

Las oscilaciones de la autonomía universitaria

The Fluctuations of University Autonomy

*Federico Campolieti **

Resumen

El alcance de la autonomía de las universidades nacionales varía según el período histórico que se analice; dado que, durante el siglo pasado, se alternó entre ciclos de mayor y menor injerencia del poder político en el régimen autonómico.

La reforma constitucional de 1994 estableció el doble carácter “autónomo” y “autárquico” de las universidades nacionales. Si bien la jurisprudencia ha admitido que la autonomía queda reservada para las órbitas técnica, científica y político-institucional, al reconocer a las universidades la prerrogativa de dictar sus propias normas fundamentales en ejercicio de una potestad normativa originaria, elegir libremente a sus autoridades, establecer sus planes de estudio, etc.; la autarquía se mantiene en el plano económico-financiero, en la medida en que las universidades nacionales administran y disponen de recursos públicos asignados por el presupuesto nacional.

Sin embargo, habida cuenta de que el Congreso de la Nación conserva las facultades para dictar la legislación de organización y de base de la educación, las tensiones con el modelo autonómico de las universidades no han desaparecido, como lo demuestra la reforma a la Ley de Educación Superior sancionada en el año 2015.

Palabras clave: universidades nacionales – autonomía – autarquía – facultades del Congreso – Ley de Educación Superior

Abstract

The scope of the autonomy of national universities varies according to the historical period analysed, having alternated cycles of greater and lesser interference by political power in the autonomous regime during the last century.

The constitutional reform of 1994 established the “autonomous” and “autarchic” dual character of national universities. Although the jurisprudence has admitted

* Abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública (Universidad de Buenos Aires). Master de Droit Public (Université Paris I – Panthéon Sorbonne). Profesor adjunto de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

that autonomy is reserved to the technical, scientific and political-institutional spheres, recognizing the prerogative of universities to dictate their own fundamental rules in exercising an original normative power, to freely choose their authorities, to establish their syllabi, etc., the autarchy remains on the economic-financial level, to the extent that national universities manage and dispose of public resources assigned by the national budget.

However, given that the Argentine Congress retains the power to dictate the organizational and basic legislation regarding education, the tensions with the autonomous model of universities have not disappeared, as shown by the reform to the Higher Education Law passed in 2015.

Key words: national universities – autonomy – autarchy – powers of Congress – Higher Education Law

I. Introducción

La discusión sobre la autonomía de las universidades nacionales es un tema clásico y recurrente en nuestro derecho público.

Lejos de haber sido solucionado por la reforma constitucional de 1994, el debate sobre el alcance y contenido de esa autonomía persiste luego de la sanción de la Ley Nro. 24.521 de Educación Superior y de los sucesivos pronunciamientos judiciales que se han dictado en las últimas dos décadas. Estos se vinculan no solamente con disposiciones particulares de la mencionada ley, sino también con la recta interpretación que merecen las disposiciones constitucionales en juego, en particular, los incisos 18 y 19 del artículo 75, que regula las atribuciones del Congreso.

La cuestión ha sido puesta nuevamente en el centro de la escena con la reforma introducida hacia finales del año 2015 por la Ley Nro. 27.204 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior¹ que modificó ciertos postulados de la Ley de Educación Superior y que será materia de análisis hacia el final de este artículo.

II. La autonomía como una categoría de la organización administrativa

Un sistema de organización administrativa se define, según sus rasgos predominantes, por su mayor o menor “centralismo” en la asignación de competencias. Así, se parte del presupuesto de que el Poder Ejecutivo –máxima autoridad jerárquica de la Administración central– titulariza todas las competencias administrativas.

A partir de ese postulado, se desarrollan técnicas de transferencia de las competencias a otros órganos (inferiores jerárquicos) dentro de la misma persona estatal o, por el contrario, a otros entes con personalidad jurídica propia y diferenciada. En el primer caso, estamos en presencia de las técnicas de *delegación* o *desconcentración*. En el segundo, el fenómeno se conoce como *descentralización*.²

Si bien existe gran coincidencia en la doctrina administrativista sobre los conceptos

¹ Ley Nro. 27.204 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior, B.O. del 11/11/2015.

empleados, conviene preliminarmente repasar sus implicancias antes de entrar en el concepto de “autonomía”, que es el supuesto de descentralización máxima.

En este sentido, hay delegación cuando un órgano administrativo (sea el Poder Ejecutivo o cualquier otro órgano de la Administración central o descentralizada) transfiere el ejercicio, no la titularidad, de una competencia propia a un órgano jerárquicamente inferior. El delegante conserva la titularidad de la competencia, y puede retomar su ejercicio o avocarse en cualquier momento. El órgano superior sigue siendo responsable por el ejercicio de la competencia por parte del órgano delegado. Hay desconcentración, en cambio, cuando el órgano superior transfiere la titularidad de una competencia al órgano inferior, aun cuando ello implique la creación de un nuevo órgano receptor de tal competencia, siempre dentro de la misma persona estatal.

Como se advierte, tanto la delegación como la desconcentración son fenómenos que se producen en el seno de la misma persona estatal. En ambos casos, el control del órgano superior sobre el accionar del órgano inferior es amplio,³ puede ser ejercido de oficio y comprende no solamente la legitimidad de las decisiones, sino también su oportunidad, mérito y conveniencia.

En contrapartida, la descentralización supone la transferencia o asignación de competencias a entes estatales, distintos de la Administración central, con personalidad jurídica propia.⁴ En estos casos, el control jerárquico se encuentra vedado, por lo que la Administración central únicamente puede ejercer el control de tutela sobre el ente descentralizado, que se limita exclusivamente a examinar la legitimidad de su accionar –siempre que el ente hubiera sido creado por el Congreso–⁵ a instancias de un recurso interpuesto por un particular interesado.

