempre será preferible que la eventual ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma estatutaria se plantee y esclarezca de inmediato, en lugar de convertirse en un semillero de polémicas, conflictos e inseguridad jurídica de duración indefinida. En cuanto al tema de la publicidad, a partir de la sanción de la ley 24.521 los estatutos se publican íntegramente en el Boletín Oficial, aun cuando su reforma sea sólo parcial. Cuando algún artículo del estatuto es observado por el Ministerio a los efectos de la impugnación judicial, el texto de dicho artículo no se publica y en su lugar se hace constar la resolución ministerial que dispuso la medida.

## CAPITULO VI

### ESTRUCTURA Y GOBIERNO

1. Las universidades nacionales han tenido tradicionalmente una estructura orgánica descentralizada en lo académico y administrativo, según el modelo clásico de facultades. Al crearse en 1956 la Universidad Nacional del Sur se introdujo la novedad del modelo departamental, sin facultades. Desde entonces la legislación suele referirse a facultades o unidades académicas equivalentes", dejando la elección entre uno y otro modelo a los estatutos, los que, como vimos en el capítulo anterior, en muchos casos debían ser aprobados por el Poder Ejecutivo o el Ministerio <sup>1</sup>.

La creación de esas unidades académicas, en las que se desarrolla la actividad sustantiva de la universidad - como asimismo su división, fusión y supresión - requirió, según las épocas, una ley del Congreso (ley 1.597, art. 1°, inc. 1°), un decreto del Poder Ejecutivo (leyes 13.031, art. 2°, 14.297, art. 9°; 20.654, art. 28, inc. g; y 22.207, art. 51, inc. b, aplicable por analogía), o una resolución del Ministerio de Educación y Justicia (ley 23.068, art. 6°, inc. b). Durante la vigencia del decreto - ley 6.403/55 y sus concordantes (1956 a 1966) tales medidas las disponían directamente las universidades, y lo mismo ocurrió durante la vigencia de la ley 17.245, pero en este último caso previo dictamen favorable del Consejo de Rectores (art. 77, inc. c).

La ley 24.521 deja actualmente todas las decisiones sobre la "estructura organizativa" de la universidad al criterio de éstas, conforme a lo dispuesto en los respectivos estatutos, los que ya no requieren la aprobación del Poder Ejecutivo ni del Ministerio (art. 34, *in fine*, común alas universidades nacionales, provinciales y privadas).

2. Los órganos del gobierno universitario en cualquiera de los dos modelos antes mencionados son, también tradicionalmente, cinco: dos unipersonales (rector o presidente y decanos o directores de departamentos) y tres colegiados (asamblea, consejo superior y consejos directivos o académicos).

En lo que respecta a su composición, funciones, atribuciones y forma de designación de sus integrantes o titulares podemos señalar estos dos regímenes históricos:

a) Régimen determinado por la ley (leyes 1.597, 13.031, 14.297, 17.245, 20.654 y 22.207), vigente durante los períodos 1885-1955 y 1967-1983. Estas leyes establecen, no sólo los órganos de gobierno, sino también su composición, sus atribuciones y la forma de designación de sus miembros o titulares, lo cual reduce obviamente el margen librado a los estatutos.

b) Régimen determinado por el propio estatuto, sin norma ni pauta legal alguna, que rigió durante los períodos 1958 - 1966 (dec.-ley 10.775/56) y 1983-1995 (dec. 154/83 y ley 23.068).

En cuanto a la ley 24.521, sus normas generales sobre esta materia son las siguientes:

"Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley" (art. 29, inc. b).

"Los estatutos de las instituciones universitarias nacionales deben prever sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, así como su composición y atribuciones. Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas" (art. 52)<sup>2</sup>.

Como se puede advertir, esta ley adopta un régimen intermedio entre los dos anteriores, pues no determina los órganos de gobierno ni su composición, funciones, atribuciones y demás detalles, pero establece acerca de todo ello algunas pautas mínimas que se verán a continuación, previo repaso de sus antecedentes.

**3.** Comencemos ese repaso por el análisis de las normas históricas sobre cada uno de los órganos tradicionales de gobierno, en sus aspectos más directamente vinculados con la autonomía y autarquía universitarias. En lo que respecta a los órganos unipersonales, la cuestión más importante, en este sentido, es el procedimiento de designación de sus titulares, acerca del cual ha habido diversas soluciones, a saber:

a) Para la elección del rector se han ensayado históricamente dos soluciones: designación por el Poder Ejecutivo (leyes 13.031, 14.297 y 22.207) o por la propia universidad. En este último caso, la legislación muestra a su vez dos variantes: elección por la asamblea universitaria (leyes 1.597 y 17.245) o por el procedimiento que establezcan los estatutos (dec. - ley 10.775/56 y leyes 20.654 y 23.068), los cuales, en la práctica, han adoptado también la vía de la asamblea, con alguna rara excepción a favor de la elección directa por los claustros. La ley 24.521 remite a lo que establezcan los estatutos (arts. 29, inc. b, y 52).

b) Para la elección de los decanos o directores de departamento las soluciones legales han sido tres: elección por el consejo directivo o académico (leyes 1.597 y 17.245); por el procedimiento que establezcan los estatutos (dec. - ley 10.775/56 y leyes 20.654 y 23.068), los que siempre han optado por la misma solución; o por una autoridad ajena a la facultad. Esta última solución ha conocido a su vez tres variantes: designación por el rector (ley 14.297); por el consejo directivo, dentro de la tema presentada por el rector (ley 13.031); y por el ministro de Cultura y Educación a propuesta del rector (ley 22.027). La ley 24.521 se remite también en este caso a lo que dispongan los estatutos (arts. 29, inc. b, y 52).

**4.** En lo que respecta a los órganos colegiados, la cuestión de mayor importancia es su composición y, dentro de ella, la más conflictiva ha sido la representación de los claustros de estudiantes, graduados y, últimamente, de no docentes.

a) En el caso del consejo superior, las fórmulas históricas han sido tres. La primera limita su integración al rector y a los decanos (ley 17.245) o al rector, decanos y vicedecanos (Leyes 13.031 y 14.297). La segunda agrega una delegación de cada facultad, sin fijar

número (ley 1.597) o un miembro de cada consejo académico elegido por sus pares (ley 22.207)<sup>3</sup>. La tercera, cuya evolución analizaremos de inmediato, integra el consejo con el rector, los decanos y representantes de tres claustros o estamentos (dec. - leyes 6.403/55 y 10.775/56, ley 20.654, dec. 1 54/83 y ley 23.068).

b) En el caso de los consejos directivos o académicos, las fórmulas han sido dos. La primera limita su integración al decano, eventualmente al vicedecano, y a profesores electos por sus pares (leyes 13.031, 14.297, 17.245 y 22.207; en esta última, los representantes de los profesores son los directores de áreas académicas electos por sus miembros). La segunda agrega representantes de otros estamentos, como enseguida veremos (dec. - ley 6.403/55 y 10.775/56, ley 20.654, dec. 154/83 y ley 23.068). Un párrafo aparte merece la ley 1.597, durante cuya vigencia, y sin modificación de su texto, el gobierno de las facultades pasó de un cuerpo cerrado de miembros vitalicios a un consejo directivo de miembros electivos<sup>4</sup>.

c) En cuanto a la asamblea universitaria, como por regla general se ha integrado con el rector, los decanos y demás miembros de los consejos superiores y directivos o académicos, su composición es un reflejo de la de éstos<sup>5</sup>.

**5.** Detengámonos ahora en la participación de estudiantes, graduados y no docentes en el gobierno universitario, que ha tenido también un curso accidentado a partir de la llamada Reforma universitaria de 1918.

a) Mientras rigió la ley 1.597, es decir, hasta 1947, ese curso puede seguirse a través de las múltiples reformas de los estatutos de las universidades de Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Litoral y Tucumán, no siempre coincidentes. Durante tal período, la única participación realmente significativa fue la estudiantil, que evolucionó de la siguiente manera: en un primer momento, la asamblea del claustro estudiantil pudo designar entre un tercio y un cuarto de los miembros de los consejos directivos, que debían ser necesariamente profesores o graduados; en un segundo momento, se admitió la presencia en dichos consejos de dos o tres delegados estudiantiles propiamente dichos, sin voto; y finalmente, se otorgó a estos delegados el derecho a voto, al menos en algunos asuntos. La participación de los graduados no fue significativa ni general; la de los no docentes no se planteó en ningún momento<sup>6</sup>.

b) En 1947, la ley 13.031 limitó la participación estudiantil a la presencia en los consejos directivos de un delegado por cada escuela, con voz y sin voto, sorteado entre los diez alumnos del último año con mejores calificaciones (arts. 84 a 86). La ley 14.297, de 1954, otorgó al delegado estudiantil en esos consejos derecho de voto en *"aquellas cuestiones que directamente afecten a los intereses estudiantiles"*. pero exigió que fuera *"alumno regular de uno de los tres últimos años de estudio y proveniente de entidad gremial reconocida"*(art. 59).

c) Los primeros decretos - leyes de los años 1955 a 1957 restauraron la tradición reformista de 1918 y establecieron, para la constitución de los consejos superiores y directivos transitorios (e indirectamente para las asambleas universitarias que habrían de dictar los estatutos definitivos), la representación tripartita de profesores, estudiantes y egresados *"en el número que determine cada universidad y en una proporción que*

*asegure la responsabilidad directiva de los representantes del claustro de profesores"* (dec. - ley 6.403/155, arts. 3° y 12; y dec. - ley 10.775/56, art. 8°). Posteriores decretos-leyes, en normas de ardua interpretación, parecieron derogar tal regía; pero, de todos modos, los estatutos que rigieron hasta 1966 la adoptaron, sin excepción, asignando a la representación de los profesores no menos del 50 por ciento de los cargos <sup>7</sup>.

d) Las leyes del período 1967 - 1983 adoptaron tres fórmulas distintas. La 17.245 sólo admitió un delegado estudiantil en los consejos académicos, electo por sus pares y sin voto, y suprimió la representación de los graduados (art. 94). La 20.654 estableció un nuevo esquema de representación tripartita de profesores, estudiantes y no docentes, a los que asignó, respectivamente, el 60 por ciento, el 30 por ciento y el 10 por ciento de los cargos en los consejos superiores y directivos (arts. 27, 33, 43 y 44). La 22.207, finalmente, sólo admitió la participación estudiantil en secretarías y otras dependencias universitarias, pero no en los órganos de gobierno (arts. 36 y 37).

e) El régimen provisorio de los años 1983 a 1985 (del decreto 154/83 y la ley 23.068) dispuso la integración de los consejos superiores provisorios con el rector, los decanos normalizadores y tres delegados de la correspondiente federación de estudiantes, a los que agregó una representación de docentes, sin número preestablecido. En cuanto a los consejos académicos normalizadores consultivos, ellos debían integrarse con el decano normalizador, tres delegados del centro de estudiantes reconocido, y entre tres y seis docentes, siendo optativa la incorporación de un delegado del centro de graduados reconocido. Los estatutos definitivos, aprobados por los consejos superiores provisorios y el Ministerio de Educación y Justicia, integraron ambos consejos con representantes de docentes, estudiantes y graduados. Más tarde, en algunas universidades fueron incorporados también los no docentes, y, en ciertos casos, la representación de los docentes disminuyó a menos del 50 por ciento de los cargos.

**6.** De todo lo expuesto sobre antecedentes históricos en la materia, pueden extraerse, a nuestro juicio, las siguientes conclusiones:

a) Con relación a los órganos unipersonales (rector y decanos o directores de departamentos), hay una indudable tradición legislativa a favor de la elección de sus titulares por la propia universidad, es decir, sin injerencia alguna del Poder Ejecutivo o el Ministerio específico. (La única excepción son las leyes 13.031, 14.297 y 22.207, de breve vigencia.)

b) Con relación a los órganos colegiados, la participación de los claustros en su constitución no responde a un esquema uniforme. En efecto:

-. la participación de los docentes está fuera de discusión, al menos en la constitución de los consejos directivos o académicos y aun en la del consejo superior, con el agregado de que, con excepción de algunos casos aislados posteriores a 1983, han ocupado siempre el 50 por ciento o más de los cargos de dichos consejos;

-. la participación de los estudiantes, bajo diversas fórmulas, está también incorporada desde hace casi ochenta años a la misma tradición, sin perjuicio de las diferencias en



cuanto al número de representantes o delegados estudiantiles y a las condiciones de elegibilidad;

-. la de los graduados aparece como aspiración en 1918 y se hace efectiva sólo en 1955, desaparece en 1966 y reaparece debilitada en 1983, sin que pueda decirse que haya al respecto una auténtica tradición <sup>8</sup>;

-. la de los no docentes surge como novedad legislativa en la ley 20.654, de 1974, pero se lleva a la práctica sólo después de 1983, en algunos estatutos.

7. El régimen de la ley 24.521 sobre estas cuestiones contiene tan sólo las siguientes normas básicas:

a) Con relación a los órganos unipersonales:

"El rector o presidente, el vicerrector o vicepresidente y los titulares de los demás órganos unipersonales de gobierno, durarán en sus funciones tres (3) años como mínimo. El cargo de rector o presidente será de dedicación exclusiva y para acceder a él se requerirá ser o haber sido profesor por concurso de una universidad nacional" (art. 54).

b) Con relación a los órganos colegiados:

"Los órganos colegiados de gobierno estarán integrados de acuerdo a lo que determinen los estatutos de cada universidad, los que deberán asegurar:

a) Que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de sus miembros;

b) Que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento (30%) del total de asignaturas de la carrera que cursan;

c) Que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución;

d) Que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria.

"Los decanos o autoridades docentes equivalentes serán miembros natos del consejo superior u órgano que cumpla similares funciones. Podrá extenderse la misma consideración a los directores de carrera de carácter electivo que integren los cuerpos académicos, en las instituciones que por su estructura organizativa prevean dichos cargos" (art. 53).

"Los representantes de los docentes, que deberán haber accedido a sus cargos por concurso, serán elegidos por docentes que reúnan igual calidad. Los representantes estudiantiles serán elegidos por sus pares, siempre que éstos tengan el rendimiento académico mínimo que establece el artículo 50" (art. 55).

"Cada institución dictará normas sobre regularidad en los estudios, que establezcan el rendimiento académico mínimo exigible, debiendo preverse que los alumnos aprueben por lo menos dos (2) materias por año, salvo cuando el plan de estudios prevea menos de cuatro (4) asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una (1) como mínimo (...)" (art. 50).

La política legislativa que inspira estas normas - sin duda muy breves si se las compara con las leyes orgánicas anteriores - es clara. Se podrá discutir si son las más adecuadas o si habría otras mejores; y no es aventurado conjeturar que cualquiera que las reemplace en el futuro dará motivo a similares discusiones. Pero, en lo concerniente a la autonomía universitaria, lo que corresponde no es entrar en tal discusión sino tan sólo juzgar si, al dictarlas, el legislador ha actuado dentro de la esfera de sus atribuciones constitucionales en materia de política educativa o si, por el contrario, las ha excedido, lesionando así aquella autonomía; extremo que no creemos que se haya dado.

## Notas

1. Empleamos aquí el término "descentralizado" en sentido amplio o genérico; en rigor, técnicamente habría que decir "desconcentrados", término que se aplica a los órganos con competencias específicas que carecen de personalidad jurídica (véanse Marienhoff, *Tratado....*, pág. t. 1; n° 213 y n° 216; Gordillo, *Tratado....*, págs. X1-1; Diez, *Derecho....* págs. 63 y sigs.). Las únicas leyes que contienen normas específicas para las universidades con estructura departamental son las leyes 17.245 (art. 67) y 22.207 (art. 59). La ley 20.654 se refiere siempre a "unidades académicas".
2. La ley reitera innecesariamente casi las mismas normas en el artículo 34, *in fine*.
3. La ley 22.207 agrega al vicerrector, designado por el Ministerio a propuesta del rector (arts. 49 y 50).
4. Según la ley 1.597, el gobierno de las facultades correspondía a un órgano colegiado de no más de 15 miembros vitalicios, designados por cooptación, dentro del cual debía entrar "a lo menos una tercera parte de los profesores que dirigen sus aulas" (art. 1°, inc. 5°). Los estatutos posteriores interpretaron la norma en el sentido de que al menos un tercio de los miembros del cuerpo debían ser profesores que dirigen aulas (titulares); los restantes podían ser simplemente graduados. Mediante un verdadero malabarismo jurídico, el estatuto de la Universidad de Buenos Aires de 1906, impulsado por el rector Eufemio Uballes, dividió el órgano en dos: por una parte, un consejo directivo de 15 miembros, designados por seis años, de los cuales un tercio como mínimo debían ser profesores propuestos por sus pares; por otra, una academia integrada por 25 miembros vitalicios, con funciones de consulta y asesoramiento, designados por cooptación. (Ver: Halperin Donghi, *Historia....*, págs. 95 y 121; Gabriel del Mazo, *Participación de los estudiantes en el gobierno de las universidades* - La Plata: Centro de Estudiantes de Derecho, 1942-, p.1 3) La Universidad Nacional de Córdoba introdujo el consejo directivo en 1918. En cambio, la de La Plata, en virtud del convenio de nacionalización, tuvo desde su comienzo un consejo académico de seis profesores titulares y adjuntos elegidos por sus pares (art. 13). Con el tiempo, las academias desaparecieron. No obstante, en el estatuto de la Universidad Nacional del Litoral, de 1936, figuraba una academia, como órgano de la universidad, no de las facultades, con funciones de cultura interdisciplinaria superior, integrada por 20 miembros titulares, designados por los propios académicos (arts. 56-58).

