

UNA APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SUS PERSPECTIVAS

ANÁLISIS DE LOS ALCANCES Y EXTENSIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES GARANTIZADA POR LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

por Javier Ignacio Lorenzutti

I

Los Constituyentes de 1994 debatieron el rol de la educación y de las universidades nacionales como condición necesaria del desarrollo de la nación. Al respecto, el convencional Rodríguez sostuvo que “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 y la distribución democrática de conocimiento en todas las ramas del saber mediante la docencia y la extensión”... y citó a Nehru cuando dijo, refiriéndose a la India, “es un país demasiado pobre y por lo tanto no podemos darnos el lujo de no invertir en educación”¹.

A su vez la convencional Gómez de Marelli dijo que “debe quedar bien sentado en este debate que las universidades son personas jurídicas de derecho público que integran la administración especial del Estado. Con esto se establece y se garantiza el carácter público de las universidades estatales, a la vez que se las excluye de la administración central, única manera de afirmar efectivamente su autonomía institucional, ya que de lo contrario sería una dependencia más del Poder Ejecutivo Nacional... La reducción de la autonomía a los aspectos exclusivamente académicos sería una ficción de autonomía ya que por la vía de inferencia en la constitución de los órganos de gobierno, en la sustanciación de los concursos, en el funcionamiento administrativo se terminaría condicionando el presente y el futuro de la vida académica. Por cierto la autonomía sería ilusoria si las universidades no gozaran de autarquía económica y financiera y la capacidad por administrar su patrimonio y disponer de sus recursos... La desatención presupuestaria prefigura una universidad desjerarquizada cada vez más alejada de sus funciones, de creación y distribución de conocimientos, un modelo que niega las corrientes mundiales que prioriza el manejo del conocimiento como insumo estratégico de los procesos de desarrollo, como la salud, la libertad, el trabajo, la alimentación y la vivienda digna; la educación es uno de los derechos fundamentales, mas aún es ella la que garantiza al hombre tener conciencia de esos derechos y lugar para obtenerlos y considerarlos”².

II.

La Ley Federal de Educación Superior 24.521 (BO 10/08/95) define un modelo de organización en el marco de los propios límites constitucionales que, según palabras de Quiroga Lavié, son los únicos que limitan la autonomía universitaria³.

Cabe destacar algunas de las notas esenciales del componente autonómico de las universidades nacionales que el legislador dispuso en la ley de base:

- a. las instituciones universitarias nacionales sólo pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación o durante su receso ad referendum del mismo por el Poder Ejecutivo Nacional⁴,
- b. la fuerza pública no puede ingresar en las instituciones universitarias nacionales si no media orden escrita previa y fundada de juez competente o solicitud expresa de la autoridad universitaria legítimamente constituida⁵,
- c. contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la nación, los estatutos y demás normas internas, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria⁶,
- d. dictan y reforman sus estatutos, definen sus órganos de gobierno y establecen sus funciones, decidiendo su integración y eligiendo sus autoridades; establecen el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente, lo designan y remueven; establecen el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes y fijan el régimen de convivencia⁷,
- e. pueden crear y constituir otras personas jurídicas, sean de derecho público o privado (artículo 59 inciso "e" Ley 24.521 de Educación Superior), promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil (artículo 60 de la misma ley) y otorgar personería jurídica específica (artículo 29 inciso "ñ" ley citada)⁸,
- f. administran sus bienes y recursos, con potestades de regulación de salarios, ingresos, utilización y generación de recursos propios⁹.

III.

Luego de la reforma constitucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de la autonomía de las universidades nacionales, de modo trascendente en dos oportunidades: la primera en el caso "Monges"¹⁰ del 26 de diciembre de 1996 y luego, en la misma fecha del 27 de mayo de 1999, en "Universidad Nacional de Córdoba"¹¹ y "Universidad Nacional de Luján"¹².