La descentralización implica una partición en el reparto de las decisiones públicas, lo que permite afirmar que a mayor descentralización, mayor atenuación del poder que ejerce la Administración central. Las motivaciones que hacen preferible la descentralización son diversas: puede perseguir, por ejemplo, una mayor eficiencia de gestión o pretender garantizar una independencia de criterio que no se encuentre

² Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, t. I (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998), pp. 248 y ss.

³ Bartolomé A. Fiorini, *Derecho Administrativo*, t. I, 2.ª ed. (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1976), p. 160.

⁴ Agustín A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo. Parte general*, t. I, 10.ª ed. (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009), p. XIV-1.

amenazada por el poder político.

Es en el plano de la descentralización donde juegan los conceptos de *autarquía* y de *autonomía*. Se sostiene habitualmente que la autarquía (descentralización administrativa) es la prerrogativa que tienen las personas estatales de administrarse a sí mismas, sin injerencia de la Administración central.⁶ La autonomía (descentralización política), por su parte, constituye una forma superior de descentralización, porque implica que la persona estatal goza de la prerrogativa de dictar sus propias normas fundamentales en ejercicio de una potestad normativa originaria.

En otras palabras, como bien se ha sostenido,

la asignación de competencias a una entidad con personería jurídica propia, poder normativo originario y una necesaria potestad de generación y administración de recursos importará la creación de una persona pública estatal de tipo autónomo. Mientras que si dicha asignación se diera con un poder normativo derivado y facultades de administración, importaría la creación de una persona pública estatal de tipo autárquica.⁷

Como se advierte, autonomía y autarquía no son sinónimos en el derecho administrativo. Entre ellos existe una diferencia de grados en el marco de la descentralización,⁸ ya que la nota distintiva de la autonomía es la potestad del ente de dictar por sí sus propias normas fundamentales (constitución, estatutos, etc.) y no corresponde que tales normas sean impuestas por un poder exógeno.

De allí que el constituyente de 1994 haya incurrido en un profundo contrasentido cuando en el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional consagró la atribución del Congreso de “sancionar leyes que garanticen [...] la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.⁹ Lógicamente, aceptando el principio de que la imprevisión del constituyente no se presume, entendemos que lo que se pretendió hacer en aquel momento al asignar a las universidades el doble carácter de entes autónomos y autárquicos fue evitar una definición clara en la materia, en ausencia de consenso

⁵ Ver artículo 97 del Decreto Nro. 1759/72.

⁶ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1981), p. 371.

⁷ Agustín A. M. García Sanz, “Autonomía universitaria: ¿camino a una nueva jurisprudencia en la Corte Suprema de Justicia de la Nación?”, *Jurisprudencia Argentina* (febrero de 2004), p. 29.

⁸ En términos simples, como bien se ha graficado, “el ente autónomo [...] es más independiente respecto del Poder Ejecutivo que el ente descentralizado”. Carlos F. Balbín, “Curso de Derecho Administrativo”, *La Ley* (2007): p. 600.

⁹ Constitución de la Nación Argentina [Const.] (1994), art. 75, inciso 19.

político en el seno de la propia convención constituyente.

III. La autonomía universitaria hasta la reforma constitucional de 1994

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, el carácter autónomo de las universidades nacionales en nuestra legislación fue vacilante.¹⁰

A una primera etapa caracterizada por la indiferencia le siguió la sanción de la Ley Avellaneda Nro. 1597 en el año 1885, que marcó la primera intromisión del poder político en el funcionamiento de las universidades nacionales. Mediante esta ley, el Congreso ordenó que los Consejos Superiores de las Universidades de Córdoba y de Buenos Aires dictaran sus estatutos subordinándose a las pautas establecidas en la propia ley.¹¹ Además, dichos estatutos debían ser sometidos a aprobación por parte del Poder Ejecutivo, a quien, adicionalmente, se le otorgó la facultad para nombrar y destituir profesores a propuesta de las facultades respectivas de cada universidad.

¹⁰ La evolución histórico-normativa puede ampliarse en Sanz, “Autonomía universitaria”.

¹¹ Las pautas a las que debían ajustarse los estatutos universitarios estaban explicitadas en el primer artículo de la Ley Nro. 1597: “el Poder Ejecutivo ordenará que los Consejos superiores de las Universidades de Córdoba y de Buenos Aires, dicten sus estatutos en cada una de estas Universidades, subordinándose a las reglas siguientes: 1ª) La Universidad se compondrá de un rector, elegido por la Asamblea universitaria, el cual durará cuatro años, pudiendo ser reelecto; de un Consejo superior y de las Facultades que actualmente funcionan, o que fueren creadas por leyes posteriores. La Asamblea Universitaria es formada por los miembros de todas las Facultades; 2ª El rector es el representante de la Universidad. Preside las sesiones de la Asamblea y del Consejo y ejecuta sus resoluciones. Corresponde asimismo al rector el puesto de honor en todos aquellos actos de solemnidad que las facultades celebren; 3ª El Consejo superior se compone del rector, de los decanos de las facultades y de los delegados que éstas nombren. Resuelve en la última instancia las cuestiones contenciosas que hayan fallado las facultades. Fija los derechos universitarios con la aprobación del Ministro de Instrucción Pública, formula el proyecto de presupuesto para la Universidad y dicta los reglamentos que sean convenientes y necesarios para el régimen común de los estudios y disciplina general de los establecimientos universitarios; 4ª Cada Facultad ejercerá la jurisdicción policial y disciplinaria dentro de sus institutos respectivos. Proyectará los planes de estudios y dará los certificados de exámenes en virtud de los cuales la Universidad expedirá, exclusivamente, los diplomas de las respectivas profesiones científicas. Aprobará o reformará los programas de estudios presentados por los profesores. Dispondrá de los fondos universitarios que le hayan sido designados para sus gastos, rindiendo una cuenta anual al Consejo superior. Y fijará las condiciones de admisibilidad para los estudiantes que ingresen en sus aulas; 5ª En la composición de las facultades entrará, a lo menos, una tercera parte de los profesores que dirigen sus aulas, correspondiendo a la Facultad respectiva el nombramiento de todos los miembros titulares. Todas las facultades tendrán un número igual de miembros que no podrá exceder de quince; 6ª Las cátedras vacantes serán llenadas en la forma siguiente: la Facultad respectiva votará una terna de candidatos que será pasada al Consejo superior, y si éste la aprobare será elevada al Poder Ejecutivo, quien designará de ella al profesor que deba ocupar la cátedra; 7ª 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. Anualmente se dará cuenta al Congreso de la existencia e inversión de estos fondos”.