5. La Universidad Nacional de La Plata ha sido históricamente una excepción a esta regla: los miembros del consejo superior y de los consejos académicos o directivos no integraban la asamblea.

6. El ritmo de este proceso no fue parejo en todas las universidades; tampoco fue lineal, porque hubo marchas y contramarchas. Gabriel del Mazo habla de una "reforma" y de dos "contrarreformas" (durante las presidencias de Marcelo T. de Alvear y Agustín P. Justo). En la Universidad de Buenos Aires, el estatuto de 1918 otorgó a los estudiantes que reunían ciertas condiciones de escolaridad el derecho de elegir en asamblea exclusiva cuatro profesores, de los quince que componían el consejo directivo. El estatuto de 1932 suprimió ese derecho, pero admitió tres delegados estudiantiles en dicho consejo, sin voto, excepto para la designación de profesores. En la de Córdoba, los cuatro estatutos del período 1918-1925 ensayaron diversas fórmulas, hasta llegar a una similar a la de Buenos Aires, de 1918 (elección por el claustro estudiantil de tres docentes o graduados, como representantes del claustro, en un consejo directivo de quince miembros). Las universidades donde más se avanzó en esta materia fueron las que, por ser de reciente creación, ofrecían menos resistencia a los cambios. En la del Litoral, el estatuto de 1922 admitió delegados estudiantiles con voz en el consejo superior y en los consejos directivos; y el de 1935 agregó el derecho de voto para los dos delegados al consejo directivo. En la de Tucumán, el estatuto de 1924 otorgó voz y voto en el consejo superior a dos delegados de la federación de estudiantes, y en el consejo consultivo de facultad a un delegado del centro de estudiantes y otro del centro de graduados. Sobre este proceso pueden verse: Halperin Donghi, *Historia...* págs. 136-160; del Mazo, *Participación...* págs. 20 - 53; Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, págs. 43-44.

7. Véase Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, págs. 51 y 55.

8. *Ibidem*, p.41. El autor reconoce que "no es fácil conseguir auténtica representatividad funcional de este claustro".

## CAPITULO VII

### CONTRALOR JURISDICCIONAL

**1.** Cualesquiera sean los alcances de la autonomía - autarquía de las universidades nacionales, ellas no dejan de estar subordinadas, tanto en su organización como en su funcionamiento, al ordenamiento jurídico general, lo cual supone obviamente algún tipo de contralor de la juridicidad o legalidad de los actos de sus órganos de gobierno. Ahora bien, en el ámbito de la Administración Pública, dicho contralor se realiza normalmente a través de dos vías: una externa a la Administración, común a toda la actividad pública y privada, que es la judicial; y otra interna, exclusiva de la actividad administrativa. En la terminología de la mayoría de los autores ambas vías reciben el calificativo de "jurisdiccionales", y así se habla, entonces, de jurisdicción judicial y de jurisdicción administrativa. No es necesario destacar la importancia que reviste el tema dentro del marco general de la autonomía - autarquía. De hecho, como enseguida veremos, se trata de una de las cuestiones particulares históricamente más conflictivas del régimen universitario.

**2.** Comencemos por el contralor judicial. Con muy raras excepciones, la "justiciabilidad" de los actos del Estado es hoy teórica y prácticamente indiscutida. Incluso la aplicación de las leyes del Congreso está sometida, como sabemos, al control de su constitucionalidad por parte del Poder Judicial. Las universidades no podrían ser una excepción. Pero hay que distinguir dos aspectos de la cuestión, tal como lo ha hecho la Corte Suprema de Justicia de la Nación en numerosos fallos que sientan invariablemente esta jurisprudencia:

"Las decisiones de las universidades nacionales en el orden interno, disciplinario, administrativo y docente no son en principio susceptibles de revisión judicial - aunque se las impugne por la vía de amparo - , salvo manifiesta irrazonabilidad o arbitrariedad, o que se cause lesión a derechos y garantías constitucionales o a las leyes que reglamentan los derechos protegidos por la Constitución Nacional" <sup>1</sup>.

En el capítulo III (nº 2) de este trabajo se analizó esta jurisprudencia con bastante amplitud, razón por la cual nos remitimos a lo dicho en ese lugar, obviando mayores comentarios. Sólo recordaremos aquí, a título de síntesis, que todos los actos de las autoridades universitarias son justiciables, pero en ellos hay aspectos susceptibles y no susceptibles de revisión judicial. Con respecto a este tipo de contralor no hay ni podría haber discrepancia alguna.

**3.** Algo muy distinto ha ocurrido con el contralor jurisdiccional administrativo. Precisemos ante todo, brevísimamente, el régimen general aplicable en esta materia a los entes autárquicos de la Administración Pública nacional. En primer lugar, debe señalarse que la legislación, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido desde siempre al Poder Ejecutivo, en su carácter de cabeza de esa Administración, la facultad y el deber de revisar los actos de los órganos de ese ámbito, a los fines de asegurar tanto su legitimidad como su mérito, oportunidad o conveniencia, y ello tanto de oficio como por reclamación de parte interesada. En 1933 esta reclamación fue reglamentada por primera vez, dándosele la denominación de recurso jerárquico (decreto 20.003, luego reemplazado por el 7.520/44).

Este recurso, aplaudido unánimemente, dio lugar a una importante producción doctrinaria, especialmente con respecto a la distinción entre recurso jerárquico propio, comprensivo del doble contralor de legitimidad y de oportunidad o mérito (para la administración centralizada) e impropio, limitado al control de legitimidad (para la autárquica) <sup>2</sup>.

Años más tarde, recogiendo los aportes de la doctrina, el decreto 1.759/72, reglamentario de la ley de procedimientos administrativos, n° 19.549, reguló separadamente el recurso jerárquico amplio (para la Administración centralizada) y el recurso de alzada (antes "impropio"), limitado al control de legitimidad (para la Administración autárquica), reglamentación que hasta el momento está en vigencia. Pese a su importancia, estos recursos no agotan el trámite del reclamo, pues una vez resueltos, queda expedita la pertinente instancia judicial <sup>3</sup>.

4. En lo que respecta concretamente alas universidades nacionales, la aplicación del recurso jerárquico impropio o de alzada ha tenido una historia conflictiva, en razón de que, mientras en el resto de la Administración ha sido un medio de resolver diferencias entre un particular y un ente u órgano estatal, en el ámbito universitario se planteó casi siempre como un conflicto político entre la Universidad y el Poder Ejecutivo. Hasta 1955, esto es, durante la vigencia de los leyes 1.597, 13.031 y 14.297, el Poder Ejecutivo ejerció plenamente este contralor jurisdiccional, no obstante las reservas de algunas autoridades universitarias. Pero en 1956, el decreto-ley 10.775/56 dispuso algo diametralmente opuesto, a saber:

"Contra los resoluciones del Consejo de la Universidad, sean las dictadas de acuerdo con lo previsto en el artículo 33, inciso i) del decreto 6.403/55 o en función de lo establecido en el artículo 4° del presente decreto-ley, o cualesquiera de otro carácter o naturaleza, no habrá recurso jerárquico" (art. 5°).

El Poder Ejecutivo de facto que dictó la norma procedió obviamente de conformidad con ella, y otro tanto hizo el gobierno constitucional que le siguió <sup>4</sup>, mas en el campo doctrinario se desató un interesantísimo debate. Bielsa, Fiorini, Luqui y otros se pronunciaron de inmediato por su inconstitucionalidad Sanguinetti, en cambio, la ponderó sin reservas <sup>6</sup>. El debate sirvió, sin duda, para profundizar la distinción entre recurso jerárquico propio e impropio, pero no para unificar los respectivos criterios.

5. En 1967, la ley 17.245 derogó, entre otros, el decreto-ley 10.775/56, e introdujo otra variante en la materia, como se puede apreciar en estas normas de su título X ("De los recursos"):

"Contra las resoluciones definitivas de la Universidad, impugnadas con fundamento en la interpretación de la ley o de los estatutos, podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal competente dentro del término de 10 días hábiles de la notificación de la resolución. Será Cámara Federal competente aquella en cuya jurisdicción se halle la sede de la respectiva Universidad" (art. 117).

"El recurso de apelación deberá interponerse ante la Universidad, expresando los agravios correspondientes. Dentro de los 30 días hábiles de interpuesto, la Universidad elevará las actuaciones a la Cámara con la contestación de los agravios formulados y notificará fehacientemente al interesado la elevación" (art. 118).

"Con la elevación prevista en el artículo anterior, con o sin contestación de la Universidad, quedarán los autos para resolver en definitiva" (art. 119).

Esta normativa parecía conciliar las dos posiciones opuestas, reemplazando el recurso jerárquico impropio por un recurso judicial sumario, conforme a lo exigido por la doctrina predominante como condición para aceptar la excepción al recurso jerárquico. En un primer momento, la Procuración del Tesoro de la Nación y el Departamento de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Cultura y Educación compartieron esta interpretación; mas enseguida, basándose en la omisión de una norma similar a la del artículo 5° del decreto-ley 10.775/56 y dando a la expresión "podrá interponerse" del artículo 117 de la ley el sentido de una opción, interpretaron que el recurso jerárquico impropio (es decir, sólo por razones de legitimidad) había recobrado su vigencia en materia universitaria, sin perjuicio del derecho del recurrente a optar por la vía judicial prevista en el artículo 117 de la ley <sup>7</sup>.

6. La ley 20.654, que derogó, a su vez, la 17.245, omitió toda referencia al recurso judicial creado por ésta y previó expresamente, en su artículo 10, un recurso "jerárquico", obviamente ante el Poder Ejecutivo, contra lo resuelto por los consejos superiores de las universidades en materia de designación de profesores ordinarios, luego del cual quedaba abierta la instancia judicial ordinaria. La ley 22.207, que le siguió, omitió toda referencia tanto al recurso judicial como al administrativo, pero, como el decreto 1.759/72 se mantenía vigente, el recurso de alzada se siguió aplicando sin obstáculos a las resoluciones definitivas de las universidades nacionales.

7. Tampoco la ley 23.068 modificó este régimen, y los ministros de Educación y Justicia de los años 1984 a 1989 admitieron y resolvieron recursos de alzada contra decisiones de los consejos superiores provisorios de las universidades, aun después de instaladas sus autoridades estatutarias definitivas. (Se trataba de recursos contra decisiones adoptadas durante el período de normalización, cuyo trámite concluyó con posterioridad a su

vencimiento.) En el extenso y circunstanciado dictamen de la Procuración del Tesoro, de fecha 13 de noviembre de 1986, en el que se funda una de esas resoluciones ministeriales, se sostuvo la procedencia formal del recurso de alzada contra las decisiones definitivas de las universidades, con los conocidos argumentos de índole constitucional, jurisprudencial y doctrinaria, pero haciéndose especial hincapié en la ausencia de una norma como la contenida, en su momento, en el artículo 5° del decreto-ley 10.775/56<sup>8</sup>.

Esta aparente imprevisión técnica de un gobierno comprometido con la causa de la autonomía universitaria no es sino una consecuencia de la demora en la sanción de la ley de fondo" anunciada en la misma ley 23.068, que (tal como comentamos anteriormente en el capítulo II, n° 7 y nota 6) más tarde o más temprano habría de originar conflictos de competencia. Que es lo que efectivamente ocurrió poco después del cambio de gobierno, cuando el Poder Ejecutivo revocó una resolución del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, y se reiteró cada vez que el Ministerio de Cultura y Educación hizo otro tanto, fundándose siempre en aquel dictamen de la Procuración del Tesoro, de noviembre de 1986 lo. Finalmente, el conflicto llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual, el 18 de junio de 1991, en fallo prácticamente unánime y después de extenso análisis de los alcances de la autonomía y la autarquía universitarias - ya comentado en el capítulo III, n°2 - reconoció la competencia del Poder Ejecutivo en materia de control de legitimidad de los actos de los entes autárquicos, incluidas las universidades nacionales, y la consecuente procedencia, en todos los casos, del recurso de alzada<sup>11</sup>.

8. Y así llegamos, finalmente, a la ley 24.521, la cual, recogiendo las enseñanzas del pasado, dispone al respecto:

"Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales, impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria" (art. 32).

La norma significa un retomo al régimen de la ley 17.245, al que mejora en dos aspectos: primero, no limitando la revisión judicial a la interpretación de la ley orgánica y el estatuto, como hacía dicha ley; y segundo, excluyendo, mediante la locución "sólo podrá interponerse", cualquier recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo. Se trata, a nuestro juicio, de una solución que concilia adecuadamente todos los principios debatidos durante los últimos cuarenta años<sup>12</sup>.

## Notas

1. Bravo, *Jurisprudencia argentina...*, fichas 63-67, 74 quáter, 94 bis, 97, 98 bis, 107 bis, 108 y 125 (Fallos, 279:69; 284:418; 288:46; 289:143; 291:462; 304:396; 302:1506; 295:728; 302:1549; 294:418; y 251:277).

2. Pueden verse, entre otros: Bielsa, *El recurso ...*; y Bartolomé A. Fiorini, *Recurso jerárquico* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1963). En su momento, el calificativo

"jerárquico", tratándose de entes autárquicos, fue criticado por no existir relación de dependencia jerárquica entre ellos y el Poder Ejecutivo.

3. Las normas del decreto 1.759/72 que revisten mayor interés son las siguientes:

"Contra los actos administrativos definitivos o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente - emanados del órgano superior de un ente autárquico, incluidas las universidades nacionales - procederá, a opción del interesado, el recurso administrativo de alzada o la acción judicial pertinente" (art. 94).

"La elección de la vía judicial hará perder la administrativa; pero la interposición del recurso de alzada no impedirá desistirlo en cualquier estado a fin de promover la acción judicial, ni obstará a que se articule ésta una vez resuelto el recurso administrativo" (art. 95).

"El ministro o secretario de la Presidencia de la Nación en cuya jurisdicción actúe el ente autárquico será competente para resolver en definitiva el recurso de alzada" (art. 96).

"Si el ente descentralizado autárquicamente fuere de los creados por el Congreso en ejercicio de sus facultades constitucionales, el recurso de alzada sólo será procedente por razones vinculadas a la legitimidad del acto, salvo que la ley autorice el control amplio. En caso de aceptarse el recurso, la resolución se limitará a revocar el acto impugnado, pudiendo sin embargo modificarlo o sustituirlo con carácter excepcional si fundadas razones de interés público lo justificaren" (art. 97).

Cabe señalar que la referencia a las universidades nacionales fue incluida en el texto originario del artículo 94 por el decreto 1.883/91.

4. La aplicación del decreto-ley 10.775/56 se hizo no sin reservas. En tal sentido puede verse el dictamen de fecha 5 de mayo de 1960, del Procurador del Tesoro, doctor Carlos María Bidegain (*Dictámenes*, 73:86) y el decreto 5.073, de fecha 6 de mayo de 1960, del presidente Arturo Frondizi y su ministro Luis R. Mac Kay, los cuales, si bien en definitiva desestiman el recurso jerárquico interpuesto contra una resolución del consejo superior de la Universidad de Buenos Aires, entran a examinar su contenido y hacen expresa reserva de la potestad constitucional del Poder Ejecutivo en lo relativo al contralor de legitimidad sobre todos los actos de la Administración, incluidos los de las universidades, aunque, en este último caso, con la debida "mesura".

5. Bielsa, *El recurso....* p.97; Fiorini, *Recurso....* p.29; Juan Carlos Luqui, "Autarquía universitaria y recurso jerárquico" (*La Ley*, t. 112, p.988).

6. Sanguinetti, *Régimen administrativo....* p.19.

7. Ver: *Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación*, 103:363 y 106:117; el primero no admite el recurso jerárquico, y el segundo rectifica esa interpretación, pero excluyendo de su ámbito las cuestiones que pudieran "vulnerar la autonomía académica". En la práctica, la gran mayoría de los recurrentes optaron por la vía judicial, especialmente los domiciliados en el interior del país. Por su parte, las Cámaras Federales y la misma Corte Suprema interpretaron la ley con criterio amplio, abriendo el recurso a todo reclamo por razones de legitimidad. No obstante, hubo también recursos jerárquicos resueltos por el Poder Ejecutivo (por ejemplo: decretos 5.846, 7.688 y 7.689,



del año 1967; 3.924, del año 1968; 5.977, 6.781 y 8.419, del año 1969; 1.539 y 1.881 del año 1970). Durante nuestra gestión al frente del Ministerio de Cultura y Educación (de julio de 1970 a mayo de 1971) paralizamos los recursos jerárquicos en trámite y solicitamos a todas las Facultades de Derecho un dictamen sobre la interpretación del artículo 117 de la ley, cuyas respuestas no llegamos a conocer (Expte. 28.118/71).

