

La autonomía universitaria en la Constitución Nacional y en la legislación

Norberto E. Fraga*

La Reforma Universitaria de 1918

Hace tres años, en el 2018, se cumplió el centésimo aniversario de la Reforma Universitaria, que tuvo una amplia repercusión no sólo en el país, sino también en América Latina. Su legado implicó la democratización de la universidad, la renovación de su organización, de la metodología de enseñanza y una mayor autonomía institucional y académica.

El contexto histórico en que se produjo fue, en el orden internacional, el fin de la Primera Guerra Mundial, y en el orden interno, la plena presidencia de don Hipólito Yrigoyen, elegido en 1916 por aplicación de la Ley Sáenz Peña. He señalado en otro artículo que la Reforma no fue un hecho único y aislado, sino un conjunto de ideas, actitudes y acciones producidas en el seno de un movimiento estudiantil originado en Córdoba que procuró la revisión y modernización de las estructuras universitarias y, en especial de la enseñanza, en buena medida, anquilosadas.

La oposición al movimiento reformista estuvo integrada por los grupos más conservadores de orientación católica, muchos de ellos miembros de la llamada “Corda Frates” y por los centros católicos de estudiantes.

La lucha entre reformistas y antirreformistas revistió a veces características violentas con enfrentamientos ideológicos y físicos agudos. El 21 de junio de 1918, los primeros publicaron el célebre *Manifiesto Liminar*, en el que se establecían y proclamaban los principales objetivos del movimiento, siendo su posible redactor Deodoro Roca.

Cito brevemente algunos de sus fundamentos:

Acabamos de romper la última cadena que, en pleno siglo XX, nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica [...] los dolores que quedan son las libertades que faltan [...] era necesario borrar para siempre el recuerdo de los contrarrevolucionarios de mayo [...]. Nuestro régimen universitario aun el más reciente es anacrónico. Está fundado sobre una especie de derecho divino; el derecho divino del profesorado universitario [...]. La federación Universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen [...]. Los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo contribuyendo a mantener a la universidad apartada de la ciencia y de las disciplinas modernas, las lecciones encerradas en la repetición de rutina interminable de viejos textos amparaban el espíritu de rutina y de sumisión. Los cuerpos universitarios, celosos guardianes de los dogmas, trataban de mantener en clausura a la juventud, creyendo que la conspiración del silencio puede ser ejercida en contra de la ciencia.

En mi opinión las ideas reformistas en su desarrollo posterior al movimiento inicial han devenido en una concepción que se puede identificar con lo liberal en lo político y en la idea de apertura e inclusión en lo social y educativo.

De alguna manera, el reclamo de una mayor participación estudiantil en el gobierno universitario reivindica la primigenia concepción de

* Abogado y escribano (UBA) y especialista en educación superior (OUI Montreal). Profesor universitario. Vicepresidente de la International Law Association (rama Argentina). Fue secretario académico y vicerrector de la Universidad Argentina de la Empresa, vicerrector de la Universidad de Palermo y rector de la Universidad de la Marina Mercante. Es autor del libro *El régimen jurídico de la educación superior, y escritor y conferencista*.

las universidades medievales (léase Bolonia, París, Salerno, etc.) como sociedades de estudiantes y maestros.

Los aportes perdurables de la Reforma, la autonomía, la libertad de cátedra, la asistencia libre, los concursos docentes y la representación estudiantil en el gobierno de la universidad no se materializaron en forma inmediata. Fueron el resultado de un largo proceso con avances y retrocesos notorios.

Así, hubo períodos en que las universidades estatales estuvieron sometidas al gobierno de turno, por ejemplo, durante el gobierno del Gral. Juan Domingo Perón (1946-1955), el régimen militar de la Revolución Argentina (1966-1973) y el régimen militar de 1976-1983.