En el primer caso se debatió la constitucionalidad del artículo 50 de la Ley 24.521 y, más allá de las circunstancias de dicho proceso que exceden el alcance del presente artículo, existen importantes precisiones del tema en análisis, ya que como bien afirmara el ministro Petracchi en su disidencia "para resolver el inte-

rrogante planteado... es ineludible establecer cuál es el significado de la palabra 'autonomía', en los términos del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional".

La mayoría comienza trazando un cuadro histórico: "Que, con anterioridad a la reforma constitucional, la legislación universitaria tuvo su marco específico en el art. 67 inc. 16, según el cual era atribución del Congreso dictar 'planes de instrucción general y universitaria', norma que fue reproducida en el nuevo texto en el art. 75, inc. 18. Que el Congreso, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional, consideró conveniente delegar parte de esa competencia en las propias universidades. Desde este punto de vista 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".

Continúa con los debates de la Convención Nacional Constituyente, considerando que son una fuente esencial para explicar el significado de la autonomía universitaria. Así, dijo "que mediante la reciente reforma constitucional se encomendó al Congreso 'sancionar leyes de organización y de base de la educación... que garanticen... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales' (art. 75, inc. 19, 3° párrafo). Que, en el debate de la Convención Constituyente, el miembro informante por la mayoría, convencional Rodríguez, al invocar la autoridad de Carlos Sánchez Viamonte, expresó que la autonomía universitaria '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, págs. 3183, 3184)".

En su voto, el ministro Vazquez agregó por su parte que "se impone en primer lugar desentrañar el sentido del vocablo 'autonomía'". Con tal finalidad cabe reparar en su significado jurídico o técnico. En esa tarea, Paul Laband, jurista alemán, después de advertir que "autonomía" no debe ser confundida con soberanía, expresa: "La autonomía, concepto jurídico, supone pues un poder de derecho público no soberano, que puede, en virtud de un derecho propio y no sólo de una delegación, establecer reglas de derecho obligatorias. En sentido jurídico, la autonomía apareja siempre un poder legislativo (Laband, Paul, *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, T. 1, pág. 178, París 1900). Con ese alcance, un ente es autónomo cuando tiene un poder propio y originario para darse su propia ley y regirse por ella, no conferido por una autoridad superior. En este orden de ideas no es posible confundir 'autonomía' con 'autarquía', aun cuando ésta esté dotada de una amplísima competencia funcional. La diferencia radica en el "origen" de las

respectivas potestades, y en modo alguno en la extensión de éstas. En la autonomía dichas potestades son inherentes al órgano, propias y originarias de él, nacidas concomitantemente con éste. El ente autónomo nace al mundo jurídico con ese carácter. En la autarquía, en cambio, las potestades o atribuciones que posee el órgano autárquico no fueron ni son originarias y propias de él, provienen de una adjudicación de competencia, de una imputación de funciones, efectuada a su favor por un órgano o entidad extraño o superior”.

Prosigue: “a 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. 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 substrato real de esa independencia y el contenido material de sus atribuciones regulativas.

Reiterando las palabras del convencional constituyente Rodríguez, ya citadas por la mayoría, sigue: “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, págs. 3183, 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 económica, 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 cualquiera de esos niveles de autonomía citados, porque 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, pág. 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 respon-

sabilidad social que tiene como institución para integrarse y solidarizarse con las demandas sociales y los objetivos generales de la Nación” (pág. 3285). Finalmente, el convencional López de Zavala 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 queramos conceder, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso” (pág. 3541).

Concluye en lo sustancial afirmando “que en la inteligencia antes mencionada, la autonomía es la sustancia misma del concepto de libertad, definida ésta como autodeterminación. De este modo, la autonomía es un género y la autarquía y la libertad individual son manifestaciones de aquélla, 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 éstas para determinar sus propios órganos de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y de gestión 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 art. 75, incs. 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 24.521 en su art. 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 arts. 30, 31, 32, 33 y 34”.