8. Lo ocurrido durante el período mencionado puede resumirse así: el artículo 9° de la ley 23.068 otorgó un plazo para la impugnación de los concursos sustanciados durante el anterior gobierno de *facto*. Cada universidad reglamentó el trámite de esas impugnaciones y, por "expresa indicación ministerial" - según atestigua Quiroga Lavié en *La Ley*, t.1987 - B, p.724 - todas establecieron un recurso de apelación *ad hoc* (en rigor, recurso de alzada) ante el Ministerio de Educación y Justicia contra sus propias resoluciones definitivas (otra originalidad del atípico régimen universitario de los años 1983 a 1985). En la Universidad de Buenos Aires ese reglamento fue aprobado por la resolución 306/84 del Consejo Superior Provisorio. El Ministerio, por su parte, admitió en varias oportunidades los recursos interpuestos y revocó resoluciones definitivas de las universidades, dictadas durante el período de normalización (por ejemplo: resoluciones 1.105/86 del ministro Carlos Alconada Aramburu; 3.013/86, ratificatoria de la anterior, del ministro Julio Rajneri; y 254/87, del ministro Jorge Sábato, que revocaron resoluciones de los consejos superiores provisorios de las universidades de Buenos Aires y La Plata). El extenso y fundado dictamen de la Procuración del Tesoro, en ese entonces a cargo del doctor Héctor Pedro Fassi, de fecha 13 de noviembre de 1986 (*Dictámenes*, 179:125), sirvió de fundamento a la resolución ministerial 3.013/86.

9. Con posterioridad al cumplimiento del plazo legal fijado a la "normalización", los funcionarios políticos del Ministerio, conscientes del problema, trataron reiteradamente de obtener del servicio jurídico respectivo un dictamen que permitiera al ministro declarar su incompetencia y pronunciarse por la exclusiva competencia judicial, sin lograrlo.

10. El conflicto tuvo su origen en la resolución 474/86 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que declaró inaplicable en su ámbito el recurso de alzada ante el Poder Ejecutivo contra sus resoluciones. (La Universidad Nacional de La Plata adoptó la misma medida, mediante la resolución 15/86 de su Consejo Superior.) A raíz de esto, todos los recursos de alzada dejaron de elevarse al Ministerio. Ocurrido a mediados de 1989 el cambio de gobierno, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 1.111, del 24 de octubre de 1989, que revocó la resolución 474/86, antes mencionada, y ordenó a la Universidad de Buenos Aires la elevación de todos los recursos paralizados. En los considerandos del decreto se invocó una vez más el dictamen de la Procuración del Tesoro, del 13 de noviembre de 1986. El conflicto, ampliamente publicitado, dio motivo a diversos trabajos doctrinarios, entre los cuales pueden verse: de Estrada, "Las universidades nacionales..."; Quiroga Lavié, "la autonomía..."; Cassagne, "Acerca del sentido y alcance..."; Bartolomé E. Frallicciardi, "Autonomía universitaria consagrada por la inaplicabilidad del recurso de alzada" (*Jurisprudencia Argentina*, t. 1987-II, p.599). Tiempo después, el Poder Ejecutivo, invocando nuevamente el citado dictamen de la Procuración del Tesoro, dictó el decreto 160/91, que extendió expresamente a todas las universidades la norma básica del decreto 1. 111/89. Su artículo 1° disponía:

"Las universidades nacionales elevarán al Ministerio de Educación y Justicia, con los antecedentes respectivos, todos los recursos que contra sus actos hayan sido o sean interpuestos en función del artículo 94, siguientes y concordantes del reglamento aprobado por decreto n° 1759 del 3 de abril de 1972 y su modificatorio".

11. El fallo fue pronunciado en el juicio iniciado por la Universidad de Buenos Aires para obtener la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del decreto 1.111/89 (citado en la nota 10). El voto mayoritario, suscripto por los ministros Ricardo Levene, Mariano A. Cavagna Martínez, Rodolfo C. Barra, Julio S. Nazareno y Eduardo Moliné O'Connor, sin perjuicio de hacer diversas consideraciones sobre la constitucionalidad del decreto, en definitiva confirmó e[rechazo de la demanda por cuestiones formales (ausencia de "caso contencioso" propiamente dicho). El voto de los ministros Augusto C. Belluscio y Enrique S. Petracchi fue más allá: después de declarar que existía un caso formalmente contencioso, entró a considerar la cuestión planteada y, por razones de fondo y no de mera forma, confirmó el rechazo de la demanda. El único voto en disidencia, a favor de la inconstitucionalidad y nulidad del decreto, fue el del ministro Carlos S. Fayt. Sobre este fallo pueden verse los siguientes comentarios: Canosa, "Un fallo esperado...", a favor; Germán J. Bidart Campos, la 'autonomía' universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el Poder Ejecutivo" (*El Derecho*, t. 142, p.572), en contra.

12. Véase Pablo Gallegos Frediani, "La nueva ley universitaria y el recurso de alzada" (*La Ley*, t.1996-B, p.896), donde se sostiene la inaplicabilidad, para el futuro, del recurso de alzada y cualquier otro ante el Poder Ejecutivo. Puede llamar la atención que la ley no fije término para la interposición del recurso; en rigor ello no es necesario, porque el artículo 25, *in fine*, de la ley de procedimientos administrativos, n° 19.549, establece para estos casos el término de 30 días. Más delicada es la cuestión de si la frase "*sólo podrá interponerse recurso de apelación*" impide al accionante optar por el juicio ordinario, con dos instancias y amplitud de pruebas. A nuestro juicio, no hay razón alguna para negar tal opción a quien quiera ejercitarla en resguardo de su derecho.

## CAPITULO VIII

### PERSONAL DOCENTE Y NO DOCENTE

1. Desde el ángulo de la autonomía - autarquía universitaria, la primera y más importante de las cuestiones relativas al personal universitario - docente y no docente - radica en su designación. Hasta 1955, los profesores al frente de cátedras - denominados tradicionalmente titulares o catedráticos - fueron designados por el Poder Ejecutivo, a partir de una terna elevada por el respectivo consejo superior<sup>1</sup>. Los restantes docentes eran designados por la propia universidad. Tal es el régimen de las leyes 1.597 (arts. 1°, inc. 6°, y 3°), 13.031 (art. 46) y 14.297 (art. 37). En 1955, el decreto - ley 6.403 de ese año (arts. 1°, 40 y 50) no definió con claridad el trámite final de la designación de profesores titulares. Correspondió al decreto - ley 10.775/56 (art. 4°) establecer que ésta correspondía exclusivamente a la universidad.

En cuanto al personal no docente, su designación fue atribución de las universidades hasta 1946, cuando la ley de contabilidad, n° 12.961 (art. 123), la suprimió en todas las entidades descentralizadas de la Administración. En 1955, el decreto-ley 5.150/55 devolvió a las universidades dicha facultad.

Desde entonces todos los cargos docentes y no docentes de las universidades han sido cubiertos exclusivamente por ellas. Así lo dispusieron expresamente las leyes 17.245 (art. 6° inc. d), 20.654 (art. 42, inc. c), y 22.207 (art. 6°, inc. b), todas las cuales incluyeron, entre las atribuciones de las universidades, la de "*designar y remover a su personal*". La ley 24.521 ha adoptado la misma fórmula (art. 29, inc. i).

2. En lo que concierne, en particular, al personal docente, todas las leyes orgánicas - desde la 13.031 hasta la 22.207 - incluyeron normas comunes a todas las universidades, por lo general abundantes y minuciosas, sobre categorías, concursos, periodicidad y estabilidad. Durante la vigencia de la legislación transitoria de los años 1955 a 1957 y 1983 a 1985, tales cuestiones quedaron libradas a los estatutos universitarios, que en la práctica resultaron básicamente coincidentes.

La ley 24.521 contiene pocas y fundamentales normas sobre el personal docente, algunas generales, para todas las universidades nacionales, provinciales y privadas, y otras exclusivas para las nacionales. Las generales son éstas:

"(La) autonomía académica e institucional comprende básicamente las siguientes atribuciones: (...) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente" (art. 29, inc. h).

"Los docentes de todas las categorías deberán poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia, requisito que sólo se podrá obviar con carácter estrictamente excepcional cuando se acrediten méritos sobresalientes. Quedan exceptuados de esta disposición los ayudantes-alumnos. Gradualmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario" (art. 36).

Las exclusivas para los docentes de las universidades nacionales son las siguientes:

"El ingreso a la carrera académica universitaria se hará mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, debiéndose asegurar la constitución de jurados integrados por profesores por concurso, o excepcionalmente por personas de idoneidad indiscutible aunque no reúnan esa condición, que garanticen la mayor imparcialidad y el máximo rigor académico. Con carácter excepcional, las universidades e institutos universitarios nacionales podrán contratar, al margen del régimen de concursos y sólo por tiempo determinado, a personalidades de reconocido prestigio y méritos académicos sobresalientes para que desarrollen cursos, seminarios o actividades similares. Podrán igualmente prever la designación temporaria de docentes interinos, cuando ello sea imprescindible y mientras se sustancie el correspondiente concurso. Los docentes designados por concurso deberán representar un porcentaje no inferior al setenta por ciento (70%) de las respectivas plantas de cada institución universitaria" (art. 51).

"Los estatutos preverán la constitución de un tribunal académico, que tendrá por función sustanciar juicios académicos y entender en toda cuestión ético-disciplinaria en que estuviere involucrado personal docente. Estará integrado por profesores eméritos o consultos, o por profesores por concurso que tengan una antigüedad en la docencia universitaria de por lo menos diez (10) años" (art. 57) <sup>2</sup>.

3. Con respecto al régimen laboral del personal no docente, las leyes universitarias han guardado silencio. En 1961, la ley de presupuesto, n° 16.432 (art. 44), dispuso que el estatuto y escalafón del personal no docente de las universidades fuera dictado por el Consejo Interuniversitario, lo que así ocurrió al año siguiente. Ultimamente, otra ley de presupuesto, la 24.447 (art. 19), ha dispuesto que la materia sea objeto de negociación colectiva <sup>3</sup>.

## Notas

1. Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, p. 18, expresa que "muy raras veces el Poder Ejecutivo dejó de designar a quien encabezaba la terna", por lo cual "en realidad, la decisión estaba en manos de la universidad; y que el "caso Ingenieros" era la única excepción que él personalmente conocía.

2. Aunque ninguna de estas normas puedan considerarse irrazonables, cabría señalar algunos defectos técnicos, como la obviedad de algunas de ellas (por ejemplo, la referencia a los ayudantes-alumnos), la autocontradicción entre la limitación de los interinatos al tiempo de sustanciación del respectivo concurso y la tolerancia de un 30 por ciento de designaciones interinas en la planta docente, y la mención de los profesores eméritos y consultos en una ley que no establece categorías profesoriales.

3. Ver *infra*, capítulo X (n° 6), sobre régimen económico-financiero.

## CAPITULO IX

### ALUMNOS

**1.** También en el régimen de alumnos hay varias cuestiones estrechamente vinculadas a la autonomía - autarquía universitaria. En el capítulo VI (n° 5 a n° 7) se ha visto la referente a la participación estudiantil en el gobierno universitario, y en el capítulo X (n° 5), sobre el régimen económico-financiero de las universidades, se verá la relativa al eventual arancelamiento de los estudios de grado. En este capítulo nos ocuparemos sólo de la cuestión de la admisión, permanencia y promoción de los alumnos. Comencemos por los antecedentes.

**2.** Con excepción del decreto-ley 6.403/55, sus concordantes, y la ley 22.207, todas las demás tienen alguna norma general sobre la materia, como se puede apreciar en los siguientes textos:

"El consejo superior (...) dicta los reglamentos que sean convenientes y necesarios para el régimen común de los estudios y disciplina general de los establecimientos universitarios" (ley 1.597, art. 1°, inc. 3°).

"El Consejo Nacional Universitario tendrá los siguientes deberes:  
(...) Armonizar y uniformar los planes de estudio, condiciones de ingreso, sistemas de Promoción, número de cursos y título a otorgar para las mismas carreras" (ley 13.031, art. 112, inc. 3°).

"Los requisitos de admisión, categorías, promociones, concesión de becas, épocas de examen y todo lo atinente al régimen del estudiantes, será reglamentado por el Consejo Nacional Universitario" (ley 14.297, arts. 58 y 61, inc. 3°).

"Corresponde al Consejo Superior: Establecer normas generales para regular el ingreso y permanencia de los estudiantes" (ley 17.245, art. 56, inc. k).

"Las universidades reglamentarán a través de sus estatutos el régimen de alumnos" (ley 20.654, art. 41).

"Al Consejo Superior Provisorio corresponde: (...) Dictar su reglamento interno y aquellos reglamentos y ordenanzas necesarios para el régimen común de los estudios y disciplinas generales de la universidad" (ley 23.068, art. 6°, inc. e).

Pese al carácter aparentemente tan general de las normas citadas, las mismas leyes establecen luego excepciones particulares de gran importancia, que analizaremos a continuación.

**3.** La primera excepción se relaciona con la admisión de los alumnos, esto es, su ingreso en la universidad, acerca de lo cual todas las leyes, excepto el decreto-ley 6.403/55 y la ley 23.068, contienen normas específicas. He aquí los textos:

"Cada facultad (...) fijará las condiciones de admisibilidad para los estudiantes que ingresen en sus aulas" (ley 1.597, art. 1º, inc. 4º.)

"Las condiciones de admisibilidad para los estudiantes a las universidades serán uniformes en todo el país y se fijarán por el Consejo Nacional Universitario. (...) Todo el que solicite ingresar a los cursos o rendir examen en las facultades deberá acreditar tener aprobados los estudios que correspondan a la enseñanza media, normal o especial, de acuerdo a la reglamentación que se establezca.

(...) Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes se podrán exigir estudios complementarios o pruebas de competencia, antes de aceptar la incorporación de alumnos a las facultades" (ley 13.031, arts. 92, 93 y 95).

"Los requisitos de admisión (...) serán reglamentados por el Consejo Nacional Universitario" (ley 14.297, arts. 58 y 61, inc. 3º)

"Será requisito indispensable para ingresar a las universidades nacionales tener aprobados los estudios que correspondan al ciclo de enseñanza media, de acuerdo con las reglamentaciones correspondientes. El Consejo de Rectores deberá coordinar en todo el país las condiciones de admisión a las diversas carreras. (...) Sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente se exigirá, además, la aprobación de pruebas de ingreso que reglamentará cada facultad (ley 17.245, arts. 81 y 82).

"Será requisito indispensable para ingresar a las universidades nacionales tener aprobados el ciclo de enseñanza media o aquellos estudios que permitan deducir una capacitación equivalente al mismo. (...) Sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente, se podrán exigir estudios complementarios o cursos de capacitación, antes de aceptar la incorporación de alumnos a determinadas facultades o unidades académicas equivalentes, departamentos o carreras" (ley 20.654, arts. 35 y 36).

"Será requisito indispensable para ingresar a las universidades nacionales: a) Tener aprobados los estudios que correspondan al ciclo de enseñanza media; b) Cumplir las condiciones que establezca cada universidad y satisfacer las pruebas de admisión que las mismas fijen con ajuste a las normas generales que determine el Ministerio de Cultura y Educación" (ley 22.207, art. 34).

Como síntesis de estos antecedentes, puede decirse lo siguiente:

a) Prácticamente todas las leyes exigen, como requisito de admisión, la aprobación previa de los estudios correspondiente al nivel medio de la enseñanza. La ley 20.654 admite también, según se ha visto, otros estudios "que permitan deducir una capacitación equivalente".

b) Con relación a pruebas o exámenes de ingreso, algunas leyes las admiten, dejando la correspondiente decisión a criterio de cada universidad (leyes 13.031 y 20.654), y otras las establecen como obligatorias (leyes 17.245 y 22.207). Las restantes guardan silencio.

c) En cuanto al órgano con atribución o competencia para reglamentar el ingreso, dentro del marco legal preestablecido, hay tres variantes, a saber.)a respectiva facultad (ley 1.597), un órgano interuniversitario (el Consejo Nacional Universitario o Consejo de Rectores, en las leyes 13.031, 14.297 y 17.245), y una autoridad extrauniversitaria (el Ministerio, en la ley 22.207).

4. Otra excepción, tanto o más importante que la anterior, es la relativa a la permanencia del alumno en su condición de tal, o por lo menos en la de alumno regular. Sobre esta materia, los únicos antecedentes son éstos:

"Las facultades recibirán exámenes en las épocas oficiales que fijen sus reglamentos a los estudiantes regulares o libres que lo soliciten y del número de materias sobre que pretendan someterse a prueba, debiendo observarse para estas pruebas el orden indicado en los reglamentos respectivos" (ley 3.271, modificatoria de la ley 1.597).

"Los estudiantes serán regulares y libres, Los primeros deberán asistir obligatoriamente, para mantener su situación de tales, a las clases prácticas y trabajos universitarios en la proporción que fije cada facultad. Son los únicos que pueden obtener becas" (ley 13.031, arts. 78 y sigs., que regulan la condición de alumno libre y de alumno vocacional).