La autonomía y el cogobierno se instrumentaron a partir de la Revolución de 1955, inaugurando un brillante período que fue interrumpido en 1966 con la llamada “Noche de los Bastones Largos”. Su definitiva incorporación fue obra del gobierno del Dr. Raúl R. Alfonsín en 1983. Cabe agregar que el no arancelamiento de las universidades estatales fue producto de la Ley 14297/54, sancionada durante el gobierno del Gral. Perón e incorporada a la Constitución Nacional por la reforma de 1994.

La autonomía universitaria: el concepto jurídico

Los conceptos de autonomía y autarquía han sido tradicionalmente polémicos en nuestra doctrina constitucional y de derecho administrativo.

Con relación a las universidades nacionales, la cuestión de autonomía y autarquía ha adquirido rango constitucional, a partir de la reforma de 1994. De allí la importancia de esclarecer su significado, mediante el análisis del texto de la Constitución Nacional

Esta prescribe en el artículo 75, inciso 18: “Corresponde al Congreso [...] 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”.

El artículo 75, inciso 19, reza en su parte pertinente:

Corresponde al Congreso [...] Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

[...]

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.

Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

El análisis del debate en la Convención Nacional Constituyente no arroja mayor claridad sobre los conceptos aludidos.

De allí la importancia de esclarecer los conceptos de autonomía y autarquía universitarias. En definitiva, se trata de determinar el conjunto de derechos y deberes que poseen como entidades con personería jurídica propia.

Como antecedentes legislativos sobre el tema, debe señalarse que varias leyes y decretos se han referido a ambos conceptos, sin detenerse a especificar sus respectivos significados.

Así, la Ley 13031 de 1947, en su artículo 12, menciona: “la autonomía técnica, docente y científica” de las universidades.

La Ley 14297/54, en su artículo 69, dice: “Las universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan de la autarquía que en el orden administrativo les confiere la presente ley”.

El Decreto-Ley 6403/55, en su artículo 1, expresa: “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”.

La Ley 17245/67, en su artículo 5, dice: “Para el cumplimiento de lo establecido en los artículos anteriores, el Estado confiere a las universidades autonomía académica y autarquía financiera y administrativa”.

La Ley 20654/74, en su artículo 3, reza: “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”.

La Ley 22207/80, en su artículo 5”, dice: “Las universidades nacionales son personas jurídicas de carácter público, que gozan de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera”.

Las leyes 23068/84, 23151/84 y 23569/88 no contienen una mención expresa de los términos en cuestión. Tampoco lo hace la vigente Ley de Educación Nacional 26206, derogatoria de la Ley 24195.

La Ley 24195 (LFE) de 1993, en su artículo 23, dice: “Las universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa y económico-financiera en el marco de una legislación específica”.

Como ya se ha expresado, la reforma constitucional de 1994, consagró en el artículo 75, inciso 19, la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales.

Antes de dicha reforma, distinguidos autores se ocuparon de este tema, otorgando a la universidad la calidad de ente autónomo o autárquico, o ambos a la vez, según la definición que adoptaran para cada uno de estos conceptos.

Así, Rafael Bielsa enseñaba que sólo las provincias eran autónomas, las universidades eran autárquicas (1926).

Miguel S. Marienhoff, señala que “soberanía” y “autonomía” implican conceptos políticos, “autarquía” y “autarcía” traducen conceptos administrativos:

- Autonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella. Denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano.
- Autarquía, en cambio, significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta. Así, una entidad autárquica, por ejemplo, el Banco de la Nación Argentina, se administra a sí mismo, pero de acuerdo a la ley de su creación.
- Autarcía traduce la idea de autosuficiencia económica (Marienhoff, 1965: 371).

Este autor adhiere a la idea de quienes tienen a las universidades como entes autárquicos. En el mismo sentido se expide Benjamín Villegas Basavilbaso.

Agustín Gordillo entiende que entre autonomía y autarquía no existen diferencias esenciales que científicamente justifiquen la distinción. Existiría una diferencia de grado de matices, por lo que se inclina por utilizar solamente el término “autarquía” (Gordillo, 1967: 132 y 133).