De esta manera, si bien la ley reconocía la potestad de las universidades de dictar sus propias normas fundamentales –nota propia de la autonomía–, estableció pautas y condiciones a las que los estatutos debían ajustarse y que, sumado a la necesaria aprobación previa por el Poder Ejecutivo, parecería indicar que, en rigor, el legislador de la época no concebía a las universidades sino como meras entidades autárquicas.

La situación cambió radicalmente a partir de la reforma universitaria de 1918, liderada por Deodoro Roca y otros dirigentes estudiantiles inspirados por el propósito de democratizar la enseñanza. Los lineamientos fundamentales de la reforma fueron: (i) la autonomía política, docente y estudiantil, (ii) el cogobierno y la elección de los cargos universitarios por asambleas con representación de los distintos claustros (profesores, graduados y alumnos), (iii) la libertad de cátedra, (iv) la periodicidad de las cátedras y los concursos de oposición para profesores que garanticen la libertad de acceso a la enseñanza y (v) la extensión universitaria.

Se trató de un primer gran avance hacia la autonomía universitaria que influyó en futuras reformas legales y estatutarias, aunque su fuerza inicial fue desvaneciéndose con el paso del tiempo, producto de posteriores injerencias del poder político. El fantasma de la autarquía no desapareció definitivamente con el espíritu autonómico proveniente de la reforma de 1918.

En el año 1947 se sancionó la Ley del Régimen Universitario Nro. 13.031, que contenía 119 artículos, hecho que muestra, por sí solo, que el legislador avanzó sobre numerosos aspectos propios del régimen universitario en desmedro de la autonomía. De esta manera, la ley regulaba de modo detallado las funciones y objetivos, la estructura de gobierno y los recursos de las universidades nacionales, junto con el régimen docente de las propias facultades. Esta ley devolvió un alto poder de intervención al Poder Ejecutivo, quien designaba al rector y a los profesores titulares. La autonomía quedó así reducida exclusivamente a aquellas cuestiones puramente “técnicas y científicas”.¹²

Posteriormente, en el año 1954, se sancionó la Ley Orgánica de Universidades Nro. 14.297 que mantuvo las bases de la autarquía administrativa y reguló la estructura del gobierno universitario y de las facultades, así como el régimen docente. El rector seguía siendo designado por el Poder Ejecutivo y el Consejo Nacional Universitario estaba

¹² Ley Nro. 13.031 de Reforma Universitaria - Plan Quinquenal, *B.O.* del 04/11/1947, art. 1.

compuesto por todos los rectores nacionales y presidido por el Ministro de Educación de la Nación.¹³ Como nota de color, tan invasiva era la ley que, curiosamente, regulaba hasta el ingreso a la carrera docente en cada facultad,¹⁴ temática que debería haber sido reservada a las propias universidades.

Durante el gobierno de facto de 1955, el movimiento pendular hacia la autonomía reapareció con el dictado de los Decretos-Ley Nro. 477/55 y 6403/55, que derogaron las Leyes Nro. 13.031 y 14.297 y retornaron a los principios de la reforma universitaria de 1918. Se dispuso que las universidades nacionales dictaran sus propios estatutos y se les reconoció la facultad de elegir y remover por sí mismas sus autoridades y profesores, sin intervención del poder político.

En el año 1967 se sancionó la Ley Orgánica de las Universidades Nacionales Nro. 17.245, que retornaba al principio salomónico de “la autonomía académica y la autarquía financiera y administrativa”, reconocido por el Estado Nacional a las universidades. Se trató de una ley extensa, de 126 artículos, que regulaba con un alto grado de detalle el régimen de gobierno, de enseñanza y económico-financiero de las universidades nacionales, entre otros aspectos relevantes.

Mediante el Decreto Nro. 154/1983, se restableció la vigencia de los estatutos universitarios que rigieron en agosto de 1966. Esto fue ratificado por la Ley Nro. 23.068 del año 1984, que aprobó el régimen provisorio de normalización de las universidades.

¹³ Como particularidad en cuanto a los contenidos de la currícula universitaria, el artículo 2 de la Ley Nro. 14.297 establecía que todos los planes de estudios “comprenderán, además de sus materias específicas, cursos dedicados a la cultura filosófica, al conocimiento de la doctrina nacional y a la formación política ordenada por la Constitución”.