"Cada facultad reglamentará el número de insuficientes que determinará la pérdida de la condición de alumno. Todo alumno que en el término de un año no aprobare, sin causa justificada, por lo menos una materia o su equivalente del correspondiente plan de estudios, perderá automáticamente su condición de tal. Las facultades reglamentarán las pruebas y condiciones que exigirán para reinscribir al que haya perdido la condición de alumno" (ley 17.245, arts. 89 y sigs.).

Como puede verse, la distinción entre alumnos regulares y libres aparece en la ley 3.271, del año 1895, y es regulada minuciosamente (hasta en la duración de los exámenes de los alumnos libres) en la ley 13.031. La ley 17.245 abandona ese criterio de distinción y se refiere exclusivamente a la "condición de alumno", regulando tanto su conservación como su pérdida. En las restantes leyes no hay normas específicas sobre la cuestión.

5. La ley 24.521 ha regulado la materia con bastante detalle, a través de normas de indudable importancia.

a) Sus principios generales son los siguientes:

"Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: (...) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias" (art. 29, inc. j, común a todas las universidades nacionales, provinciales y privadas).

"(...) En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente" (art. 50, exclusivo para las universidades nacionales).

b) Con respecto al régimen de admisión, dispone lo que sigue:

"Para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior, se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza. Excepcionalmente, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente" (art. 7°, común a toda la educación superior, universitaria y no universitaria).

"Para ingresar como alumno a las instituciones universitarias, sean estatales o privadas, deberá reunirse como mínimo la condición prevista en el artículo 7° y cumplir con los demás requisitos del sistema de admisión que cada institución establezca" (art. 35, común a todas las instituciones universitarias nacionales, provinciales y privadas).

c) En cuanto al régimen de permanencia o regularidad de los alumnos, la única disposición es ésta:

"Cada institución dictará normas sobre regularidad en los estudios, que establezcan el rendimiento académico mínimo exigible, debiendo preverse que los alumnos aprueben por lo menos dos (2) materias por año, salvo cuando el plan de estudios prevea menos de cuatro (4) asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una (1) como mínimo" (art. 50, aplicable únicamente a las universidades nacionales).

Las normas transcriptas merecen, a nuestro juicio, los siguientes comentarios:

a) Con respecto a los principios generales, lo absolutamente nuevo es el régimen específico para las universidades de más de cincuenta mil alumnos, en las cuales la materia pasa a ser resorte exclusivo de las facultades o unidades académicas equivalentes. La cuestión se vincula, teóricamente, con la dimensión óptima de las instituciones universitarias y el problema de las "megauniversidades", temas nunca debatidos ni encarados entre nosotros con la necesaria profundidad'. Pero, desde el punto de vista de nuestro análisis, ella se reduce a juzgarla constitucionalidad de la norma, acerca de lo cual pueden hacerse varias reflexiones. En primer lugar, es indudable que, en materia académica, las leyes y los estatutos universitarios han reconocido tradicionalmente a las facultades atribuciones muy amplias. Un antecedente interesante en este sentido es la ley 1.597, que en un mismo artículo otorga atribuciones generales al Consejo Superior y atribuciones particulares en materia de admisión a las facultades, en una época en la que ninguna de las dos universidades entonces existentes alcanzaba los mil alumnos. En segundo lugar, tratándose de autonomía universitaria, no puede dejarse de considerar que tan universitario es el consejo superior como las facultades. Distinto sería el caso si la atribución excepcional le hubiera sido otorgada a un órgano extrauniversitario. Finalmente, debe advertirse que la norma no impide que el régimen de alumnos sea común a todas las facultades, si ellas así lo acuerdan <sup>2</sup>.

b) En lo que concierne al régimen de admisión o ingreso, la ley introduce una excepción a la exigencia tradicional de estudios previos completos de nivel medio, excepción que va mucho más allá de la establecida en la ley 20.654, aunque ahora sólo en favor de los



mayores de 25 años. En cambio, en materia de pruebas o exámenes de ingreso, respeta sin modificaciones esa tradición, admitiendo su posibilidad, pero dejando la decisión a criterio de cada universidad <sup>3</sup>.

c) Finalmente, en lo relativo a la permanencia de los alumnos, la ley plantea un serio interrogante. En efecto, si el término "regularidad" se refiere a la condición de alumno, en general, tal como lo hacía la ley 17.245, se trataría de una cuestión de alta política educativa, que a nuestro juicio es indudablemente de competencia del Congreso; pero en tal caso, el silencio de la ley acerca de las consecuencias prácticas de un rendimiento insuficiente haría dudar de la eficacia de la norma. Si, en cambio, se refiere sólo a los alumnos "regulares" y la consecuencia del rendimiento insuficiente fuera sólo la pérdida de tal condición, la norma tendría muy poca trascendencia y, paradójicamente, parecería una innecesaria injerencia en la esfera de la autonomía académica.

## Notas

1. El tema de las "megauniversidades" plantea, a nivel mundial, cuestiones de alta política universitaria, que no se reducen, por cierto, al régimen de alumnos. Vanossi (*Universidad y Facultad de Derecho...* p.76) señala que hay universidades que tienen más población que algunas provincias argentinas; y en efecto, hay siete que tienen más alumnos que la población de Tierra del Fuego y tres provincias que tienen menos habitantes que alumnos la Universidad de Buenos Aires. En nuestro país, la primera ley que se refirió al tema fue la 19.039, aprobatoria del "Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975", que preveía, entre otras medidas, el "*redimensionamiento y reordenamiento, geográfico de las actuales universidades*". Posteriormente, la ley 20.654, encomendó al "sistema de coordinación universitaria", dependiente del Ministerio de Cultura y Educación:

"hacer los estudios necesarios tendientes a redimensionar las universidades existentes y a fijar la dimensión máxima de las que se crearen con posterioridad, respetando los criterios de eficiencia didáctica, técnica y científica que deben ser propios de cada universidad" (art. 52).

Sobre el "gigantismo" universitario y dimensión óptima de las universidades puede verse Héctor Félix Bravo, "Estructura y dimensión de la universidad" (en *Educación popular*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1983), págs. 78-83.

2. Lo que enturbia el análisis objetivo de la cuestión es el conflicto ampliamente publicitado entre el Consejo Superior y la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, a raíz del ingreso a esa Facultad, en el que se mezclan cuestiones académicas y extrauniversitarias. Si no fuera por esta circunstancia, probablemente la norma no hubiera motivado mayores cuestionamientos.

3. Sobre los sistemas de ingreso o admisión y su relación con la equidad educativa, puede verse la reciente investigación de Víctor Sigal, *El acceso a la educación superior* (Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, 1995).

## CAPITULO X

### REGIMEN ECONOMICO-FINANCIERO

**1.** En todos los sucesivos regímenes universitarios encontramos normas de carácter económico - financiero, comenzando por la ley 1.597, que sólo disponía lo siguiente:

"El Consejo Superior (...) fija los derechos universitarios con la aprobación del Ministro de Instrucción Pública, formula el proyecto de presupuesto para la Universidad (...) Cada Facultad (...) dispondrá de los fondos universitarios que le hayan sido designados para sus gastos, rindiendo una cuenta anual al Consejo Superior ( ... ) Los derechos universitarios que se perciban constituirán el 'Fondo universitario', con excepción de la parte que el Consejo Superior designe, con la aprobación del Ministerio, para sus gastos y para los de las facultades" (art. 2º, incs. 3º, 4º y 7º).

En las leyes posteriores este tipo de normas se hallan reunidas en uno o más capítulos titulados, precisamente, "Régimen económico-financiero" (leyes 17.245, 22.207 y 24.521) o bien "Patrimonio y recursos" (leyes 13.031, 14.297 y 20.654). En dos oportunidades históricas tales normas se encuentran en cuerpos legales independientes y específicos, tales el decreto-ley 7.361/57 y las leyes 23.151 y 23.569 de los años 1984 y 1988, respectivamente.

La importancia de la materia no necesita ser destacada. En efecto, la política presupuestaria puede condicionar seriamente los alcances de la autonomía y autarquía de las universidades. Interesa, pues, seguir su evolución a través del tiempo.

**2.** Todas las leyes citadas reconocen la "autarquía" de las universidades nacionales. La mayoría lo hace de forma explícita (decreto-ley 6.403/55, art. 1º; y leyes 14.297, art. 6º; 17.245, art. 5º; 20.654, art. 3º; y 22.207, art. 5º). Otras, implícitamente, al otorgarles atribuciones propias de la autarquía (leyes 13.031, 23.151 y 23.569; y decreto-ley 7.361/57). Por su parte, la ley 24.521 establece al respecto:

"Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración financiera y sistemas de control del sector público nacional" (art. 59).

Y a continuación la ley enumera, en sucesivos incisos, las atribuciones que integran dicha autarquía, que seguidamente analizaremos y compararemos con sus antecedentes.

**3.** La primera materia regulada por todas estas leyes - con redacciones muy similares - ha sido la del patrimonio de las universidades. Las más recientes han coincidido en un texto casi idéntico y, por lo demás, casi obvio, a saber:

"Constituyen el patrimonio de afectación de cada universidad los siguientes bienes:

- a) Los que actualmente le pertenecen y los que adquiera en el futuro por cualquier título;
- b) Los que, siendo propiedad de la Nación, se encuentren en posesión efectiva de la universidad o están afectados a su uso al entrar en vigencia la presente ley" (leyes 17.245, art. 103; 22.207, art. 63; 23.151, art. 29; y 23.569, art. 29).

La ley 24.521, en lugar de reiterar este texto, lo da por supuesto y sólo establece, en el primer inciso de su artículo 59, arriba citado, que corresponde a las universidades *"administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto"*.

4. La segunda materia regulada por estas leyes es la de los recursos económicos, que pueden resumirse en dos: la contribución del Estado, fijada anualmente en el presupuesto general de la Nación, y los diversos recursos extrapresupuestarios que, ya en la ley 1.597 formaban el llamado "Fondo universitario". Los analizaremos separadamente.

La contribución del Estado nacional, cuya fundamental importancia no necesita ser destacada, ha estado siempre sujeta a las normas generales de las leyes de presupuesto y contabilidad de la Nación. No obstante, a partir del decreto-ley 7.361/57, todas las leyes universitarias han otorgado a las universidades la facultad de reajustar el presupuesto original - obviamente dentro de ciertos límites - para adecuarlo a sus cambiantes necesidades. Así lo hicieron, además del decreto - ley 7.361/57 (art. 8°), las leyes 17.245 (art. 108), 22.207 (art. 65), 23.151 (arts. 8° a 10) y 23.569 (arts. 7° y sigs.).

Fuera de esto, lo único digno de mención sobre este punto es la curiosa norma del decreto - ley 7.361/57 (arts. 2°, inc. 1° y 4°, inc. a), por la cual *"en ningún caso la contribución del gobierno nacional será inferior a la establecida en el año anterior"*; norma excluida de todas las leyes posteriores, hasta su reaparición, con modalidades propias, en la ley 24.521, que textualmente expresa:

"Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales" (art. 58).

No hace falta explicar que estas disposiciones obligan al Poder Ejecutivo en el momento de proyectar o ejecutar el presupuesto, pero no al Congreso en el momento de aprobarlo, porque todas las leyes tienen la misma jerarquía y una ley posterior puede derogar total o parcialmente, explícita o implícitamente, otra anterior.

Cabe recordar aquí que la ley federal de educación, n° 24.195, dictada dos años antes, ya había dispuesto sobre el mismo tema lo siguiente:

"El Estado nacional realizará el aporte financiero principal al sistema universitario estatal para asegurar que ese servicio se preste a todos los habitantes que lo requieran. Las universidades podrán disponer de otras fuentes complementarias de financiamiento que serán establecidas por una ley específica, sobre la base de los principios de gratuidad y equidad" (art. 39).

5. En lo que respecta a los recursos provenientes de otras fuentes, en general las leyes no han puesto limitaciones, tal como lo revela el artículo 59 de la ley 24.521 que, en concordancia con las precedentes, expresa que corresponde a las universidades:

"(...) dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad (...)" (art. 59, inc. c).

a) Dentro de esta amplia gama de fuentes, las discrepancias más notorias se han dado en materia de arancelamiento de los estudios, acerca del cual las fórmulas ensayadas han sido éstas:

- Gratuidad de la enseñanza universitaria: leyes 14.297 (art. 1º, inc. 7º), 20.654 (art. 3º) y 23.151 (art. 3º, inc. g).
- Gratuidad de la enseñanza universitaria de grado, exclusivamente: leyes 17.245 (art. 92) y 23.569 (art. 3º inc. g).
- Arancelamiento facultativo implícito (por silencio de la ley): leyes 1.597 y decretos-leyes 6.403/55 y 7.361/57.
- Arancelamiento facultativo explícito: leyes 13.031 (art. 18, inc. 13) y 22.207 (art. 39) <sup>2</sup>.

Sobre esta espinosa cuestión, la ley 24.521 dispone lo siguiente:

"(...) Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios" (art. 59, inc. c).

b) Otro recurso adicional que figura en algunas leyes y que tampoco se concretó es el de los impuestos o contribuciones afectados al financiamiento universitario. La ley 13.031 (arts. 107 a 110) creó con ese destino un impuesto especial del dos por ciento sobre el monto total de sueldos y salarios (excepto servicio doméstico y empleados públicos), a cargo del empleador, que no llegó a implementarse. El decreto-ley 7.361/57 (art. 2º, inc. 1º) se limitó a hacer una referencia al *"Producido de impuestos nacionales u otros recursos que se afecten especialmente"*, reproducida años más tarde en las leyes 23.151 (art. 3º, inc. a) y 23.569 (art. 3º, inc. a). El citado decreto-ley mencionó también *"las contribuciones de los egresados de universidades nacionales en la forma que oportunamente se fije por ley"* (art. 2º inc. 8º).

c) Un recurso adicional que, a diferencia de los anteriores, ha tenido real vigencia, es el constituido por los saldos no ejecutados de la contribución anual del gobierno nacional - que estas leyes denominan "economías" - , los que, desde el decreto-ley 7.361/57 (art.

3°), en lugar de perderse para la universidad, al cierre de cada ejercicio pasan a integrar automáticamente el propio Fondo universitario, norma reiterada en las leyes posteriores: 17.245 (art. 105, inc. a), 20.654 (art. 47, inc. e), 22.207 (art. 66, inc. a), 23.151 (art. 5°, inc. a) y 23.569 (art. 5°, inc. a). Actualmente, la ley 24.521 dispone:

"Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente"(art. 59, inc. a).

d) En cuanto al destino de los recursos del Fondo universitario, las leyes lo han dejado librado al criterio de la propia universidad, sin limitación alguna (ley 20.654, art. 49) o con limitaciones mínimas, tales como las de no aplicarlos a gastos corrientes ni permanentes (decreto - ley 7.361/57, art. 32), o a gastos en personal u otros que generen compromisos permanentes o incrementos automáticos (leyes 17.245, art. 106; 22.207, art. 69; 23.151, arts. 6° y 9°; y 23.569, art. 8°). La ley 24.521 no contiene previsión alguna sobre esta materia, por lo cual hay que interpretar que las únicas limitaciones podrían ser las que surgieran eventualmente de la ley de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional, n° 24.156, a la que se remite el artículo 59.

6. En la ejecución del presupuesto universitario hay dos materias que han sido siempre objeto de una regulación rigurosa, no precisamente en las leyes específicas, sino en las generales de toda la Administración pública: las remuneraciones del personal docente y no docente, y las contrataciones de bienes, obras y servicios.

a) Las remuneraciones han sido fijadas históricamente por la ley de presupuesto o bien por decretos del Poder Ejecutivo, sobre la base de escalafones comunes a todas las universidades <sup>3</sup>. La ley 24.447, aprobatoria del presupuesto general de la Nación para el ejercicio 1995 reemplazó tal régimen por el de negociaciones colectivas, dentro de los siguientes términos:

"Las universidades nacionales fijarán su régimen salarial y de administración de personal a cuyo efecto asumirán la representación que le corresponde al sector empleador en el desarrollo de las negociaciones colectivas dispuestas por las leyes 23.929 y 24.185. En el nivel general las universidades nacionales deberán unificar su representación mediante la celebración de un acuerdo que establezca los alcances de la misma. La negociación laboral a nivel de cada universidad deberá asegurar que no menos del 15% del crédito presupuestario total de la misma sea destinado a otros gastos distintos al gasto en personal (art. 19, según decreto 2.329/94) <sup>4</sup>.

La ley 24.521 reitera esta norma, estableciendo brevemente que corresponde a las universidades "*fijar su régimen salarial y de administración de personal*" (art. 59, inc. b).

b) En lo que respecta a las contrataciones, las universidades nacionales han aplicado en todas las épocas el régimen general de contrataciones del Estado, con algunas excepciones, como la muy modesta contenida en la ley 17.245 (art. 110) y las muy amplias de la ley 23.569 (arts. 108 y sigs.).

La ley 24.521 no contiene normas específicas sobre esta cuestión, limitándose a una remisión general a la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control del

sector público nacional (art. 59, arriba transcripto) y a agregar que corresponde a las universidades nacionales:

"Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación" (art. 59, inc. f).