Carlos Sánchez Viamonte define la autonomía universitaria en los siguientes términos:

Consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija

por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y disciplina interna, etc. Todo esto, sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario en el orden político, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo. No es posible decir lo mismo respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se pueden suscitar en la universidad (Sánchez Viamonte citado por Vanossi, 1976: 65 y 66).

Los conceptos de los autores citados son anteriores a la reforma constitucional de 1994.

German Bidart Campos, en su *Manual de la Constitución reformada* afirma que el uso y el concepto del vocablo “autonomía” se ha extendido desde hace mucho tiempo a las universidades públicas. Señala que “el adjetivo ‘nacionales’ tiene acá el alcance de excluir a las universidades provinciales, a las municipales, y a las privadas”. Caracteriza a las primeras, por imperio de la cláusula constitucional, 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 debe deparar a través del presupuesto”. Y agrega: “las leyes del Congreso sobre educación universitaria no pueden reglamentar la organización interna de las universidades nacionales, debiendo limitarse a proporcionar las pautas globales de naturaleza estrictamente educativa y cultural que tienen que guiar la impartición de la enseñanza” (Bidart Campos, 1998: 45 y 46).

En la jurisprudencia anterior a la reforma constitucional de 1994, ha predominado el criterio sostenido por Bielsa. Así, el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 18 de junio de 1991 en los autos “U. B. A. c/Estado Nacional (P. E. N.) s/inconstitucionalidad de decreto”, sostuvo:

Que 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 le 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. En síntesis, la denominada autonomía universitaria no impide que otros órganos controlen la legitimidad de sus actos (Fallos: 235:337) ya que las decisiones universitarias no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación ni confieren privilegios a los integrantes de sus claustros.

Suscriben el voto mayoritario Ricardo Levene (h), Mariano A. Cavagna Martínez, Rodolfo Barra, Julio Nazareno, Eduardo Moliné O'Connor. (Fallos: 269:293).

En una posición similar a la transcripta, los ministros de la Corte Augusto C. Belluscio y Enrique S. Petracchi, entre otros conceptos, expresaron:

Que, en esas condiciones y frente a lo dispuesto en el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional —en cuanto atribuye al Congreso la facultad de dictar los planes de instrucción general y universitaria—, la llamada autonomía universitaria debe ser considerada, desde el punto de vista técnico, únicamente como una autonomía imperfecta o virtual, producto de la delegación legislativa que, como tal, no sólo puede ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino

que debe, además, someterse a los límites y condiciones impuestas constitucionalmente a este.

El Dr Carlos Fayt, votó en disidencia. Sostuvo:

Que la decisión política del Congreso, al margen de cuestiones de términos ha sido asegurar a las universidades el gobierno por sus propios estatutos, al margen de la urgencia de los poderes políticos. Este es un punto central de la decisión tomada por aquel, ejerciendo una potestad propia fundada en la Constitución Nacional.

Que esto no implica en modo alguno colocar a las universidades nacionales por encima del imperio de las leyes, sino precisamente adecuar su funcionamiento a las previsiones de ellas. Del acatamiento a la Ley no puede resultar una “independencia” tal que tenga por consecuencia que estos entes puedan obrar conforme a su solo arbitrio sin el control que constitucionalmente corresponda, que será el que la Constitución Nacional encomienda al Poder Judicial, así como el que establezca el propio Congreso Nacional. Afirmar que la sujeción al control de la administración es la única vía posible para asegurar la integración de organismos al Estado, es desconocer la rica variedad de posibilidades previstas al respecto en nuestra Constitución.

Luego de la reforma constitucional de 1994, más de veinte universidades estatales promovieron acciones judiciales con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Ley 24521.