¹⁴ La carrera docente estaba regulada en los artículos 52 y 53 de la Ley, que establecían que: “todo egresado de la universidad con cinco o más años de ejercicio profesional que reúna trabajos, títulos y antecedentes científicos suficientes, podrá solicitar al consejo directivo un permiso para enseñar, y cumplidos los requisitos exigidos para demostrar su capacidad docente, que establecerá cada facultad, se le conferirá permiso para enseñar en carácter de venia docendi. Sus antecedentes como tal serán tenidos en cuenta con preferencia en los concursos de profesor adjunto. El régimen de la enseñanza del venia docendi, será reglamentado por cada facultad.” [...] “Cada facultad reglamentará su carrera docente ajustándose a las siguientes bases: 1) El aspirante a profesor universitario cursará un período de adscripción a una determinada cátedra, durante el cual realizará trabajos de investigación o seminario, bajo la dirección del respectivo profesor, y ejercicios docentes en materia de su adscripción; completará su preparación con cursos obligatorios sobre materias de cultura general. Podrán implantarse o no, según las características de cada facultad, exámenes finales para la aprobación de las materias de adscripción; 2) Cumplido esto, el aspirante a profesor pasará a ejercer la docencia complementaria bajo la dirección del profesor titular y durante el tiempo que fijará cada facultad para cada asignatura; 3) Terminada esta etapa, y previo un examen general de competencia técnica y docente sobre la materia de su dedicación, será reconocido como docente autorizado; y 4) El docente autorizado tendrá las obligaciones que le fije cada facultad y sus antecedentes serán tenidos en cuenta con preferencia en los concursos de profesor adjunto”.

Esta ley estableció un régimen de reincorporación del personal docente y no docente cesanteado, prescindido u obligado a renunciar por motivos políticos o gremiales durante el gobierno de facto. Además, abrió una instancia de impugnación para todos los concursos sustanciados durante aquel período.

Con estos antecedentes normativos se llega a la reforma constitucional de 1994, no sin antes destacar un importante fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 1991, “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN)”¹⁵ que, en la antesala de la reforma, se pronunció duramente en favor de la autarquía universitaria.

En el caso, se discutía la validez del Decreto Nro. 1111/89, que había anulado la Resolución C.S. Nro. 474/86 mediante la cual la Universidad de Buenos Aires había declarado la incompetencia del Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación) para entender en los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones definitivas de los órganos superiores de la Universidad. En otras palabras, se discutía si el Poder Ejecutivo podía ejercer el control de tutela administrativa sobre la Universidad, es decir, revisar la legitimidad de sus decisiones, esquema de control natural de la Administración central sobre las entidades autárquicas, pero extraño a los entes autónomos.

El Máximo Tribunal rechazó el planteo de la Universidad y destacó enfáticamente que:

a diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas porque se dictan sus propias normas [...], 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 le son impuestas (art. 67, inc. 16, Constitución Nacional) [...], 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. En síntesis, la denominada autonomía universitaria no impide que otros órganos controlen la legitimidad de sus actos [...] La falta de ese contralor las convertiría en entidades independientes, desnaturalizando el régimen jurídico que les es propio.

¹⁵ CSJN, “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN)”, 18/06/1991, *Fallos*: 314:570.

Adicionalmente, la Corte Suprema destacó que, bajo el régimen de la Ley Nro. 23.068, si los estatutos universitarios debían ser aprobados por el Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación), “ello significa que las universidades nacionales carecen de las atribuciones normativas propias y excluyentes”,¹⁶ es decir, carecían precisamente de la nota característica de la autonomía.

El fallo, que significó un evidente retroceso para la autonomía universitaria, recibió comentarios mayoritariamente favorables desde la doctrina administrativista. En este sentido, se sostuvo que:

la Corte pone la cuestión en sus justos términos. La universidad quiso que la autonomía científica y académica de que gozan -y deben gozar- los claustros de altos estudios se tornara, también, en autonomía jurídica, institucional, y ello no es posible en nuestro sistema actualmente vigente [...] La universidad es autónoma -y en esto se diferencia enormemente de los restantes entes autárquicos- para elegir a sus autoridades por el sufragio de los miembros de sus claustros, es autónoma también para decidir sus planes de estudio, etc. [...] pero no es autónoma para evitar que, en lo típicamente administrativo, sus decisiones sean revisadas por órganos de la Administración central.¹⁷

De la misma manera, se dijo del fallo que:

coincidimos en líneas generales con la decisión y fundamentos del voto de la mayoría [...] Si se concibiera de otra manera, unido ello a las restantes interpretaciones de la actora sobre la autonomía universitaria, estaríamos ante el supuesto de declaración de soberanía de un ente estatal [...] por ello consideramos que éste era un fallo esperado”.¹⁸

IV. La autonomía universitaria luego la reforma constitucional de 1994. La ley de educación superior

Como hemos anticipado, al seno de la convención constituyente de 1994, llegaron las dos posiciones acérrimas en la materia, representadas por aquellos que pretendían mantener la autarquía de las universidades -y reservar una cierta cuota de injerencia del poder político, sobre todo en el plano administrativo y económico-financiero- y

¹⁶ CSJN, “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN)”, 18/06/1991, *Fallos*: 314:570.

¹⁷ Alberto B. Bianchi, “El viejo problema de la autonomía universitaria en un fallo de la Corte Suprema con algunos balcones a la polémica (Un ‘holding’ que parece ‘obiter’ y un ‘obiter’ que parece ‘holding’)”, *Derecho Administrativo - Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica (ReDA)*, nro. 6 (1991): p. 139.

¹⁸ Armando N. Canosa, “Un fallo esperado. La autonomía universitaria”, *El Derecho* 142, (1991): p. 586.

aquellos que propugnaban la independencia de las universidades, bajo un esquema autonómico puro.