7. También en lo concerniente al contralor fiscal del gasto (hasta 1992 a cargo del Tribunal de Cuentas de la Nación y, posteriormente, a cargo de la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación), las universidades han estado comprendidas en el régimen general de la Administración nacional. Pero desde 1957, en virtud del decreto-ley 7.361/57 (art. 9°), ese contralor dejó de ser previo, como en el resto de la Administración, para efectuarse "*con posterioridad a la efectiva realización de los gastos*" Con la única excepción de la ley 20.654 - que guardó silencio al respecto - , dicha norma figuró en todas las posteriores: 17.245 (art. 112), 22.207 (art. 71), 23.151 (art. 11) y 23.569 (art. 24). La ley 24.521, en cambio, no la recoge y remite directamente a la ley 24.156 y a la reglamentación prevista en el inciso f del propio artículo 59, que se acaba de transcribir <sup>5</sup>.

8. Un tema menor dentro del régimen económico - financiero de las universidades que, no obstante, tiene directa relación con los alcances de su autonomía - autarquía es el de su participación en sociedades o asociaciones sometidas a otros regímenes legales. La única ley que se había ocupado expresamente de él antes de ahora fue la 17.245, cuyo texto expresaba:

"Las universidades podrán destinar parte de los recursos de su fondo universitario para constituir, previa aprobación del Poder Ejecutivo nacional, sociedades y asociaciones destinadas a facilitar el cumplimiento de sus fines, a condición de que la dirección de tales entidades quede bajo control de las universidades" (art. 111).

La ley 24.521 dispone que corresponde a las universidades nacionales, entre otras cosas, lo siguiente:

"Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la ley 23.877 (art. 59, inc. e) <sup>6</sup>.

"Las instituciones universitarias nacionales podrán promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinadas a apoyar su labor, a facilitar las relaciones con el medio, a dar respuesta a sus necesidades y a promover las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos" (art. 60).

9. La responsabilidad por los propios actos y sus consecuencias es un principio jurídico general aplicable también a la función pública. Tal responsabilidad - administrativa, civil e incluso penal - no necesita ser establecida en leyes especiales, como las universitarias, porque está prevista en códigos y leyes generales para toda la Administración. No obstante, en la ley 13.031 había una referencia explícita a ella, en los siguientes términos:

"Ningún gasto o inversión de fondos podrá hacerse sin que se encuentre previsto en el presupuesto de la universidad u ordenado por el consejo universitario. Los pagos serán

dispuestos por el rector, previa conformidad del contador, bajo la responsabilidad solidaria de los mismos, si contravinieren disposiciones legales. El consejo universitario no podrá ordenar gasto alguno fuera del presupuesto, sin crear o tener el recurso. Será individualmente responsable de la violación de esta disposición cada uno de los miembros que sancione el gasto" (art. 105).

La ley 24.521 contiene una norma muy semejante, a saber:

"El rector y los miembros del consejo superior de las instituciones universitarias nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por los obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional" (art. 59, *in fine*).

## Notas

1. La ley 17.245 condicionó la gratuidad de los estudios de grado al cumplimiento de las siguientes exigencias:

"(...) Las universidades establecerán el mínimo anual de materias aprobadas con que podrá mantenerse el derecho a esa gratuidad. Fijarán asimismo las excepciones a contemplar, los requisitos que deberán llenarse para recuperar el referido derecho y los aranceles anuales fijos a cobrar en los casos señalados, que no podrán ser inferiores a la asignación básica del menor sueldo de la escala docente. Se establecerán también los derechos por exámenes repetidos y por repetición de trabajos prácticos, los que serán progresivos en la misma materia para el mismo alumno. La tasa inicial por examen repetido no podrá ser menor del 5% y por trabajos prácticos del 20% de la asignación básica docente preestablecida. Los fondos recaudados deberán destinarse íntegramente para becas estudiantiles" (art. 92).

2. En la ley 22.207, la facultad de arancelar los estudios de grado tenía estas limitaciones:

"Respetando el principio de igualdad de oportunidades, la enseñanza podrá arancelarse conforme a una reglamentación, dentro de límites razonables y con posibilidades de excepciones o de aranceles diferenciales" (art. 39).

3. La única ley universitaria que fijó taxativamente las remuneraciones de rectores, decanos y profesores fue la ley 13.031.

4. Las leyes 23.929 y 24.185 a las que remite el artículo 19 de la ley 24.447 se refieren a los regímenes de negociación y convenios colectivos para los sectores públicos docente y no docente, respectivamente, que hasta fines de 1996 no se habían aplicado aún en las universidades nacionales. En cuanto a la fijación de remuneraciones mediante negociaciones colectivas, debe advertirse que ello no implica de ninguna manera incrementos automáticos del presupuesto universitario; por el contrario, el decreto 195/95, reglamentario de la ley 24.447, en su artículo 33, dispone la nulidad de los actos y

contratos de las universidades que importen gastos no contemplados en el presupuesto general de la Administración.

5. Quiroga Lavié (*Constitución...*, pág. 428) sostiene que la autarquía también implica que los fondos propios de las universidades nacionales, no obtenidos por asignación del Estado, no pueden ser controlados en su aplicación por la Auditoría General de la Nación, ni por otro órgano de control estatal, sino por la auditoría interna o externa que dispongan los estatutos universitarios.

6. La ley 23.877, mencionada en la norma, es conocida como ley de promoción y fomento de la innovación tecnológica".



## CAPITULO XI

### INTERVENCION

**1.** La intervención del poder central - sea el Poder Ejecutivo, sea el Congreso - en un ente autónomo o autárquico es siempre una medida extrema y transitoria; de lo contrario equivaldría a la supresión lisa y llana de la autonomía o autarquía. Es lo que ocurre con las provincias y también con las universidades <sup>1</sup>.

La ley 1.597 no contenía norma alguna sobre esta materia, lo cual no significa que excluyera la posibilidad de la medida. En su época, nadie hubiese opuesto razones legales ni doctrinadas a una intervención del Poder Ejecutivo en un ente de la Administración pública por más importante que éste fuese. De hecho, durante la vigencia de esa ley, las universidades fueron intervenidas en reiteradas oportunidades.

Las leyes 13.031 y 14.297 adoptaron la misma modalidad. En este caso la razón era aún más evidente, pues si el Poder Ejecutivo designaba discrecionalmente a los rectores, las objeciones a una intervención dispuesta por ese poder hubiesen tenido muy poco sustento.

Resulta extraño, en cambio, que el régimen vigente durante el período 1956-1966, manifiestamente favorable, a la autonomía universitaria, no haya previsto absolutamente nada sobre la materia. Refiriéndose a él, dice Sanguinetti:

"Pese a su gravedad, no existe norma alguna que reglamente o siquiera expresamente autorice la intervención universitaria por el poder central. En nuestra historia esta medida ha sido frecuente y, por lo común, abusiva y desafortunada. Los gobiernos de facto la han utilizado por sistema. De allí la urgencia en deslindar con precisión los fundamentos y la extensión de la misma" <sup>2</sup>.

**2.** Respondiendo a esa necesidad, las leyes del período 1966-1983 incluyeron normas explícitas y bastante coincidentes sobre la cuestión. He aquí sus textos:

"Las universidades nacionales podrán ser intervenidas por el Poder Ejecutivo por tiempo determinado, debiendo a su término llamarse a elecciones de autoridades de acuerdo con los estatutos. Serán causales de intervención:

- a) Conflicto insoluble dentro de la propia universidad;
- b) Manifiesto incumplimiento de sus fines;
- c) Alteración grave del orden público o subversión contra los poderes de la Nación» (ley 17.245, art. 116).

"Las universidades pueden ser intervenidas por el Poder Ejecutivo, por tiempo determinado y por los siguientes causales:

- a) Manifiesto incumplimiento de la presente ley;
- b) Alteración grave del orden público;
- c) Conflicto insoluble dentro de la universidad;
- d) Subversión contra los poderes de la Nación o conflicto grave de competencia con otros organismos públicos.

"La intervención podrá efectuarse a la universidad o a alguna de sus unidades académica equivalentes, esto último previo informe de autoridad universitaria" (ley 20.654, art. 51).

"Las universidades podrán ser intervenidas por el Poder Ejecutivo nacional para normalizar su funcionamiento, por tiempo determinado, y en los siguientes casos:

- a) Manifiesto incumplimiento de la presente ley;
- b) Grave alteración del orden público;
- c) Conflicto insoluble dentro de la universidad;
- d) Grave conflicto con los poderes del Estado" (ley 22.207, art. 7°).

**3.** La ley 23.068 contenía también un artículo similar, que decía así:

"El Poder Ejecutivo podrá intervenir las universidades nacionales durante el tiempo que determine la presente ley y en los siguientes casos:

- a) Notorio incumplimiento de la presente ley;
- b) Riesgo inminente de alteración del orden público;
- c) Conflicto insoluble dentro de la universidad;
- d) Grave conflicto de competencia con los poderes del Estado" (art. 4°).

La coincidencia con las normas precedentes no requiere ningún comentado. En cuanto a la presencia del artículo en un ordenamiento provisorio, destinado a regir el funcionamiento de universidades previamente intervenidas por el Poder Ejecutivo, no hay otra explicación que la ya dada en el capítulo II (n° 7 y nota 6) acerca de la trabajosa tramitación parlamentaria de la ley 23.068 <sup>3</sup>.

**4.** La ley 24.521 significa una ruptura de esta secular tradición al innovar nada menos que con respecto al órgano competente para disponer la intervención. Su texto expresa lo siguiente:

"Las instituciones universitarias nacionales sólo pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo, por el Poder Ejecutivo nacional, por plazo determinado - no superior a los seis meses - y sólo por alguna de las siguientes causales:

- a) Conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento;
- b) Grave alteración del orden público;
- c) Manifiesto incumplimiento de la presente ley. "La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académico" (art. 30).

Esta norma merece dos comentarios. Desde el punto de vista de la política legislativa, ella constituye la máxima garantía otorgada hasta el presente a la autonomía-autarquía universitaria. Pero desde el punto de vista de la técnica legislativa es bastante defectuosa, porque, teniendo todas las leyes del Congreso idéntica jerarquía normativa, ninguna puede limitar los alcances de otra ley posterior, como sería la que dispusiera la intervención de una determinada universidad. En consecuencia, todo lo relativo al plazo y a las causales de la intervención, como asimismo al eventual menoscabo de la autonomía académica, carece de eficacia jurídica, salvo en lo que concierne al Poder Ejecutivo, durante los tres meses del receso parlamentario.

## Notas

1. Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, p.24, afirma que

"puede aceptarse la intervención de la universidad por el poder central, ya que se admite aun para el régimen de autonomía provincial pero se discute si es facultad del Poder Ejecutivo o del Legislativo"

y agrega que "convendría exigir acuerdo del Congreso con mayorías especiales para la intervención de una universidad". Esto último parece una exageración de dudosa constitucionalidad, aun después de la reforma de 1994. Contrastando con esta aspiración de máxima, la realidad seguiría durante largo tiempo por la mano contraria, tal como señala Vanossi en el extenso capítulo sobre "Intervención y autonomía universitaria en la Argentina" de su obra, que concluye así:

"En la vida universitaria argentina el instituto excepcional y extraordinario de la intervención se ha convertido en una institución normal y casi habitual o permanente para el funcionamiento de las universidades nacionales, alterándose en la práctica el orden de instancias previsto en las sucesivas leyes universitarias, hasta su total inversión" (*Universidad y Facultad de Derecho...*, pág. 66).

2. Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, p.23.

3. Como es sabido, la intervención a las universidades nacionales fue dispuesta por el decreto 154/83 del Poder Ejecutivo, en ejercicio de la atribución que le otorgaba el artículo 7° de la ley 22.207, vigente en ese momento. Al ser ésta totalmente derogada por la ley 23.068, el legislador consideró que las disposiciones de aquel artículo debían incorporarse al nuevo régimen provisorio, como sustento de las intervenciones en marcha (una intervención a una universidad ya intervenida hubiera sido un contrasentido). En lo que respecta al "tiempo que determine (debió decir "que determina") la presente ley", nos remitimos al problema de la vigencia temporal de la ley 23.068, comentado en el capítulo II (n° 7 y nota 6).

## CAPITULO XII

### COORDINACION INTERUNIVERSITARIA

1. Dentro del plan de trabajo que nos propusimos en el capítulo IV (n° 2) y tal como allí explicamos, entramos a tratar ahora, en este capítulo y en los dos que le siguen, las cuestiones que, además de afectar a todas y cada una de las universidades, interesan de un modo muy especial al sistema universitario en su conjunto. La existencia de este sistema o subsistema, independientemente de sus virtudes o sus defectos, de sus ventajas o desventajas, es una realidad evidente. Y como tal, un cierto grado de coordinación resulta absolutamente necesario, máxime cuando el número de universidades, además de ser alto, tiende a seguir creciendo <sup>1</sup>.

El tema guarda estrecha relación con el de la autonomía-autarquía universitaria. En efecto, si la coordinación correspondiera exclusivamente al Poder Ejecutivo o al Ministerio del área, ella implicaría forzosamente una limitación de la autonomía-autarquía. Si, en cambio, tal competencia se asigna legalmente a un órgano colegiado interuniversitario, ella puede constituir una garantía más de la autonomía - autarquía (en la medida en que reemplace o reduzca la intervención del Ministerio); aunque implique una restricción de la autonomía particular de cada universidad (en la medida en que las decisiones del órgano coordinador sean vinculantes para el conjunto de las universidades). Esta ambivalencia es inevitable, y frente a ella sólo cabe decidir hacia cuál de los extremos es preferible que se incline la balanza: el Ministerio o el órgano interuniversitario.

2. La ley 1.597 no contenía previsión alguna al respecto, lo cual en la práctica significó que la función coordinadora estaba a cargo del Poder Ejecutivo. No obstante, durante su vigencia hubo algunos proyectos para transferirla a otros órganos <sup>2</sup>.

El primer órgano interuniversitario que funcionó como tal fue el Consejo Nacional Universitario, integrado por todos los rectores y presidido por el respectivo ministro, creado por las leyes 13.031 (arts. 92, 111 y 112) y 14.297 (arts. 58 y 61). Ambas le asignaron funciones de asesoramiento y coordinación general amplia; y en especial la reglamentación del régimen de admisión o ingreso de alumnos.

3. El gobierno *de facto* que derogó las dos leyes citadas dictó el decreto-ley 7.361/57, sobre régimen económico-financiero de las universidades nacionales, entre cuyas disposiciones figuraba la creación del Consejo Interuniversitario (CIN), integrado por todos los rectores y presidido rotativamente por uno de ellos, cuya principal función fue la de armonizar los presupuestos y planes integrales de trabajos públicos de las universidades, antes de elevarlos al Poder Ejecutivo para su posterior remisión al Congreso (arts. 4° y 5°). Según vimos en el capítulo VIII (n° 3) de este trabajo, la ley 16.432 de 1961 amplió la competencia del CIN encomendándole la sanción del estatuto del personal no docente de las universidades. Este régimen mantuvo su vigencia hasta 1967.

4. Las leyes del período 1967-1983 dieron a la cuestión un tratamiento variado. La ley 17.245 mantuvo el órgano interuniversitario, con el nombre de Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN), presidido por uno de ellos, elegido anualmente por sus pares, y agregó a las funciones relativas al presupuesto y al plan de trabajos públicos

otras de carácter académico, técnico y administrativo (diagnósticos, planeamiento, condiciones de admisibilidad de alumnos, estatuto y escalafón del personal docente y no docente, y normas administrativas comunes). Es la única ley que previó la existencia de una secretaría permanente del Consejo, con delegados de todas las universidades nacionales (arts. 72-78).

La ley 20.654 significó un retroceso en la competencia del Consejo y un avance en la del Ministerio, como se puede advertir en esta norma:

"El Poder Ejecutivo establecerá el sistema de coordinación interuniversitaria, que dependerá del Ministerio de Cultura y Educación. Este sistema deberá compatibilizarse con el sistema nacional de planificación y desarrollo. El mismo organismo deberá hacer los estudios necesarios tendientes a redimensionar las universidades existentes y a fijar la dimensión máxima de las que se crearen con posterioridad, respetando los criterios de eficiencia didáctica, técnica y científica que deben ser propios de cada universidad" (art. 52).

La ley 22.207 acentuó aún más las atribuciones del Poder Ejecutivo, mediante las siguientes disposiciones:

"Corresponde al Poder Ejecutivo nacional la definición y orientación de la política universitaria, programando en general la actividad del sector mediante su compatibilización con el planeamiento nacional, el sistema educativo y los planes de investigación científica y tecnológica" (art. 73).

"Los rectores de las universidades nacionales integran el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN) que asesorará al Ministerio de Cultura y Educación, a su requerimiento, con relación a los asuntos mencionados en el artículo 73 y en todo lo vinculado a la coordinación interuniversitaria" (art. 74).

**5.** A todo esto, desde 1981, las sucesivas leyes de Ministerios y sus modificatorias (leyes 22.450, 22.520, 23.023 y 23.930) venían reiterando, con ligeras variantes de redacción, la norma que, según el texto ordenado de dicha ley, aprobado por el decreto 438/92, dice así:

"Compete al Ministerio de Cultura y Educación asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente a la cultura y la educación y, en particular: (...) Entender en la coordinación del sistema universitario" (art. 21, inc. 8°).