Existen, a mi juicio, dos fallos que pueden considerarse paradigmáticos de dos concepciones contrapuestas. Son el de primera instancia del Dr. Ernesto L. Marinelli en la Causa 38781/95 “U. B. A. c/Estado Nacional s/ Proceso de conocimiento” y “Monges, Analía c/U. B. A.” de la CSJN. En este último la posición de la minoría es en parte coincidente con la doctrina del Dr. Marinelli en su sentencia. Señala el juez E. Marinelli: “la expresión autonomía universitaria no es unívoca

ca sino equivoca y multívoca, como lo demuestra la diversidad de regímenes imperantes en nuestro país desde la sanción de la Ley 1597”, y agrega, refiriéndose a la libertad de acción de las universidades: “Esa misma libertad —que no es sino libertad crítica y enseñanza del docente para poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible, y para transmitir versiones propias de la ciencia, no reproductivas de versiones establecidas—, requiere, sin embargo, de un respaldo jurídico institucional concreto que la haga posible. Por ello, y con razón, se ha señalado también que la autonomía universitaria es el principio oculto que ha permitido a las universidades cumplir sus funciones bajo estructuras organizativas diversas y variables (Cf. Eduardo García Enterría, “La Autonomía Universitaria”, *Revista de la Administración Pública*, núm. 117. Madrid, septiembre-diciembre 1988, pp. 11 a 14)”.

En otra parte de su fallo, señala que el fundamento de la autonomía de las universidades nacionales, antes de la reforma constitucional de 1994, fue la delegación de competencia del Congreso, a favor de aquellas por interpretación del artículo 67, incisos 16 y 17, de la CN.

Luego de la reforma de 1994, debe admitirse, señala:

que no se trata ya de una mera delegación, siempre discrecional para el órgano delegante, y transitoria, sino de una verdadera sustracción de competencia; o dicho de otro modo, de una nueva asignación de competencia, ahora en beneficio de las universidades nacionales. Y esta es la mutación que opera el encumbramiento constitucional de la autonomía; la circunstancia, a su vez, de que no se trata ya de una delegación de competencia, impide examinar la comentada sustracción a la luz de consideraciones técnicas que pudieran realizarse en torno a la validez de aquella.

Dicha sustracción, agrega, debe considerarse que ha sido plena en la materia, como garantía de realización de la cláusula constitucional del artículo 75, inciso 19.

En los autos “Monges, Analía M. c/U. B. A. s/ Resolución N° 2314/95”, el voto de la mayoría destacó que la “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 este (cons. 8).

El Dr. Adolfo Vázquez, que con su propio voto se sumó a la mayoría declarando la constitucionalidad del artículo 50 de la Ley de Educación Superior, con relación a la autonomía y autarquía universitaria, expresó:

Desde otro punto de vista, la autonomía traduce una idea de indefinidos contornos, como un instrumento de defensa de la institución universitaria frente a los poderes políticos. Este último concepto hace que se tienda a una universidad como una organización independiente, con personalidad jurídica propia y pueda expresarse en una capacidad de autoorganización y de autodecisión”. Resulta claro que el objetivo final —ya expresado— de asegurar la condición crítica de la universidad, resulta favorecido si no se la concibe como una simple dependencia de una organización más general. Es aquí donde se suscitan las divergencias, en cuanto se intentan precisar los elementos básicos ya aludidos, el sustrato real de esa independencia y el contenido material de sus atribuciones regulativas. Sin embargo, la autonomía de la universidad no implica su aislamiento respecto del entramado institucional; está inmersa en el universo de las instituciones públicas, es afectada por aquellas y debe responder a los controles institucionales, propios del Estado de derecho.

Que el debate en el seno de la Convención Nacional Constituyente proporciona elementos de significativa importancia en orden a esos contenidos esenciales. Así observamos que el convencional J. Ro-

dríguez, quien invocó la autoridad de Carlos Sánchez Viamonte, dijo refiriéndose a la autonomía universitaria que “consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramientos y disciplina interna... Todo esto, sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, del Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en la universidad. La autonomía universitaria es el medio necesario para que la universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y la extensión (*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*: 3183 y 3184).