La falta de consenso culminó en la fórmula contemporizadora que contiene el actual artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional, que pareció conformar a todos sin brindar una definición concreta: las universidades nacionales son autónomas y autárquicas. Esta proposición desafía las leyes de la lógica, en particular, el principio de no contradicción, como si algo pudiera ser y no ser al mismo tiempo.

La doctrina constitucional ha intentado explicar la naturaleza bifronte de las universidades y ha asignado la autonomía a las facetas técnica, científica y política, y el concepto de autarquía lo reserva para el plano económico-financiero. Es decir, las universidades nacionales son autónomas para darse sus propios estatutos, regular su estructura y funcionamiento, autogobernarse, elegir a sus propias autoridades y profesores, sin interferencia del poder político,¹⁹ además de gozar de la libertad académica y científica, que se traduce en la libertad de cátedra y la aprobación de los planes de estudio.

Sin embargo, son autárquicas en la medida en que se encuentran sujetas a la reglamentación del Congreso, que tiene la atribución de dictar “planes de instrucción general y universitaria” y leyes “de organización y de base de la educación”²⁰, es decir, fijar las políticas generales de la educación superior. Asimismo, la autarquía refiere al contralor de las cuentas de las universidades por parte del Congreso –actualmente, a través de la Auditoría General de la Nación–.²¹ En la medida en que la mayor proporción de los recursos económicos proviene del presupuesto nacional, las universidades se encuentran alcanzadas por las previsiones de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional Nro. 24.156, por lo que resulta comprensible la atenuación de la autonomía en este aspecto.²²

En este contexto, se sancionó en el año 1995 la Ley de Educación Superior Nro. 24.521, que también refleja la posición ecléctica del constituyente entre la autonomía y

¹⁹ María Angélica Gelli, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, t. II, 4ª ed., (Buenos Aires: La Ley, 2008), p. 205.

²⁰ Constitución de la Nación Argentina [Const.] (1994), art. 75, incisos 18 y 19.

²¹ Ley Nro. 24.521 de Educación Superior, B.O. del 07/08/1995, art. 59 bis.

la autarquía. Si bien se trata de una ley de contenidos mínimos, no siempre se respeta la línea divisoria entre lo que correspondería decidir al Congreso –en su doble carácter de definidor de políticas generales y proveedor de fondos– y aquellos ámbitos de decisión que deberían estar exclusivamente reservados a las universidades. En efecto, por un lado, el Estado Nacional se adjudicó la responsabilidad “indelegable” en la educación superior, expresión que tendría virtualidad para justificar cualquier intromisión en el ámbito propio de las universidades, más las potestades de proveer su financiamiento, supervisión y fiscalización.

Asimismo, la ley fija los fines y objetivos de la educación superior, así como su estructura y su articulación con otros niveles educativos, las funciones básicas de las instituciones universitarias, sus bases organizativas y requisitos mínimos de gobierno, derechos y deberes de profesores y estudiantes, entre otras cuestiones.

Por otro lado, afirma la “autonomía académica e institucional” de las universidades nacionales, reconociéndoles una variada gama de atribuciones.²³ Pero, por más amplias que fueren esas atribuciones, cabría preguntarse si existen en cabeza de las universidades porque el Congreso se las reconoce o porque se derivan de su autonomía constitucional –y, consecuentemente, el Congreso nada podría reconocer o dejar de reconocer–, con lo que el debate perdurará.

Un aspecto positivo de la ley en el camino hacia la autonomía fue la eliminación del recurso de alzada contra las decisiones de los órganos superiores de las universidades. De esta manera, se suprimió el control administrativo de tutela por el poder político y se dispuso, en su lugar, un recurso judicial directo ante la Cámara Federal de Apelaciones que fuese competente en razón del territorio.²⁴

²² Adelina Loianno, “La nueva cláusula del progreso”, en *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial* t. 3, dir. Daniel A. Sabsay y coord. Pablo L. Manili (Buenos Aires: Hammurabi, 2010), p. 578.

²³ Ver artículo 29 de la Ley Nro. 24.521. Se destacan, a título enunciativo: (i) dictar y reformar sus estatutos (debiendo ser comunicados al Ministerio de Educación); (ii) definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades; (iii) administrar sus bienes y recursos; (iv) crear carreras universitarias de grado y de posgrado; (v) formular y desarrollar planes de estudio; (vi) otorgar grados académicos y títulos habilitantes; (vii) establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente; (viii) designar y remover al personal; entre otros.

²⁴ Ley Nro. 24.521, art. 32.

En otro orden de cosas, la facultad de intervenir las universidades queda reservada al Congreso (o, durante su receso, al Poder Ejecutivo *ad referendum* del Congreso) por un plazo determinado no superior a seis meses y siempre que medie alguna de las causales graves y excepcionales taxativamente fijadas por la ley: (i) conflicto que haga imposible el normal funcionamiento de la institución, (ii) grave alteración del orden público o (iii) manifiesto incumplimiento de la ley.²⁵ La ley aclara que la intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica.

Finalmente, la ley atribuye al Ministerio de Educación la competencia para formular las políticas generales en materia universitaria, siempre que se respete el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias.²⁶ Nuevamente, el legislador apela al equilibrio y la prudencia entre ambas partes para evitar el conflicto.

Resta señalar que, con posterioridad a la sanción de la Ley de Educación Superior, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo la oportunidad de pronunciarse en varias oportunidades sobre el alcance de la autonomía, ahora reconocida constitucionalmente, al analizar cuestionamientos a distintas disposiciones de la ley.