**6.** Las leyes del período 1983-1989 (leyes 23.068, de normalización universitaria, y 23.151 y 23.569, de régimen económico-financiero de las universidades) no previeron nada al respecto; pero el Poder Ejecutivo, invocando precisamente la ley de Ministerios entonces vigente (ley 22.520, según el texto ordenado por el decreto 132/83), dictó el decreto 2.461, del 26 de diciembre de 1985, mediante el cual recreó el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), y le asignó las siguientes funciones:

"Créase el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), al que podrán adherir libremente las universidades nacionales en ejercicio de su autonomía" (art. 1°).

"El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) tendrá como misión la coordinación de las políticas entre las universidades nacionales y de ellas con los distintos niveles y jurisdicciones de la educación en la República Argentina; la cultura y los organismos de investigación científica y técnica (...) Todo lo anterior se realizará en el marco de las atribuciones conferidas al organismo interuniversitario nacional por las universidades en el estatuto de la entidad (art. 2°).

"El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) podrá coordinar, compatibilizar propuestas sobre validez nacional de estudios y títulos; habilitaciones e incumbencias de títulos profesionales con validez nacional, a los efectos de su elevación al Poder Ejecutivo Nacional, en un todo de acuerdo con la ley de Ministerios n° 22.520 y sus modificaciones, según texto ordenado por el decreto n° 132/83" (art. 4°).

El carácter optativo de la incorporación de las universidades a este Consejo se explica porque, no estando prevista su existencia en ninguna ley, el Poder Ejecutivo no podía, pese a su indudable necesidad, imponerla por decreto. De hecho, todas las universidades optaron por incorporarse, lo cual es una prueba más de su conveniencia.

7. No resulta fácil clasificar estos sucesivos regímenes legales. Ante todo, hay que señalar que, con excepción de las leyes 1.597, 20.654 y las tres de los años 1984 a 1988 (leyes 23.068, 23.151 y 23.569), todas las demás prevén un órgano interuniversitario denominado, según las épocas, Consejo Nacional Universitario, Consejo Interuniversitario o Consejo de Rectores, integrado por todos los rectores y presidido unas veces por uno de ellos y otras por el ministro.

En cuanto a las funciones de este órgano, hay bastante diversidad. Un primer grupo de leyes (13.031, 14.297 y 22.207) le asigna funciones de asesoramiento al Poder Ejecutivo o al ministro del área y, a lo sumo, de coordinación indicativa, es decir, no vinculante. Afín a este régimen es el decreto 2.461/85, que, como acabamos de ver, establece la incorporación optativa de las universidades al Consejo. Un segundo grupo le asigna, además de esas funciones, otras operativas y vinculantes para el conjunto de las universidades: en un caso, sólo en cuestiones presupuestarias (dec. - ley 7.361/57); y en otro, también en cuestiones académicas y administrativas (ley 17.245).

8. La ley vigente, n° 24.521, ha introducido importantes innovaciones en este campo. A consecuencia de haber establecido un régimen básico común a las universidades nacionales, provinciales y privadas, y sin perjuicio de mantener los dos consejos interuniversitarios tradicionales (el CIN, de universidades oficiales, y el CRUP, de rectores de universidades privadas), crea un tercero para todo el sistema, al que denomina Consejo de Universidades.

a) He aquí las normas generales del nuevo régimen de coordinación interuniversitaria:

"Corresponde al Ministerio de Cultura y Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la presente ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias" (art. 70).

"Serán órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo

de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior" (art. 71).

b) Indudablemente, en este esquema el órgano de mayor importancia es el Consejo de Universidades, respecto del cual dispone la ley:

"El Consejo de Universidades será presidido por el Ministro de Cultura y Educación, o por quien éste designe, con categoría no inferior a Secretario, y estará integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión, Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior - - que deberá ser rector de una institución universitaria - y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. Serán sus funciones:

- a) Proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre las instituciones universitarias, así como la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario;
- b) Pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiera su intervención conforme a la presente ley;
- c) Acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior;
- d) Expedirse sobre otros asuntos que se le remita en consulta por la vía correspondiente" (art. 72) <sup>3</sup>.

Las funciones más importantes de este Consejo son las previstas en el inciso *b* del artículo transcrito, pero que no figuran en él sino en otros anteriores, que comentaremos en los capítulos siguientes. Se trata de tres casos relacionados con el régimen de títulos universitarios, en los que el Ministerio necesita el acuerdo vinculante del Consejo para poder decidir sobre la materia (arts. 42 y 43); y de dos casos relacionados con el régimen de evaluación y acreditación universitaria, en los que el Ministerio, antes de decidir, debe requerirle un dictamen obligatorio pero no vinculante (arts. 45 y 46) <sup>4</sup>.

c) En cuanto a los consejos preexistentes (CIN y CRUP), la ley precisa brevemente su composición y funciones, en los siguientes términos:

"El Consejo Interuniversitario Nacional estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación, que estén definitivamente organizadas, y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias privadas. Dichos consejos tendrán por funciones:

- a) Coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos;
- b) Ser órganos de consulta en las materias y cuestiones que prevé la presente ley;
- c) Participar en el Consejo de Universidades.

"Cada Consejo se dará su propio reglamento conforme al cual regulará su funcionamiento interno" (art. 73).

La función específica más relevante de este Consejo, dentro de las previstas en el inciso b del artículo transcrito, es la de dictaminar, con efecto no vinculante, en los casos de creación y cierre de universidades nacionales (art. 48).

d) Tres comentarios finales pueden hacerse al nuevo régimen. En primer término, la ley revela una clara intención de compatibilizar la autonomía-autarquía universitaria con la competencia otorgada al Poder Ejecutivo y al Ministerio por las anteriores leyes de Ministerios en materia de coordinación universitaria y habilitación de títulos profesionales con validez nacional, lo cual relativiza bastante, tanto las disposiciones de dichas leyes cuanto la norma general contenida en el artículo 70 de la propia ley de educación superior<sup>5</sup>. En segundo lugar, los aspectos más delicados de la coordinación interuniversitaria (acuerdos vinculantes y dictámenes obligatorios aunque no vinculantes) corresponden ahora al Consejo de Universidades y no exclusivamente al Interuniversitario. Tercero, las funciones asignadas a estos consejos exceden el marco de lo estrictamente presupuestario y administrativo, para abarcar también cuestiones de política académica y profesional.

## Notas

1. A mediados de 1996, había 36 universidades nacionales, 45 privadas debidamente reconocidas (21 creadas en los cinco años anteriores) y 4 reconocidas bajo el régimen de las provinciales. Es muy ilustrativo observar el ritmo de crecimiento de las universidades nacionales: en 1885 eran 2; en 1918, sólo 3, con apenas 9.000 alumnos; en 1955, ya llegaban a 6, con 140.000 alumnos; en 1970, aumentaron a 10, con 250.000 alumnos; y en 1996, son 36, con alrededor de 600.000 alumnos.

2. Pueden citarse: el proyecto de ley del presidente Victorino de la Plaza y su ministro Carlos Saavedra Lamas, de septiembre de 1916, para la creación de un Consejo General de Instrucción Universitaria; el proyecto de ley orgánica de la enseñanza, del presidente Marcelo T. de Alvear y su ministro Celestino Marcó, de septiembre de 1923, que preveía la existencia de un Consejo Nacional Universitario (art. 271); y un decreto del presidente Agustín P. Justo, de 1935, por el cual se creó un Consejo Consultivo de Universidades.

3. El decreto reglamentado 499/95, del 22 de septiembre de 1995, limitó el número de representantes del CIN y del CRUP a siete por cada uno (art. 8°).

4. El decreto reglamentario 499/95 dispuso que el Ministerio sólo podrá apartarse de los dictámenes del Consejo de Universidades, previstos en los artículos 45 y 46 inciso b de la ley, por razones debidamente fundamentadas, y precisó que, cuando la ley requiere el acuerdo del Consejo, el Ministerio no podrá prescindir de él *"por ninguna circunstancia"*.

5. La frase *"formulación de políticas generales"* del artículo 70 de la ley 24.521 puede dar lugar a interpretaciones erróneas. Ante todo, hay que tener presente que la norma se refiere tanto a las universidades nacionales cuanto a las provinciales y privadas, cuyos regímenes legales no son idénticos. En lo que respecta a las universidades nacionales, si ella implicara algún tipo de subordinación jerárquica al Ministerio o al Poder Ejecutivo, ciertamente sería inconstitucional y además contradictoria con respecto al resto de la ley y al propio artículo. Si, en cambio, se refiriera - como entendemos - al margen de iniciativa



propio del poder ejecutivo de cualquier país en sus relaciones con las propias universidades y que se traduce en apoyos presupuestarios, convenios de distinto tipo, requerimientos de servicios, promoción de nuevas universidades, avales crediticios, financiación de programas específicos, propuestas de coordinación, y otras iniciativas similares, se trataría de un complemento de la ley de Ministerios, es decir, de un deslinde de competencias más detallado, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. En este caso, más que un avance sobre las universidades, sería un recorte de las atribuciones del Ministerio, toda vez que lo obliga, no sólo a respetar sus autonomías, sino también a consultarlas en cuestiones que afectan a sus intereses, algo indudablemente obvio pero no contemplado explícitamente en las leyes de Ministerios.

## CAPITULO XIII

### TITULOS Y HABILITACIONES

**1.** En todo sistema universitario, éste es ciertamente un punto de máxima relevancia. La titulación académica o colación de grados es de la esencia de la universidad, la culminación - por así decir de su tarea docente. Pero no debe confundírsela con la habilitación profesional, en especial cuando se trata - como en este caso - de la autonomía universitaria. Esta distinción es particularmente necesaria en nuestro país, donde la idea predominante, arraigada en una larga tradición, es confundir ambos conceptos.

**2.** Desde 1885 hasta 1955, título y habilitación profesional prácticamente se identificaron, y el otorgamiento de ambos correspondió exclusivamente a las universidades nacionales, como se desprende de las siguientes normas explícitas de las leyes de ese período:

"Cada Facultad dará los certificados de exámenes en virtud de los cuales la Universidad expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas (ley 1.597, art. 1º, inc. 4º).

"Son funciones de las universidades, de las cuales no podrán apartarse: (...) Preparar para el ejercicio de los profesiones liberales, de acuerdo con las necesidades de la Nación, los adelantos técnicos mundiales y las transformaciones sociales, otorgando los títulos habilitantes, con carácter exclusivo" (ley 13.031, art. 2º, inc. 5º).

"Las universidades argentinas cumplirán su misión con un sentido eminentemente humanista y de solidaridad social, a cuyo efecto tendrán los siguientes objetivos: (...) El otorgamiento de los títulos o diplomas para el ejercicio de las profesiones liberales y la reglamentación de su habilitación, reválida y reconocimiento, todo ello con carácter exclusivo" (ley 14.297, art. 1º, inc. 5º).

**3.** En 1955 se produjo una primera innovación en este régimen, a raíz de la sanción del decreto - ley 6.403/55, que, por primera vez en nuestra legislación universitaria, previó la existencia de universidades privadas, con las siguientes atribuciones:

"La iniciativa privada puede crear universidades libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes siempre que se sometan a las condiciones expuestas por una reglamentación que se dictará oportunamente" (art. 28).

A partir de entonces y hasta 1980 hubo dos regímenes legales paralelos, a saber:

a) Las universidades nacionales mantuvieron sus atribuciones tradicionales (excepto en lo que respecta a la exclusividad del otorgamiento de la habilitación profesional) como puede comprobarse en las dos leyes de ese período:

"Las universidades gozan de las siguientes atribuciones: Expedir grados académicos, títulos habilitantes y de idoneidad. Los títulos profesionales habilitantes y grados otorgados por las universidades nacionales tendrán validez en todo el país. Acreditarán

idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las actividades consiguientes, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales" (ley 17.245, arts. 6º, inc. f, y 87).

"Las universidades tienen las siguientes atribuciones: (...) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes con validez nacional. (...) Al Consejo Superior corresponde: (...) fijar el alcance de los títulos y grados" (ley 20.654, arts. 4º, inc. e, y 28, inc. e).

A partir de 1968, en virtud de lo dispuesto por la ley 17.778, el artículo 87 de la ley 17.245 se hizo extensivo a los títulos y grados otorgados por las universidades provinciales con reconocimiento nacional.

b) El régimen específico de las universidades privadas, en cambio, hizo en un principio una distinción neta entre el título académico otorgado por ellas y la habilitación profesional que otorgaba directa y exclusivamente el Estado a cada graduado, a través de un examen final de habilitación, tal como ocurre en muchos países, incluso para egresados de universidades estatales. Así lo disponía expresamente la ley 14.557, de 1958, conocida como ley Domingorena, que reemplazó el texto originario del artículo 28 del decreto-ley 6.403/55 por otro bastante más extenso y detallado <sup>1</sup>. Con posterioridad, a partir de la sanción de la ley de universidades privadas, n° 17.604, del año 1967, y su decreto reglamentario n° 8.472/69, este régimen se modificó en un doble sentido: por una parte, el examen final de habilitación (denominado "prueba final de capacidad profesional") fue suprimido en aquellas universidades con más de quince años de antigüedad y un nivel académico satisfactorio (lo cual las equiparó a las nacionales) <sup>2</sup>; pero, por otra, a partir de 1975, cuando el ejercicio profesional correspondía a una actividad regulada por el Estado, el título estaba sujeto a las exigencias del decreto 939, del 10 de abril de ese año, que las diferenciaba de las nacionales. Dicho decreto decía así:

"Las incumbencias profesionales correspondientes a aquellos títulos de nivel universitario que expiden los establecimientos que funcionan bajo la supervisión permanente del Ministerio de Cultura y Educación, dentro de los regímenes fijados por las leyes 17.604 y 17.778 [*de universidades privadas y provinciales, respectivamente*], serán establecidas por dicho Ministerio cuando esos títulos no pudieran ser considerados equivalentes a los que expiden las universidades nacionales y se trate de actividades cuyo ejercicio profesional se halla reglamentado por el Estado" (art. 1º).

Esta norma, aplicable, como se acaba de ver, tanto a las universidades privadas cuanto a las provinciales, tiene especial importancia porque desencadenó el proceso de generalización y proliferación de las llamadas "incumbencias", cuyo origen, evolución y desnaturalización han sido descriptos y analizados exhaustivamente por Emilio F. Mignone <sup>3</sup>, pero cuya noción nunca fue definida jurídicamente <sup>4</sup>.

4. En 1980 se produjo una segunda innovación en la materia, a raíz de la sanción de la ley 22.207, de universidades nacionales, a la que se sumó un año después la ley de Ministerios 22.450, las que extendieron las atribuciones del Ministerio de Cultura y Educación en materia de incumbencias también a las universidades nacionales. He aquí las normas de la ley 22.207:

"Las universidades nacionales tendrán las siguientes atribuciones: Otorgar grados académicos y títulos habilitantes" (art. 6°, inc. d).

"Corresponde al Consejo Superior: (...) Proponer al Ministerio de Cultura y Educación la fijación y el alcance de los títulos y grados y, en su caso, las incumbencias profesionales de los títulos correspondientes a las carreras" (art. 51, inc. d).

"Los títulos profesionales habilitantes y los grados académicos otorgados por las universidades nacionales tendrán validez en todo el país. Acreditarán idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las correspondientes profesiones, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales" (art. 60).

"Las incumbencias correspondientes a los títulos profesionales otorgados por las universidades nacionales serán reglamentadas por el Ministerio de Cultura y Educación" (art. 61).

Las correspondientes normas de la ley de ministerios 22.450 decían así:

"Compete al Ministerio de Cultura y Educación asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente a la cultura, la ciencia y la educación y, en particular: (...) Entender en la determinación de la validez nacional de estudios y títulos; (...) Entender en las habilitaciones e incumbencias de títulos profesionales con validez nacional" (art. 26, incs. 9° y 10) <sup>5</sup>.

Como se puede apreciar, las normas transcriptas, además de extender, como ya se dijo, las atribuciones del Ministerio al ámbito de las universidades nacionales, no las limitaban, como en el decreto 939/75, a las profesiones cuyo ejercicio está regulado por el Estado.

Este régimen perduró hasta 1994, pues no fue alterado por las posteriores leyes de ministerios (22.520, de 1981, y 23.023, de 1983), que respetaron textualmente los dos incisos de la ley 22.450 antes transcritos; ni tampoco por la ley 23.068, que expresamente dispuso:

"Al Consejo Superior Provisorio corresponde: Proponer al Ministerio de Educación y Justicia la fijación y el alcance de los títulos y grados y, en su caso, las incumbencias profesionales de los títulos correspondientes a las carreras" (art. 6°, inc. 9°) <sup>6</sup>.

5. El resultado de la aplicación del régimen legal de las incumbencias durante las dos décadas de su vigencia fue una gran confusión conceptual y jurídica, que conviene analizar brevemente. En épocas anteriores, cuando las universidades giraban en torno de un reducido número de carreras liberales tradicionales - principalmente medicina y abogacía - los respectivos campos profesionales eran social y jurídicamente valores entendidos. Por lo tanto, la habilitación profesional correspondiente a cada título no necesitaba determinación alguna de sus alcances.