A su turno, H. Quiroga Lavié —miembro de la comisión redactora— manifestó:

El texto habla de la autonomía y utiliza esa sola palabra, que se puede desagregar, por supuesto. Se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la economía, a la financiera, a la administrativa, a la académica. Pero si aquí se menciona solamente la autonomía cada vez que el gobierno de la Nación quiera desconocerla, al menos yo voy a sostener que está desconociendo que en esta palabra estarán incluidas las autonomías institucional, académica, económica y financiera. No puede ser de otra forma. La autonomía institucional también, pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la República (*Diario de Sesiones*: 3263).

El Convencional H. A. Herrera, por su parte, dijo:

con esta reforma se consagra también la autonomía y autarquía universitaria, bandera de lucha de varias generaciones de jóvenes idealistas y botínpreciado de las dictaduras. El fin primordial de la universidad es el de crear y transmitir el pensamiento en forma autónoma, comprometido con la verdad y sustentado en el rigor científico. De esta misión devienen las demás funciones que la caracterizan, la libertad de cátedra, la de formar profesionales, la de elegir sus propias autoridades, la de darse sus propios estatutos, la de crear sus propias carreras, planes de estudio e institutos de investigaciones y otras libertades y obligaciones, cuyo único límite debe ser la responsabilidad social que tiene como institución para integrarse y solidarizarse con las demandas sociales y los objetivos generales de la Nación (3285).

Finalmente, el convencional López de Zavalía manifestó: “Siempre se ha hablado mucho de la autonomía universitaria, pero se la ha utilizado en un sentido atécnico [sic], porque se ha dicho que las provincias son las autónomas... Me parece que las universidades, con toda la independencia que le queremos conceder, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso (3511)”.

Que en la inteligencia antes mencionada, la autonomía es la sustancia misma del concepto de libertad, definida esta como autodeterminación. De este modo, la autonomía es un género y la autarquía y la libertad individual son manifestaciones de aquella en el entendimiento de que no hay autonomía absoluta.

Ello es así puesto que en el orden institucional argentino cada ente o persona jurídica ejerce su autonomía en el marco de la Constitución, de la ley y del ordenamiento jurídico al cual se refiere su desenvolvimiento. De manera tal que debe ser entendida como la plena capacidad de estas para determinar sus propios órganos de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y de ges-

ción que en su consecuencia se desarrollen, sin ninguna clase de intervención u obstrucción del Poder Ejecutivo, y solamente revisable en caso de arbitrariedad por el Poder Judicial.

Que sobre la base de estos principios el objetivo de la autonomía es desvincular a la universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, más no de la potestad regulatoria del Legislativo. En la medida en que ella se enmarque en las pautas que fijó el constituyente emanadas de la Constitución Nacional. Antes o después de la reforma de la Carta Magna, la universidad debe necesariamente estar condicionada por normas que fijen los principios básicos que reglen su actuación. Tales son los que emanan del artículo 75, incisos 18 y 19 de la Constitución Nacional (art. 67, inc. 16, de su anterior redacción), mediante los cuales se le otorga la competencia al Congreso para dictar planes de instrucción general y universitaria y “sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional [...] que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado [...] y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Que dentro de este marco que define y limita las atribuciones del legislador, la Ley 24521, en su artículo 29, estableció que las universidades tendrán autonomía académica e institucional.

Ello en concordancia con los lineamientos fijados por la Constitución y con el alcance que los constituyentes atribuyeron al concepto de autonomía. Asimismo cumple con el principio rector de independizarla del Poder Ejecutivo, como lo plasma en los artículos 30-34.