Quizás el fallo más recordado sea “Monges, Analía M. c/ Universidad de Buenos Aires” de 1996,²⁷ en el que se discutía la constitucionalidad del artículo 50 de la Ley de Educación Superior que, en su redacción original, disponía que “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”.²⁸

En virtud de esa norma, el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina había creado el Curso Preuniversitario de Ingreso (CPI) mediante la Resolución Nro. 1219/95. Esta pretendió ser desconocida por la Resolución Nro. 2314/95 del Consejo Superior de la Universidad, bajo el argumento de que frustraba el Ciclo Básico Común, que era el sistema implementado por la Universidad para todas las facultades, en el entendimiento de que el artículo 50 de la ley –norma habilitante– violaba la autonomía universitaria al regular las pautas de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes.

²⁵ Ley Nro. 24.521, art. 30.

²⁶ Ley Nro. 24.521, art. 70.

²⁷ CSJN, “Monges, Analía M. c/ Universidad de Buenos Aires”, 26/12/1996, *Fallos*: 319:3148.

²⁸ Ley Nro. 24.521, art. 50 (redacción original).

En el fallo, la Corte Suprema validó la disposición legal cuestionada y reafirmó las atribuciones históricas del Congreso para dictar planes de instrucción general y universitaria y, en uso de esas atribuciones, regular o delegar parte de esas competencias en las propias universidades. A criterio de la Corte:

la llamada ‘autonomía universitaria’ no era sino una consecuencia de la delegación legislativa que, como tal, no sólo podía ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino que debía, además, someterse a los límites y condiciones impuestas por éste.

Más aun, el Alto Tribunal entendió que la jerarquía constitucional de ciertos tratados internacionales –entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– que establecen que “la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados”,²⁹ habilitaba al legislador a delegar directamente en las facultades el modo de admisión de los estudiantes. En palabras del tribunal, ello “no desconoce sino que afirma la autonomía de las universidades, ya que el Congreso lo atribuyó a órganos integrantes de aquéllas”.³⁰

Finalmente, la Corte concluyó que “la autonomía y autarquía universitarias tienen el mismo rango o jerarquía constitucional que el acceso sobre la base de la capacidad. La autonomía no puede estar reñida con el principio de acceso por capacidad”.³¹

Otro recordado precedente, que también significó un respaldo para las disposiciones de la Ley de Educación Superior y, a la vez, un revés para la posición de las universidades, fue “Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/ Universidad de Luján”, de 1999.³² En el caso, la Universidad cuestionó la constitucionalidad de los artículos 34, 53, 79 y 80 de la ley, así como las observaciones que el Ministerio de Educación le había formulado a sus estatutos por considerar que ello vulneraba la autonomía universitaria.

En el fallo, la Corte Suprema rechazó enteramente el planteo de la Universidad y reafirmó la regulación del Congreso al recordar que:

²⁹ Ver el art. 13, párrafo 2, apartado c del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³⁰ CSJN, “Monges”.

³¹ CSJN, “Monges”.

³² CSJN, “Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/ Universidad de Luján s/ Aplicación Ley 24521”, 27/05/1999, *Fallos*: 322:842.

la autonomía universitaria implica libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, así como la facultad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades [...] por su parte la autarquía es complementaria del término anterior y por ella debe entenderse [...] la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asignará a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto, como así también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer sobre los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones.³³

Luego de delimitar los ámbitos propios de la autonomía y la autarquía, el Alto Tribunal fue más específico y sostuvo que la potestad de las universidades de elaborar sus estatutos y normas de funcionamiento interno:

no supone en modo alguno que pueda desorbitarse esa competencia del ámbito interno que le es propio, hasta el extremo de configurarla como una facultad tan absoluta que venga a constituir un obstáculo insuperable al ejercicio de las potestades que confiere la Constitución al Congreso para crear, organizar y modificar las estructuras básicas universitarias en la manera en que estime más adecuada a la buena gestión de la enseñanza superior.³⁴

Y como desprendimiento lógico de la afirmación anterior, el Máximo Tribunal concluyó que:

por amplia que sea la autonomía consagrada por la reciente reforma constitucional, ésta no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que la autonomía universitaria es por sí misma un poder en sentido institucional, equiparándola a la situación de las provincias.³⁵

En simultáneo con este fallo, la Corte Suprema ratificó su doctrina en “Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional”, también de 1999.³⁶ En el caso, la Universidad había impugnado la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley de Educación Superior por considerarlas lesivas de la autonomía consagrada constitucionalmente. En particular, la Universidad impugnó (i) los artículos 34 y 29, inciso a), que sometían sus estatutos a la aprobación por la Administración central; (ii) los artículos 29, inciso f) y 42, que regulaban el otorgamiento de grados académicos y

³³ CSJN, “Estado Nacional”.

³⁴ CSJN, “Estado Nacional”.

³⁵ CSJN, “Estado Nacional”.

títulos habilitantes y carga horaria mínima; (iii) el artículo 43, que imponía ciertos contenidos curriculares básicos; (iv) los artículos 44 y 47, que regulaban la evaluación y acreditación; (v) el artículo 50, que fijaba un rendimiento académico mínimo exigible y el régimen de admisión; (vi) el artículo 51, que establecía el ingreso a la carrera académica; (vii) los artículos 53 y 54, que establecían la integración de los órganos de gobierno y la duración de los mandatos; (viii) el artículo 57, que obligaba la constitución de un tribunal administrativo; (ix) el artículo 78, que mandaba a adecuar las plantas docentes y (x) los artículos 79 y 80, que fijaban plazos perentorios para la adecuación de los estatutos y la integración de los órganos colegiados de gobierno.

La Corte Suprema rechazó enteramente todos los planteos de inconstitucionalidad promovidos por la Universidad y reiteró así el criterio general según el cual la Constitución Nacional dispone la responsabilidad indelegable del Estado Nacional de definir el modelo institucional de la universidad estatal, que no se encuentra limitado por la autonomía universitaria.