Pero, cuando hicieron su aparición carreras nuevas y atípicas en número creciente y campos profesionales no bien delimitados, comenzaron las interferencias y superposiciones parciales entre ellas y también con las carreras liberales clásicas, con las consiguientes rivalidades entre los respectivos graduados. Esto ya había ocurrido esporádicamente, en la década de los años sesenta, en el seno de las mismas universidades nacionales <sup>7</sup>. Al ocurrir otro tanto y con mayor frecuencia en el de las

universidades privadas, el Poder Ejecutivo tomó cartas en el asunto y, en virtud de la supervisión que ejercía sobre ellas, dictó el citado decreto 939/75, cuyo texto - independientemente del discutible acierto lingüístico - era jurídicamente correcto.

Lo que sucedió más tarde, con el correr de los años, fue que, al enumerarse las actividades profesionales para cuyo ejercicio habilitaba un determinado título, dejó de hacerse la distinción - que sí hacía aquel decreto - entre las reguladas por el Estado y las que eran de ejercicio libre, englobándoselas a todas bajo el rótulo de "incumbencias". El paso siguiente fue aplicar el mismo tratamiento a los títulos y carreras cuyo campo profesional era en su totalidad de ejercicio libre, por lo cual no podían interferir de ninguna manera en otros campos profesionales, regulados o no por el Estado. Las "incumbencias", en su sentido original, quedaron de este modo desvirtuadas.

Una vez instalada la confusión, la pasión regulatoria de la burocracia y la mentalidad corporativa de los nuevos graduados hicieron el resto. No es de extrañar, pues, que en muchos casos las incumbencias tuvieran una extensión y un detalle desmesurados, ni que los títulos o diplomas con incumbencias aprobadas por el Ministerio se contaran por centenares <sup>8</sup>.

6. Una situación como la descripta no podía prolongarse indefinidamente. La primera reacción oficial fue el decreto 256, del 16 de febrero de 1994, reglamentado de las normas de la ley de Ministerios transcriptas precedentemente, cuyas prescripciones más importantes sobre la materia son las siguientes:

"A partir de la fecha del presente decreto sólo se fijarán incumbencias a aquellos títulos cuyo ejercicio profesional pudiera comprometer el interés público y únicamente respecto a las actividades que efectivamente lo comprometan. El Ministerio de Cultura y Educación determinará, por resolución ministerial, los títulos que requieran incumbencias (...)" (art. 3°).

"El ejercicio de aquellas actividades comprendidas en las incumbencias que se determinen de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior queda reservado exclusivamente para quienes hayan obtenido el título correspondiente en una universidad legalmente autorizada" (art. 4°).

El primer artículo significó un retorno a la buena doctrina, la del decreto 939/75, esta vez aplicada tanto a las universidades privadas cuanto a las nacionales. El segundo constituye una novedad absoluta en la normativa emanada del gobierno federal, cuya constitucionalidad, frente a los poderes no delegados de las provincias, es, a nuestro juicio, dudosa <sup>9</sup>.

7. Dentro de la misma línea, pero de forma aún más enérgica, es la reacción plasmada en la ley 24.521. Comencemos por transcribir textualmente sus disposiciones:

"El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación. Los títulos oficialmente reconocidos tendrán validez nacional" (art. 41).

"Los títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin

perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias. Los conocimientos y capacidades que tales títulos certifican, así como las actividades para las que tienen competencia sus poseedores, serán fijados y dados a conocer por las instituciones universitarias, debiendo los respectivos planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades" (art. 42).

"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, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:

- a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades;
- b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.

"El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos" (art. 43).

"Sustitúyese el inciso 11 del artículo 21 de la ley de Ministerios (t. o. 1992) por el siguiente transcripto: Entender en la habilitación de títulos profesionales con validez nacional" (art. 85).

En concreto, el nuevo régimen legal en materia de títulos y habilitaciones, comparado con el anterior, significa lo siguiente:

- a) Refuerza la distinción hecha en el decreto 256/94 entre las profesiones reguladas por el Estado y las no reguladas, tipificando con sentido netamente restrictivo a las primeras.

- b) Suprime la competencia exclusiva del Ministerio en lo relativo a títulos universitarios, disponiendo que la comparta con el Consejo de Universidades. El decreto reglamentario 499/95, ratifica que *"en los supuestos en que la ley requiere el acuerdo de dicho organismo para la toma de decisiones, el Ministerio no podrá prescindir del mismo por ninguna circunstancia"* (art. 10). A consecuencia de ello, la norma inicial del artículo 41 de la ley, según la cual *"El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de cultura y Educación"*, tiene un alcance práctico más formal que sustancial.

- c), Introduce, como novedad absoluta, la acreditación periódica obligatoria de las carreras correspondientes a profesiones reguladas por el Estado. El decreto reglamentario 499/95 dispone una acreditación previa a su reconocimiento y luego acreditaciones cada seis años (arts. 6° y 7°) <sup>10</sup>.

- d) Finalmente, habida cuenta del desgaste sufrido por el término "incumbencias" a causa de los abusos cometidos en su nombre, lo elimina, no sólo del texto de la ley de educación superior, sino también del de la ley de ministerios.

8. Para concluir este largo recorrido a través de nuestra legislación universitaria histórica en materia de títulos y habilitaciones debemos retomar al punto de partida, esto es, a la relación de ambos con la autonomía universitaria.

a) Respecto del título académico, no cabe duda que su otorgamiento constituye una atribución inherente a la autonomía universitaria. Su regulación, en lo relativo a la carga horaria mínima de las respectivas carreras, prevista en el artículo 42 de la ley, no parece afectar esa autonomía, siempre que se razone en términos de *sistema universitario* más que de instituciones universitarias aisladas, sobre todo si se considera que, ante el alto número de universidades nacionales, provinciales y privadas (85 a mediados de 1996) que otorgan títulos nominalmente similares, la fijación de algunas reglas mínimas comunes constituye un asunto de verdadero interés público.

b) En cuanto a la habilitación profesional, la opinión unánime de la doctrina jurídica es que ella constituye una atribución exclusiva del Estado. Para no abundar en opiniones conocidas, nos limitaremos a transcribir lo que, ya en 1963, decía al respecto Sanguinetti, denodado sostenedor de la autonomía universitaria:

"Razones de conveniencia pública aconsejan que el Estado - nación, provincia y comunas - reserve monopolio en cuanto habilita, es decir, acredita la especial capacidad de determinada persona para ejercer actividades que pueden afectar la seguridad pública. En virtud de ello debe comprobar y certificar la aptitud de los conductores de automotores, pilotos de avión, prácticos portuarios, etc. Idénticas razones, robustecidas por altos principios de política cultural, confieren al Estado el monopolio de la habilitación profesional para las llamadas profesiones liberales o facultativas, que atañen de cerca a la salud pública, a la seguridad jurídica, etc. Este monopolio en nada afecta el derecho constitucional de enseñar y aprender conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio. (...) El Estado no puede impedir que quienquiera estudie o enseñe lo que le plazca y donde desee o pueda. Pero cosa distinta es obtener un título que habilite para ejercer una profesión que pone en manos de su poseedor cosas tan graves como la vida, la libertad o la fortuna del prójimo. Queda así de manifiesto la distinción entre *título científico o académico* y *título profesional*, generalmente confundidos en uno solo. El primero acredita determinados trabajos, esfuerzos y aun competencia en una rama cualquiera del saber, pero sólo el segundo habilita para ejercer una profesión".

A continuación de lo transcrito, este autor enumera las cuatro maneras de "articulación" entre ambos títulos, a saber: a) las universidades privadas o públicas otorgan títulos profesionales; b) la universidad oficial o privada colaciona sólo diplomas científicos y un tribunal del Estado monopoliza la habilitación para el ejercicio; c) la universidad oficial otorga, excluyentemente, los títulos habilitantes; d) como transacción entre los dos sistemas anteriores, la universidad estatal otorga patentes profesionales a sus egresados y los egresados de las universidades privadas los obtienen luego de pasar un examen de Estado ante un "jury" o tribunal <sup>11</sup>.

La ley 24.521, como se puede advertir, no adoptó ninguna de estas soluciones, sino que, como dice Mignone, continuó la tradición iniciada el siglo pasado para las universidades nacionales y hace un cuarto de siglo también para las provinciales y privadas, en cuanto

al otorgamiento simultáneo del título académico y la habilitación profesional, pero encuadrándolo en una sede de recaudos preventivos, destinados a garantizar el interés público.

En síntesis, se puede discutir legítimamente cuál de estos sistemas históricos es en la actualidad el mejor para nuestro país. Lo que, a nuestro juicio, no se puede sostener, ni legítima ni razonablemente, es que el otorgamiento de la habilitación profesional correspondiente a un título académico sea atribución privativa de la universidad - nacional, provincial o privada - que lo otorga y, como tal, inherente a la autonomía universitaria <sup>12</sup>.

## Notas

1. En la parte que aquí interesa, la ley 14.557 disponía:

"La iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado nacional. Los exámenes que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones serán públicos y estarán a cargo de los organismos que designe el Estado nacional" (art. 1°).

2. La ley 17.604 estuvo vigente durante 28 años, hasta la sanción de la ley 24.521. Sus decretos reglamentarios, 8.472/69, 1.868/72, 451/73, 2.971/73 y 197/76, luego derogados y reemplazados por el decreto 2.330/93, mantuvieron sin modificaciones sustanciales el régimen analizado en este trabajo.

3. Emilio F. Mignone, "Las incumbencias" (Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires, 1994). Del mismo autor puede verse asimismo su artículo "Título académico, habilitación profesional e incumbencias" (*Pensamiento Universitario*, n° 4/5, agosto de 1996, págs. 83-99).

4. No podemos precisar exactamente cuándo se incorporó a la terminología jurídica la palabra *incumbencia*. El antecedente más lejano que conocemos es el primer estatuto de la Universidad Tecnológica Nacional (de fecha 31 de agosto de 1962), que asignaba al Consejo Universitario la atribución de "Autorizar la expedición de títulos y establecer sus alcances e incumbencias" (art. 47, inc. 17). En nuestro anteproyecto de ley federal de educación empleamos el término "habilitaciones" para designar los

"distintos efectos jurídicos del aprendizaje, a saber: el derecho a pasar de un establecimiento, educativo a otro, el derecho a proseguir estudios superiores y el derecho a ejercer, al término de los estudios, determinadas actividades profesionales, cuyo reglamentación se ha reservado el Estado",

y el término "incumbencias" con el significado de "actividades profesionales concretas para las cuales habilita un determinado título". Ver: José Luis Cantini, Alfredo M. van Gelderen, Luis R. Silva y otros, Bases y alternativas para una ley federal de educación (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1983), artículos 1.4; 6.6; 6.7; 13.2;



165; 24.3 y 25.2 del anteproyecto y sus respectivos comentarios en la exposición de motivos.

5. En la nota de elevación del proyecto de la ley al Presidente de la Nación se expresaba que "entender" significaba "ocuparse directamente de un asunto con responsabilidad primaria".

6. Este es uno de los puntos en los cuales ha habido mayor continuidad a través de los distintos regímenes y gobiernos de las dos últimas décadas, sin resistencia de las universidades. Por razones obvias, no podría asegurarse que ninguna universidad nacional haya dejado de elevar el correspondiente pedido de aprobación de las "incumbencias" de sus nuevos títulos; pero lo cierto es que, bajo todas las administraciones, el Ministerio, previo informe de sus oficinas técnicas, las aprobó en gran cantidad, a pedido tanto de las universidades nacionales como de las provinciales y privadas.

7. Por ejemplo, entre los nuevos títulos de ingeniero expedidos por la Universidad Tecnológica Nacional y los otorgados hasta ese momento por las universidades tradicionales y, dentro de la Universidad de Buenos Aires, entre algunos títulos de licenciado otorgados por la Facultad de Ciencias Exactas y otros títulos tradicionales expedidos por la Facultad de Farmacia y Bioquímica.

8. Mignone, en "Incumbencias", analiza con abundancia de ejemplos esta desnaturalización de las incumbencias y demuestra que la mayoría de ellas son inoperantes y carentes de eficacia jurídica - En cuanto al número de títulos con incumbencias aprobadas por el Ministerio, no es fácil encontrar datos exactos. Una sola resolución ministerial, la 1.560/80, aprobó incumbencias para 78 profesiones. Mignone habla de más de 1 500 diplomas diferentes aprobados por el Ministerio con este objeto. Este autor comenta el caso de la ley nacional 23.553, del año 1988, que pretende definir y regular el ejercicio de la profesión de sociólogo y remite a las incumbencias que establecerá para ella el Poder Ejecutivo, lo cual demuestra que la confusión de ideas seguía extendiéndose peligrosamente, bajo todos los gobiernos.

9. Véase Eduardo R. Mundet, "Breves consideraciones sobre incumbencias profesionales: Decreto 256194" (*Cuaderno del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, 1995-I, págs. 83-94).

10. No todo está claro en la ley. En primer término, el artículo 42 comienza diciendo que los "títulos con reconocimiento oficial (...) habilitarán para el ejercicio profesional respectivo", norma que debería estar en el artículo 43, referente a las profesiones reguladas por el Estado, pues las no reguladas no requieren habilitación oficial alguna. Más difícil de interpretar es la mención de la "formación" de los habitantes entre los factores que comprometen el interés público, porque, si se la toma al pie de la letra, la totalidad de los títulos universitarios quedarían comprendidos en el artículo 43, toda vez que ellos habilitan para la docencia universitaria y, supletoriamente, también para la de niveles inferiores. De prevalecer esta interpretación, se habría reimplantado el régimen de la ley 22.207. Por otra parte, la última frase del artículo 43, sobre las "actividades

*profesionales reservadas exclusivamente*" a los títulos comprendidos en ese artículo merece, a nuestro juicio, la observación sobre su dudosa constitucionalidad, hecha anteriormente (n° 6) a propósito del decreto 256/94, no ya frente a la autonomía universitaria sino frente a las autonomías provinciales.

11. Sanguinetti, *Régimen administrativo*.... p.67. La cita figura en la tercera y última parte de la obra, intitulada "Policía profesional", esto es, totalmente independiente de las dos primeras, dedicadas al régimen interno de la universidad y a sus relaciones con el poder central.

12. Como se señaló en la nota 6, puede decirse que éste es un principio aceptado pacíficamente por las universidades, pues son ellas las que, desde hace dos décadas, han venido solicitando expresamente al Ministerio el otorgamiento de la validez nacional y la aprobación de las "incumbencias" de sus títulos.

## CAPITULO XIV

### EVALUACION Y ACREDITACION

1. A diferencia de las cuestiones particulares relativas a la autonomía - autarquía universitaria analizadas hasta aquí, la que ahora encaramos constituye una novedad absoluta, tanto en nuestra legislación como en la vida universitaria argentina. No ocurre lo mismo, sin embargo, en el resto del mundo, donde desde hace ya varias décadas la evaluación y, en ciertos casos, la acreditación universitarias vienen generalizándose cada vez más, como respuesta a las crecientes demandas sociales de calidad académica<sup>1</sup>.

No habiendo, pues, antecedentes históricos para analizar, pasemos directamente al texto de la ley 24.521, que concede a la evaluación y acreditación un lugar destacado (arts. 44-47) dentro de los capítulos dedicados al sistema universitario, esto es, a la totalidad de las instituciones universitarias nacionales, provinciales y privadas. Veamos, ante todo, las diferencias de régimen entre la evaluación y la acreditación.

2. La evaluación prevista en la leyes de carácter institucional, vale decir que comprende todos los aspectos del funcionamiento de las instituciones universitarias. La parte pertinente del texto legal dice así:

"Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. (...) Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público" (art. 44).

Con relación a la autonomía-autarquía universitaria, los comentarios que pueden hacerse a estas normas son muy simples. Ante todo, la ley establece una obligación para las universidades, pero ningún efecto sancionatorio para el caso de incumplimiento de la obligación. Y en lo que respecta a la evaluación externa - que sin duda es la más delicada -, aparte de disponer que ella se efectuará *"en el marco de los objetivos definidos por cada institución"*, no prevé otro efecto que el *"carácter público de las recomendaciones que surjan de las evaluaciones para el mejoramiento institucional"*. No se advierte que estas disposiciones puedan afectar de algún modo el principio constitucional.

3. La acreditación, en cambio, no se refiere a las instituciones sino a algunas carreras, que la misma ley determina expresamente, a saber:

- las carreras de posgrado, de *"especialización, maestría o doctorado"* (arts. 39 y 46, inc.b),
- las carreras de grado que otorgan *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"*(arts. 43 y 46, inc.b), a las que nos hemos referido detenidamente en el capítulo anterior.

La ley contiene también normas sobre los "patrones y estándares" del proceso de acreditación y los efectos prácticos del informe o dictamen técnico final. Con respecto a lo primero, establece:

"Los patrones y estándares para los procesos de acreditación serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades" (arts. 45 y 46, inc.b).