En su voto en disidencia, el Dr. Carlos S. Fayt sostuvo en forma coincidente con la concepción general del Dr. Ernesto Marinelli:

Que, como se desprende de los muchos alcances que se le reconocieron a la expresión “autonomía universitaria” en la evolución histórica descrita —que culmina con la sanción de la ley 24521— y más allá de lo ritual de una cuestión se-

mántica, el uso general en el lenguaje corriente implica no sólo la aspiración de concretar un ámbito que asegure la libertad académica y de cátedra en las universidades nacionales, sino también la potestad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, determinando el modo en que se gobernarán, designarán sus autoridades, su claustro docente y su personal administrativo.

Que, para concretar los objetivos de la libertad de enseñanza y de investigación, se requiere de un marco jurídico institucional inquebrantable que la haga posible y que ha quedado configurado con la nueva redacción del art. 75, inciso 19, de la Constitución Nacional.

Que, el texto constitucional vigente trajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las universidades nacionales, atribución que este había materialmente delegado con la sanción de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria. Es necesario reconocer, que a la postre de la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante —y por su naturaleza transitoria— sino de una verdadera asignación de competencias a favor de las universidades.

El Dr. Augusto C. Belluscio, en disidencia con el voto mayoritario, señaló:

Que de las consideraciones precedentes puede concluirse que, con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, la llamada autonomía universitaria fue en realidad una autonomía imperfecta, producto de la delegación por ley de ciertos aspectos comprendidos en la facultad del Congreso de dictar los planes de instrucción universitaria, facultad que no sólo podía ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino que debía, además, someterse a los límites que constitucionalmente se

imponían a este (Fallos: 314:570, considerando 14 del voto de los jueces Belluscio y Petracchi).

Que tras la reforma de la Constitución Nacional, el texto vigente mantiene como competencia del Congreso proveer lo conducente a la prosperidad del país y al progreso de la ilustración “dictando planes de instrucción general y universitaria” (arts. 75, inc. 18). El inciso siguiente complementa el mandato de dictar leyes de base de la educación, que garanticen “la autonomía [...] de las universidades nacionales” (inc. 19, párrafo tercero, *in fine*). El convencional Rodríguez explicó con las siguientes palabras el concepto de autonomía: “consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna” (Convención Nacional Constituyente, 24a reunión, 3ra sesión ordinaria, 4 de agosto de 1994: 3183). Ello no significa negar la posibilidad de que el Congreso dicte una ley universitaria de organización de base, sino afirmar que esa ley deberá garantizar esa cualidad para las universidades nacionales, que es la autonomía. No se trata, pues, de un atributo de base legal sino constitucional, que tradicionalmente comprende la facultad de dictar y reformar los estatutos, de establecer los planes de estudio y el régimen de admisión y promoción de los estudiantes, facultades que no podrían ser actualmente ejercidas por el Congreso.

Acudió luego, para determinar el alcance de la “autonomía”, a lo expresado por el miembro informante del dictamen de la mayoría en la Convención Constituyente, el Dr. Jesús Rodríguez, ya transcripto.

El Dr. Enrique S. Petracchi destacó en su voto, también en disidencia, el empleo del término “autonomía” en la Constitución Nacional reformada. Así, expresó:

Que la Constitución Nacional emplea no menos de ocho veces el término “autonomía”; en efecto, prevé que

a) [...] la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica.¹¹⁶

b) Corresponde al Congreso sancionar leyes que garanticen [...] la autonomía de las universidades nacionales.¹¹⁷

c) [...] las partes (de proyectos de ley) no observadas (por el Poder Ejecutivo Nacional) solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa [...].¹¹⁸

d) La Auditoría General de la Nación es un organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional [...].¹¹⁹

e) El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional [...].¹²⁰

f) El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional [...].¹²¹

g) Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° (de la Constitución Nacional) asegurando la autonomía municipal [...].¹²²

h) La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo [...].¹²³

Que, a juicio de esta Corte, lo expuesto en el considerando anterior demuestra que la palabra “autonomía” es vaga y ambigua, ello es así pues la Constitución Nacional la emplea en varias oportunidades con significados no unívocos.