Con la modificación de la composición de la Corte Suprema en el año 2004, se comenzó a advertir un cambio en la tendencia jurisprudencial del tribunal respecto de la noción de autonomía universitaria. Así, en los fallos dictados a partir de ese año, se evidencia una posición menos restrictiva que la anterior en cuanto al régimen autonómico, más favorable a un mayor reconocimiento de las facultades y atribuciones propias de las universidades y, por ende, menos tolerante con el intervencionismo del poder político.³⁷

Tal es el caso, por ejemplo, del fallo “Ministerio de Cultura y Educación–Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521” de 2008.³⁸ En el caso, la Corte Suprema convalidó diversas disposiciones del estatuto de la Universidad Nacional de La Plata que habían sido observadas por el Ministerio de Educación como contrarias a la Ley de Educación Superior.

³⁶ CSJN, “Universidad Nacional de Córdoba (doctor Eduardo Humberto Staricco -rector) c/ Estado Nacional”, 27/05/1999, *Fallos*: 322:919.

³⁷ Silvia B. Palacio de Caeiro, “Autonomía y autarquía universitaria en la interpretación constitucional”, *La Ley* F-849 (2008).

³⁸ CSJN, “Ministerio de Cultura y Educación – Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521”, 06/05/2008, *Fallos*: 331:1123.

En particular, el Alto Tribunal entendió que los estatutos de la Universidad Nacional de La Plata, dictados en ejercicio de su autonomía, no vulneraban la Ley de Educación Superior en cuanto: (i) establecían la gratuidad de la educación de grado, aun sin aludir al principio de equidad, y que la posibilidad de obtener recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional era una decisión que quedaba en el ámbito de la autonomía de la institución; (ii) permitían la participación del personal no docente en los órganos de gobierno (dos en el Consejo Superior de la Universidad y uno en los Consejos Académicos y Directivos de las Facultades), con voz pero sin voto; (iii) reglamentaban situaciones de excepción a la regla según la cual los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, pueden elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria y (iv) delegaban en las facultades las condiciones de regularidad de los estudiantes para elegir sus representantes.

El mismo criterio deferente hacia las decisiones políticas de las universidades puede verse en el fallo “Ministerio de Cultura y Educación de la Nación c/ Universidad Nacional de La Plata s/ inf. ley 24.521 art. 34”³⁹ de 2016. En el caso, la Corte Suprema convalidó una reforma al estatuto de la Universidad Nacional de La Plata –cuestionada por el Ministerio de Educación por contrariar la Ley de Educación Superior–, que preveía la conformación del padrón de graduados y su representación en los órganos de gobierno universitario con la participación de los ayudantes diplomados.

En conclusión, si bien la jurisprudencia inmediatamente posterior a la reforma constitucional de 1994 se mostró restrictiva respecto del alcance de la autonomía universitaria, una década más tarde comenzó a evidenciarse una tendencia inversa, más respetuosa y deferente de los contenidos propios de un régimen autonómico.

V. La reciente reforma introducida por la Ley Nro. 27.204

En noviembre de 2015 se sancionó la Ley Nro. 27.204, que constituye la última reforma a la Ley de Educación Superior. Como sucede con toda ley, si bien existen disposiciones que pueden considerarse positivas y otras que resultan criticables, en

³⁹ CSJN, “Ministerio de Cultura y Educación de la Nación c/ Universidad Nacional de La Plata s/ inf. Ley 24.521 art. 34”, 16/02/2016, *Fallos*: 339:115.

líneas generales se trata de una reforma que avanza indebidamente sobre la autonomía universitaria y configura un retroceso en la materia.

Entre las disposiciones que no deberían merecer cuestionamiento se anotan, en primer lugar, la incorporación del artículo 59 bis, que confiere el control administrativo externo de las universidades nacionales a la Auditoría General de la Nación. Se trata de una consecuencia lógica de la autarquía económico-financiera de las universidades y de la provisión de recursos del Tesoro Nacional para su sostenimiento. Resulta difícil encontrar un argumento válido para oponerse a un control sobre la utilización de los recursos públicos. En segundo lugar, la modificación del artículo 50, que tanta controversia había generado aun luego de su convalidación por la Corte en el fallo Monges. La fórmula actual parece más adecuada al principio de autonomía universitaria: “cada institución universitaria nacional dictará normas sobre regularidad en los estudios que establezcan las condiciones académicas exigibles”.⁴⁰

Las disposiciones que han merecido agudas críticas por alejarse del ideal autonómico son:

(i) la incorporación del artículo 2 bis, que establece que los estudios de grado son “gratuitos”, prohibiéndose la fijación de cualquier gravamen, tasa o arancel directo o indirecto. Asimismo, se prohíbe a las universidades nacionales suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, “que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización”.⁴¹

Se trata de una norma que vulnera la autonomía universitaria. Sin ánimo de pronunciarnos sobre la conveniencia o inconveniencia de la gratuidad de la educación de grado o sobre el establecimiento de aranceles, resulta evidente que esa decisión debe ser adoptada por las propias universidades, en la medida en que integra el núcleo de su autonomía, y no ser impuesta por el Congreso. Más grave parece la prohibición que se coloca en cabeza de las universidades para celebrar convenios con otras entidades, que puedan ser calificados bajo los parámetros ideológicos vagos que contiene la norma y que difícilmente pueda saberse con cierto grado de objetividad a qué apuntan.

⁴⁰ Ley Nro. 24.521, art. 50.

⁴¹ Ley Nro. 24.521, art. 2 bis.