Con respecto a los efectos de la acreditación o, mejor dicho, de la no acreditación de una determinada carrera, dispone:

"Cuando una carrera que requiera acreditación no la obtuviere, por no reunir los requisitos y estándares mínimos previamente establecidos, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria podrá recomendar que se suspenda la inscripción de nuevos alumnos en la misma, hasta que se subsanen las deficiencias encontradas, debiéndose resguardar los derechos de los alumnos ya inscriptos que se encontraren cursando dicha carrera" (art. 76).

La ley guarda silencio, en cambio, acerca de la periodicidad de las acreditaciones de estas carreras. El decreto reglamentario 499/95 fija la de seis años para las carreras de grado, y para las de posgrado, un primer período de tres años y, tras éste, períodos de seis (arts. 5° y 6°).

Con relación a la autonomía-autarquía, cabe hacer sobre estas normas los siguientes comentarios. En primer lugar, todo lo dicho en el capítulo anterior sobre las atribuciones del Estado en materia de habilitación profesional, como tema ajeno a la autonomía universitaria, se aplica enteramente a la acreditación de las carreras de grado (art. 46, inc.b). Y en cuanto a las de posgrado (arts. 39 y 46, inc.b), parece razonable que, aun no siendo de carácter profesional, sean incluidas en el mismo régimen en resguardo de su jerarquía. En segundo lugar, los patrones y estándares para el proceso de acreditación, si bien son aprobados por el Ministerio, requieren una consulta previa al Consejo de Universidades. Finalmente, en lo que respecta al efecto de un dictamen técnico desfavorable sobre una determinada carrera, la ley sólo prevé una "recomendación" que, como tal, carece de fuerza ejecutoria <sup>2</sup>.

**4.** Pasemos ahora a examinar las normas sobre el organismo o la entidad a cuyo cargo están tanto las evaluaciones como las acreditaciones, que son las siguientes:

"(...) Las carreras de posgrado - sean de especialización, maestría o doctorado - deberán ser acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, o por entidades privadas que se constituyan con ese fin y que estén debidamente reconocidas por el Ministerio de Cultura y Educación" (art. 39, *in fine*).

"(...) Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o de entidades privadas constituidas con ese fin, conforme se prevé en el artículo 45, en ambos casos con la participación de pares académicos de reconocida competencia. (...)" (art. 44).

"Las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Cultura y Educación, previo dictamen de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (...)" (art. 45).

"La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria es un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, y que tiene por funciones:

- a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44;
- b) Acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que desarrollen (...)" (art. 46) <sup>3</sup>.

"La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria estará integrada por doce (12) miembros designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de los siguientes organismos: tres (3) por el Consejo Interuniversitario, Nacional, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Cultura y Educación. Durarán en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. En todos los casos, deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica. La Comisión contará con presupuesto propio" (art. 47).

Con relación a la autonomía-autarquía, las normas transcritas ofrecen una doble garantía: una es la composición de la Comisión (denominada comúnmente Coneau) que está más allá de toda sospecha, y la otra es la posibilidad reconocida a las universidades, de optar por independizarse de la Comisión, creando entidades evaluadoras que la ley denomina "privadas", pero que pueden ser constituidas tanto por las universidades privadas como por las nacionales<sup>4</sup>. Por lo demás, la Coneau es un organismo netamente técnico, sin competencia ni medios para hacer cumplir sus dictámenes y recomendaciones ni para controlar su cumplimiento. Ni siquiera aprueba los patrones y estándares de sus procedimientos, atribución que, como hemos visto, corresponde al Ministerio, previa consulta al Consejo de Universidades<sup>5</sup>.

**5.** Aunque la importancia específicamente académica de la evaluación y la acreditación universitarias excede el marco de este trabajo, no podría cerrarse este capítulo sin hacer una breve referencia a la trascendencia de esta innovación. Una vez más debe recordarse el fenómeno de la multiplicación de universidades públicas y privadas durante los últimos veinticinco años y los riesgos que ello puede llegar a significar para la calidad de la formación impartida por el sistema universitario en su conjunto. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, se trata además de una cuestión en la que están en juego los derechos educativos de los habitantes y los más altos intereses de la sociedad y del Estado. Tal como están reguladas en la ley, la evaluación y la acreditación pueden ser herramientas muy eficaces para la protección y la promoción de tales derechos e intereses, y para el afianzamiento de lo que se ha dado en llamar "una cultura de la evaluación", todo ello no en perjuicio, sino para mayor prestigio de la autonomía universitaria<sup>6</sup>.

## Notas

1. Véase Jorge Balán, "Evaluación y acreditación universitaria: perspectivas abiertas por la ley de educación superior" (*La Universidad*, n° 6, septiembre de 1996, p.4), quien expresa:

"En la actualidad, cerca de cuarenta países han creado, de forma más o menos centralizada, organismos públicos - en su mayoría estatales - para la evaluación y ocasionalmente la acreditación de programas e instituciones de educación superior".

Según el autor, la mayoría de esos países integra una organización internacional dedicada exclusivamente a esa finalidad. En cuanto a nuestro país, a partir de 1993, catorce universidades nacionales, una privada y dos asociaciones de facultades afines celebraron convenios con el Ministerio de Cultura y Educación para poner en marcha procesos de evaluación institucional. Hasta fines de 1996, sólo tres (las universidades nacionales de Cuyo, del Sur y de la Patagonia Austral) habían completado el ciclo completo de evaluación interna y externa.

2. La ley no expresa a quién va dirigida la "recomendación". Parecería que la destinataria fuera la propia universidad, la cual, por tratarse precisamente de una recomendación, podría hacer caso omiso de ella. Pero, por otra parte, en función de lo dispuesto en los artículos 41, 42 y 43 de la ley, estudiados en el capítulo anterior, el Ministerio podría, llegado el caso, retirar el reconocimiento oficial del título correspondiente a la carrera desacreditada o no acreditada cuyas deficiencias no fuesen subsanadas en tiempo oportuno. El decreto reglamentario 499/95 (art. 79) parece confirmar esta interpretación enteramente lógica, pues dispone que la acreditación es condición necesaria para el reconocimiento oficial y la consecuente validez nacional de los títulos correspondientes a carreras de grado comprendidos en el artículo 43 de la ley 24.521, o de posgrado. De cualquier modo, el silencio de la ley en una cuestión tan delicada puede llegar a crear problemas.

3. El artículo tiene otros dos incisos que refieren a universidades provinciales y privadas, y a la etapa preparatoria de la puesta en marcha de nuevas universidades nacionales, temas ajenos a este trabajo.

4. El decreto reglamentario 499/95 (art. 4°) establece que tales entidades deben constituirse sin fines de lucro y que, durante los primeros tres años de vigencia de la ley, sólo se reconocerán las constituidas por asociaciones de universidades o de facultades.

5. El funcionamiento de la Coneau ha sido reglamentado por el decreto 173, del 21 de febrero de 1996.

6. Sobre este aspecto pueden verse: Carlos Marquis y Víctor Sigal, *Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria: Estrategia, procedimientos e instrumentos* (Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales, Gobierno Argentino/ BIRF/PNUD; Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, 1993); *Evaluación universitaria en el Mercosur* (Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, 1994) y *Memorias del II Taller sobre experiencias de evaluación universitaria* (2 vol.; Buenos Aires: Secretaría de

Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, 1995), compiladas por Carlos Marquis; como asimismo el n° 6 del boletín informativo *La Universidad*.

## CAPITULO XV

### CONCLUSIONES

1. Concluido el estudio de las cuestiones particulares que nos habíamos propuesto analizar para juzgar, a la luz de los antecedentes históricos, la concordancia o discordancia entre la Constitución nacional reformada y las normas de la ley de educación superior, n° 24.521, en lo que respecta a la autonomía-autarquía universitaria, intentaremos ahora hacer un resumen de las conclusiones a las que arribamos en cada capítulo.

En las tres cuestiones que históricamente han sido fuente de conflicto entre la universidad y el gobierno, a saber: la aprobación de los estatutos (capítulo V), el contralor jurisdiccional de los actos definitivos de las universidades (capítulo VII) y la intervención a la universidad por el Poder Ejecutivo (capítulo XI), es indudable que - con la reserva hecha en su momento sobre algunos aspectos la legislación de los años 1955 a 1957 - la ley 24.521 supera, en beneficio de la autonomía-autarquía, todos los regímenes legales anteriores.

En otras tres cuestiones: el régimen del personal docente y no docente (capítulo VIII), el de alumnos (capítulo IX), y el económico-financiero de las universidades (capítulo X), las normas de la ley no innovan mayormente en los regímenes que podemos considerar tradicionales. Es cierto que el último de estos regímenes contiene la discutida norma acerca de la posibilidad del arancelamiento de los estudios de grado; pero, como la decisión sobre la materia es resorte exclusivo de cada universidad, no puede sostenerse que ella afecte la autonomía o la autarquía.

Está luego la cuestión de los órganos de gobierno (capítulo VI). Aunque las normas legales son muy pocas y nada extraordinarias, es evidente que modifican el actual peso relativo de los estamentos universitarios dentro de los órganos colegiados de muchas universidades, lo cual no puede menos que provocar el descontento de los afectados. Pero si las juzgamos, no a partir de la situación actual, sino con perspectiva histórica, no puede decirse que ellas quiebren realmente una tradición.

Un comentario aparte merecen las tres cuestiones que, como se señaló en anteriores oportunidades, afectan no sólo a las universidades individualmente consideradas, sino también y ante todo al sistema universitario en su conjunto. Tales son la coordinación interuniversitaria (capítulo XII), el régimen de títulos y habilitaciones profesionales (capítulo XI III) y la evaluación y acreditación académicas (capítulo XIV). Es aquí donde se encuentran las mayores innovaciones de la ley y donde ésta ha debido encontrar fórmulas de equilibrio entre las atribuciones del Poder Ejecutivo - o el Ministerio - y los cuerpos orgánicos interuniversitarios integrados por las universidades. Dejando a salvo lo expresado acerca de las atribuciones del Estado en materia de habilitaciones profesionales, la opinión sobre dichas fórmulas depende, a nuestro juicio, de la importancia que se reconozca a los profundos cambios operados durante las últimas décadas en la realidad del sistema, a raíz de la multiplicación de instituciones universitarias, especialmente en lo que refiere a la necesidad de garantizar para el futuro la calidad de la educación impartida en todas ellas.



2. Un detalle ciertamente menor de la ley 24.521, pero que por su novedad merece ser señalado, es el de ser la primera ley que intenta dar una noción global, aunque simplemente descriptiva, tanto de la autonomía como de la autarquía. En efecto, su artículo 29, aplicable a las universidades nacionales, provinciales y privadas, comienza diciendo, como hemos visto:

"Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones (...)".

y luego, en 15 incisos, enuncia tales atribuciones. Otro detalle es que, también por primera vez, figura en una ley universitaria una referencia a la autonomía "*institucional*".

Por su parte, el artículo 59, aplicable exclusivamente a las universidades nacionales, hace lo mismo con la autarquía. Comienza diciendo:

"Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la ley de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones: (...)";

y luego, en 6 incisos, enumera otras tantas atribuciones. Los criterios para la distribución de atribuciones entre ambos artículos podrían, tal vez, merecer algunos reparos técnicos, pero el método adoptado constituye sin duda un progreso con relación a los antecedentes.

3. En síntesis, puede decirse que, con las limitaciones propias de toda obra humana, la ley de educación superior, n° 24.521, constituye un notable avance hacia "la superación, tanto de la denostada *isla* universitaria y su suerte de *soberanía* con rasgos atemporales y espaciales, cuanto de la universidad como *apéndice burocrático* de la administración". Mientras tanto, en el terreno teórico puede seguir el debate sobre sus bondades y sus defectos, pues nadie podría asegurar, por una parte, que sus mejores innovaciones teóricas lleguen a dar los resultados esperados, ni por otra, que sus normas más criticadas produzcan los efectos perjudiciales que algunos temen. Tampoco, que algo bueno para nuestra época deba ser igualmente bueno en todas las venideras, como si la realidad social fuera inmutable. Nada de esto es novedad, pues lo mismo ocurre con la mayoría de las leyes. En estos aspectos, el juicio definitivo lo dará la experiencia. Pero el nudo de la cuestión, tal como la hemos planteado desde el inicio, no es averiguar si el legislador optó por la mejor solución teórica en cada una de las cuestiones particulares examinadas, sino si actuó dentro del margen de sus atribuciones constitucionales en materia de *planes de instrucción universitaria* y de *leyes de organización y de base de la educación*, o si, por el contrario obró sin la debida razonabilidad, retaceando así la autonomía-autarquía garantizadas por la Constitución reformada. Hasta aquí hemos dado nuestra opinión. Ahora el lector formará la suya.

## Nota

1. Vanossi, *Universidad y Facultad de Derecho...*, p.330.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bidart Campos, Germán J. "La 'autonomía' universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el Poder Ejecutivo".  
*El Derecho*, t. 142, p.5 72.
- . *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*. Tomo VI, *La reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Ediar, 1995.
- Balán, Jorge. "Evaluación y acreditación universitaria: perspectivas abiertas por la ley de educación superior". *La Universidad* [Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación], n° 6, septiembre de 1996, p.4.
- Bielsa, Rafael. *Principios de Derecho Administrativo*. 3ª ed. Buenos Aires: Depalma, 1966.
- . *El recurso jerárquico*. 5ª ed. Buenos Aires: Depalma, 1964.
- . *La universidad y su régimen jurídico: Examen de un decreto anómalo*. Buenos Aires, 1959.
- Bravo, Héctor F. "Estructura y dimensión de la universidad". En *Educación popular*. Biblioteca Política Argentina 42. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1983. Págs. 78-83.
- . *Jurisprudencia argentina en materia de educación*. Buenos Aires: Eudeba, 1986.
- Canosa, Armando N. "Un fallo esperado: La autonomía universitaria". *El Derecho*, t. 142, p.576.
- Cantini, José Luis, Alfredo M. van Gelderen, Luis R. Silva, Francisco J. Macías, Roberto Burton Meis, María C. Serrano, Augusto Barcaglioni y Graciela Mariani. *Bases y alternativas para una ley federal de educación*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1983.
- Cassagne, Juan C. "Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria". *El Derecho*, t. 124, p.870.
- Convención Nacional Constituyente. *Diario de sesiones*. Versión taquigráfica. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1994.
- de Estrada, Juan R. "Las universidades nacionales y el recurso de alzada". *La Ley*, t. 1986-E, p. 1018.
- del Mazo, Gabriel. *Participación de los estudiantes en el gobierno de las universidades*. La Plata: Centro de Estudiantes de Derecho, 1942.
- Diez, Manuel M. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Bibliográfica Omega, 1965.
- Fiorini, Bartolomé A. *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: La Ley, 1968.
- . *Recurso jerárquico*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1963.
- Frallicciardi, Bartolomé E. "Autonomía universitaria consagrada por la inaplicabilidad del recurso de alzada". *Jurisprudencia Argentina*, t. 1987-II, p.599.
- Gallegos Frediani, Pablo. "La nueva ley universitaria y el recurso de alzada". *La Ley*, t.1996-B, p.896.
- Gordillo, Agustín A. *Tratado de Derecho Administrativo: Parte general*. Buenos Aires: Macchi, 1974.
- Groisman, Enrique I. *La universidad como problema jurídico*. Buenos Aires: Macchi, 1968.
- Halperin Donghi, Tulio. *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba, 1962.
- Luqui, Juan C. "Autarquía universitaria y recurso jerárquico". *La Ley*, t. 112, p.988.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1965.

- Marquis, Carlos, compilador. *Evaluación universitaria en el Mercosur*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, 1994.
- . *Memorias del II Taller sobre experiencias de evaluación universitaria*. 2 vol. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, 1995.
- Marquis, Carlos y Víctor Sigal. *Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria: Estrategia, procedimientos e instrumentos*. Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales, Gobierno Argentino/BIRF/ PNUD. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, 1993.
- Mignone, Emilio F. "Las incumbencias". Documento 1/94. Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires, 1994.
- . "Título académico, habilitación profesional e incumbencias". *Pensamiento Universitario* [Oficina de Publicaciones de la Universidad de Buenos Aires], n°4/5 (agosto de 1996), págs. 83-99.
- Mundet, Eduardo R. "Breves consideraciones sobre incumbencias profesionales: Decreto 256/94". *Cuaderno del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, 1995-I, págs. 83-94.
- Quiroga Lavié, Humberto. "La autonomía universitaria". *La Ley*, t. 1987-B, p. 724.
- . *Constitución de la Nación Argentina comentada*. Buenos Aires: Zavalía, 1996.
- R. Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. *La Universidad* [Boletín Informativo], año III, n° 6 (septiembre de 1996).
- R. Argentina. Ministerio de Educación y Justicia. *La Revolución Libertadora y la Universidad, 1955-1957*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, 1957.
- Rivarola, Horacio C. *Legislación escolar y ciencia de la educación*. 2ª ed. Buenos Aires, 1936.
- Sanguinetti, Horacio J. *Régimen administrativo de la universidad*. Buenos Aires: Macchi, 1963.
- Sigal, Víctor. *El acceso a la educación superior*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, 1995.
- Vanossi, Jorge R. *Universidad y Facultad de Derecho: Sus problemas*. Buenos Aires: Eudeba, 1989.