Luego cita al Dr. Jesús Rodríguez, para definir la autonomía de las universidades nacionales.

Finalmente, el Dr. Gustavo A. Bossert, por su propio voto en disidencia, señaló:

Que, como se desprende de los muchos alcances que se le reconocieron a la expresión autonomía universitaria en la evolución histórica descrita —que culmina con la sanción de la ley 24521— y más allá de lo ritual de una cuestión semántica, el uso general en el lenguaje corriente implica no sólo la aspiración de concretar un ámbito que asegure la libertad académica y de cátedra en las universidades nacionales, sino también la potestad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos determinando el modo en que se gobernarán, designarán sus autoridades, su claustro docente y su personal administrativo.

Que, para concretar los objetivos de la libertad de enseñanza y de investigación, se requiere de un marco jurídico-institucional inquebrantable que la haga posible, y que ha quedado configurado con la nueva redacción del art. 75, inciso 19, de la Constitución Nacional.

Que, el texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las universidades nacionales, atribución que este había materialmente delegado con la sanción

116 Cf. tercer párrafo del art. 14 bis de la CN, énfasis agregado.

117 Cf. tercer párrafo del inc. 19 del art. 75 de la CN; énfasis agregado.

118 Cf. art. 80 de la CN; énfasis agregado.

119 Cf. tercer párrafo del art. 85 de la CN; énfasis agregado.

120 Cf. primer párrafo del art. 86 de la CN; énfasis agregado.

121 Cf. primer párrafo del art. 120 de la CN; énfasis agregado.

122 Cf. art. 123 de la CN; énfasis agregado.

123 Cf. art. 126 de la CN; énfasis agregado.

de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria. Tras la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante —y por su naturaleza transitoria— sino de una verdadera asignación de competencias a favor de las universidades.

En línea con los argumentos de la mayoría de la Corte, pueden citarse los siguientes fallos:

- a. CSJN mayo 19 - 1997, Universidad Nacional de Mar del Plata c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad (art. 250 CPC);
- b. CN.Cont-adm.Fed., sala 1, noviembre 27 - 1997;¹²⁴
- c. CN.Cont-adm.Fed, sala 1, febrero 26 - 1998.¹²⁵

Conclusiones

De todo lo expuesto, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Existe un concepto especial de autonomía universitaria, no coincidente con otras “autonomías” mencionadas por la Constitución Nacional. Dicho concepto se nutre de un contenido histórico, que permite elaborar una interpretación jurídica armónica y congruente de la Constitución Nacional.
2. Existen diferencias sustanciales entre la autonomía no técnica originada en una delegación de facultades del Congreso de la Nación a favor de las universidades nacionales, a partir de la Ley Avellaneda, con la situación creada a partir de la reforma constitucional de 1994.

Con la incorporación del concepto a la Constitución Nacional, las universidades nacionales poseen autonomía no por delegación del Con-

greso, sino porque la propia norma fundamental les ha asignado las atribuciones que aquella comprende, en detrimento de las antiguas facultades que aquel poseía. Si se entendiera que la delegación subsiste, no existiría diferencia alguna con la situación existente antes de la reforma de 1994, lo cual resulta inaceptable.

3. El concepto de autonomía universitaria comprende básicamente los siguientes elementos:

- a. Dictado de sus propias normas de gobierno, de acuerdo con las normas superiores del orden jurídico nacional.
- b. Preservación de la libertad de cátedra, de extensión y de investigación (elemento específico).
- c. Funcionamiento sin interferencias del poder político (elemento específico).
- d. Elección de sus propias autoridades.
- e. Administración de sus recursos con rendición de cuentas sólo ante el Poder Legislativo.
- f. Revisión de sus decisiones sólo ante el Poder Judicial y sólo en caso de arbitrariedad.

El concepto de autarquía se concreta en la administración de la institución en sí misma.