(ii) la modificación del artículo 7, que establece el acceso a la universidad “de manera libre e irrestricta”.⁴²

Nuevamente, el eventual acceso “libre e irrestricto” es una cuestión que debe ser decidida por las propias universidades en ejercicio de su autonomía, no por el poder político. La reforma contraviene, además, el artículo 13, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –de jerarquía constitucional–, que establece el principio de acceso a la educación superior sobre la base de la capacidad, como reconoció la Corte en el fallo Monges. A ello se añade la imposición a las universidades de realizar procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional, que resultan extraños a un esquema de educación superior seria y que deberían, en todo caso, ser implementados en la educación secundaria.

(iii) la modificación del artículo 58, que elimina el requisito bajo el cual los aportes del Tesoro Nacional a las universidades debían ser asignados en base a indicadores de equidad y eficiencia de cada universidad.

(iv) la modificación del artículo 59, inciso c), que establece el sistema de becas y ayudas para estudiantes que, por razones económicas, no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios. De esta manera, se elimina el requisito de que el estudiante demuestre aptitud suficiente frente a las exigencias académicas de la institución. En términos simples, mientras que para obtener una beca antes se exigía carencia de recursos y un cierto esfuerzo del estudiante, ahora bastaría solamente con lo primero.

Es altamente probable que se judicialice la discusión sobre la validez de varias de las normas introducidas por esta reforma. De hecho, existe una sentencia firme de primera instancia (no apelada por el Estado Nacional) que declaró la inconstitucionalidad del artículo 2, inciso a) de la Ley de Educación Superior –texto modificado por la Ley Nro. 27.204– en cuanto regula el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso para todos aquellos que lo requieran y reúnan las condiciones establecidas en la ley, por tratarse de una norma lesiva de la autonomía universitaria.⁴³

⁴² Ley Nro. 24.521, art. 7.

⁴³ Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Nro. 9, “Universidad Nacional de La Matanza c/ Estado Nacional – Ministerio de Cultura y Educación s/ Amparo Ley 16.986”, Expte. Nro. 80419/2015, 22/03/2016. Ver, asimismo, Juan M. Otero, “Autonomía universitaria y condiciones de ingreso libre e irrestricto a las carreras de grado en las universidades nacionales”, *La Ley* (2016).

VI. Algunas reflexiones finales

Como hemos repasado en este artículo, a lo largo de la historia argentina la autonomía universitaria ha oscilado entre épocas de mayor reconocimiento y respeto y períodos más sombríos, signados por una mayor intervención del poder político. El reconocimiento constitucional del doble carácter autónomo y autárquico de las universidades nacionales sirve de muestra de esas tensiones.

Una interpretación posible del texto constitucional es que la autonomía universitaria debe prevalecer sobre el concepto de autarquía, dado que esta noción se encuentra enteramente comprendida por aquella.⁴⁴ Dado que la potestad de darse normas originarias en materia institucional lleva implícita la de emitir normas derivadas y de auto-administrarse, la autarquía quedaría subsumida en la autonomía y no a la inversa.

Sin perjuicio de ello, forzoso es reconocer que aquellas tensiones han desaparecido. Tampoco debe extrañar, porque la tentación para el poder político es grande. Se trata de definir quién impone el modelo de educación superior, que incluye la administración del conocimiento y de la investigación.

A la consagración constitucional de la autonomía universitaria en 1994 le siguió una jurisprudencia inicialmente restrictiva. Cuando esa jurisprudencia comenzó a virar hacia un reconocimiento más pleno de la autonomía, el Congreso sancionó una reforma invasiva sobre sus principios más trascendentes.

Es cierto que el objetivo de consagrar constitucionalmente la autonomía fue desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, pero no de la potestad regulatoria del Congreso. En este sentido, basta recordar las palabras del convencional Quiroga Lavié en aquel momento:

se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la económica y financiera, a la administrativa, a la académica [...] pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria organizacional y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la República.⁴⁵

La cuestión fundamental pasa, entonces, por determinar el alcance y contenido de esa autonomía. En otras palabras, definir en qué lugar trazamos la línea divisoria en la

⁴⁴ García Sanz, "Autonomía universitaria".

que termina la potestad regulatoria del Congreso y comienza la autonomía de las universidades.

VII. Bibliografía

- Bianchi, Alberto B. “El viejo problema de la autonomía universitaria en un fallo de la Corte Suprema con algunos balcones a la polémica (Un *holding* que parece *obiter* y un *obiter* que parece *holding*)”. *Derecho Administrativo - Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica (ReDA)*, nro. 6 (1991): p. 6-131.
- Canosa, Armando. “Un fallo esperado. La autonomía universitaria”. *El Derecho*, nro. 142 (1991): pp. 576-586.
- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo* t. I. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998.
- Fiorini, Bartolomé A. *Derecho Administrativo* t. I. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1976.
- García Sanz, Agustín A. M. “Autonomía universitaria: ¿camino a una nueva jurisprudencia en la Corte Suprema de Justicia de la Nación?”. *Jurisprudencia Argentina* (febrero de 2004).
- Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada* t. II. 4.^a ed. Buenos Aires: La Ley, 2008.
- Gordillo, Agustín A. *Tratado de Derecho Administrativo. Parte general* t. I. 10.^a ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009.
- Loianno, Adelina. “La nueva cláusula del progreso”. En *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial* t. 3, dirigido por Sabsay Daniel A. y coordinado por Manili Pablo L. Buenos Aires: Hammurabi, 2010.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo* t. I. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1981.

⁴⁵ Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 24.^a Reunión, Sesión Ordinaria (continuación), 4 de agosto de 1994, 3266.

Palacio de Caeiro, Silvia B. “Autonomía y autarquía universitaria en la interpretación constitucional”. *La Ley* (2008).