La ley de base y de organización del artículo 75, inciso 19, deberá pues no inmiscuirse en los puntos que hacen a la esencia del concepto de autonomía.

El concepto de autonomía se aplica, en principio, a las universidades estatales. Se trata de una noción del derecho constitucional referida a entes públicos.

124 E. D., 177-795.

125 E. D., 178-532.

Las instituciones universitarias privadas se fundamentan en el derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior, se les ha reconocido autonomía institucional y académica (ver art. 29), debiendo considerarse a esta como una autonomía no técnica y en los términos que la propia ley establece.

De todos modos, en la medida en que resulten compatibles, deben aplicarse a estas instituciones, por analogía, los contenidos que caracterizan a la autonomía de las instituciones estatales.

El artículo 29 de la Ley de Educación Superior incorpora el concepto de autonomía institucional en sus incisos a, b y c, a los que pueden agregarse el i y el n. La enumeración legal de los conceptos que hacen a la autonomía no tiene carácter taxativo, pues el artículo 29 dice que comprende “básicamente” dichas atribuciones.

Ese artículo expresa:

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;
- b) 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;
- c) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia;

[...]

- i) Designar y remover al personal;

- n) Mantener relaciones de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y del extranjero.

La autonomía académica se encuentra definida por vía de ejemplificación en los restantes incisos del artículo 29:

- d) Crear carreras universitarias de grado y de postgrado;
- e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional;
- f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley;
- g) Impartir enseñanza, con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente, en los niveles preuniversitarios, debiendo continuar en funcionamiento los establecimientos existentes actualmente que reúnan dichas características;
- h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente;
- j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias;
- k) Revalidar, sólo como atribución de las universidades nacionales [léase estatales], títulos extranjeros;
- l) Fijar el régimen de convivencia;
- m) Desarrollar y participar en emprendimientos que favorezcan el avance y la aplicación de los conocimientos;
- ñ) Reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes, cumplidos que sean los requisitos que establezca la reglamentación, lo que conferirá a tales entidades personería jurídica.

No obstante todo lo expresado, la autonomía institucional y académica encuentran en el propio texto de la ley serios obstáculos para una aplicación pacífica de las atribuciones y facultades que conllevan. Así por ejemplo, el artículo 34 de la LES prevé que los estatutos y sus modificaciones deben ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación “a efectos de verificar su adecuación a la presente ley”.

Se atribuye al Poder Ejecutivo Nacional por la vía del citado Ministerio, la potestad de controlar las normas regulatorias del funcionamiento de las instituciones universitarias.

Vulneran también en mayor o menor medida la autonomía académica los artículos 36, 37 y 50, así como los artículos referidos al régimen de evaluación y acreditación obligatorio (arts. 44-47) y al régimen de gobierno de las universidades nacionales (arts. 52-57).¹²⁶

Todas estas disposiciones de la ley son, en principio, inconstitucionales, por violar el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional. Sin embargo, la aplicación prudente de la ley dando participación al Consejo de Universidades, a cuyos dictámenes, en ciertos casos, se les confiere carácter vinculante, puede salvar dicha objeción.

La objeción de inconstitucionalidad quedaría diluida en la medida en que las decisiones sobre los artículos cuestionados fueran tomadas por las propias universidades, por medio del citado Consejo que las representa.

Referencias bibliográficas

Bidart Campos, G. (1998). *Manual de la Constitución Argentina reformada*, tomo II. Buenos Aires: Ediar.

Bielsa, R. (1926). *La autarquía de las universidades*. Buenos Aires: Lajouane.

Gordillo, A. (1967). *Derecho administrativo de la economía*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Marienhoff, M. S. (1965). *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 1. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Vanossi, Jorge R. (1976). *La universidad y sus problemas*. Buenos Aires: Ediciones.

126 Cf. Andrés Gil Domínguez E. D. 21/12/95.