En su disidencia, el ministro Fayt sostiene “Por lo demás, la cuestión a decidir en esta causa exime de una mayor evocación, de modo tal que una disquisición sobreabundante con relación a puntos no involucrados directamente en la controversia —como la del alcance del concepto de autarquía que se pretenda fundar en ramas infraconstitucionales del derecho— tendría connotaciones puramente académicas sobre las cuales una sentencia no puede válidamente reposar. Que el texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las Universidades Nacionales, atribución que éste había ma-

terialmente 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 en favor de las Universidades. Que, cuando el texto constitucional le impone el legislador como un mandato ‘Sancionar leyes... que garanticen... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales’ (art. 75 inc. 19), ha dejado fuera de la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación. La esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (N. 92 L. XXIV ‘Nicosia, Alberto Oscar s/ recurso de queja’, del 9 de diciembre de 1993). Su autonomía, es decir su entero dominio, es condición esencial para su funcionamiento y la realización de sus fines, y esto para que la Nación cuente con universidades dignas de ese nombre, al servicio del desarrollo, en justicia y libertad, de la república democrática”.

También importa destacar los conceptos vertidos por el ministro Belluscio en su disidencia. Allí dijo: “Que las leyes de base que rigieron la vida universitaria durante los períodos de vigencia de las instituciones constitucionales de la república procuraron plasmar la autonomía universitaria como un ideal de independencia, con el propósito de satisfacer la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que, en el delicado cumplimiento de las tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional, al que deben, por cierto, pleno acatamiento (Fallos: 314:570, considerando 10° del voto de los jueces Belluscio y Petracchi). 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 éste (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’ (art. 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*)... 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 que el poder constituyente ha establecido como esencial 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. Dicho en otros términos: la autonomía de las universidades nacionales argentinas, que resistió los embates de los gobiernos anticonstitucionales, se ha consagrado con jerarquía constitucional y puede ser garantizada pero no limitada sustancialmente por normas que emita el Congreso federal”.

En los dos restantes casos nombrados, con fundamentos prácticamente idénticos, de modo tal que serán tratados en forma conjunta, se profundiza el análisis de la cuestión examinada en el referido caso “Monges”.

Aquí la mayoría agrega: “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 democrática del conocimiento en todas las ramas del saber, mediante la docencia y la extensión” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, págs. 3183, 3184). En tal sentido ha dicho el Tribunal en el precedente de Fallos: 314:570 (voto concurrente de los jueces Belluscio y Petracchi) que la Universidad se encuentra protegida –dado su carácter de entidad de cultura y enseñanza– por un doble orden de libertades. En primer lugar, por una libertad académica referente a la organización y el gobierno de los claustros que presente una independencia tal que le permita alcanzar los objetivos para los que fue creada. Segundo, por una libertad doctrinal o de cátedra, que posibilite a los docentes “poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible, para transmitir versiones propias de la ciencia, no reproductivas de versiones establecidas” (García de Enterría, Eduardo “La autonomía universitaria” *Revista de Administración Pública* -(R.A.P.)- Madrid, N° 117, pág. 12). En definitiva, el constituyente no introdujo innovaciones en el concepto de autonomía, sino que reiteró los alcances de ésta de acuerdo con los lineamientos de la doctrina elaborada por esta Corte en el fallo citado. Que por su parte la autarquía es complementaria del término anterior y por ella debe entenderse –aun cuando tal expresión no fue claramente definida por el constituyente– 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, así como también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer sobre los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones. Que, en definitiva y según surge del propio debate de la constituyente, el objetivo de la autonomía fue desvincular a la Universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo”.

Finalmente, en el voto del ministro Vázquez se agrega: “La expresión autonomía universitaria debe pues ser interpretada más allá de su sentido técnico –potestad de todo sujeto titular de decisión de establecer sus propias reglas de acción en un ámbito de libertad definido como autodeterminación–, trascendiendo el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal de independencia, plasmado además en la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que, en el cumplimiento de las delicadas tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de

acción compatible con el régimen constitucional al que deben pleno acatamiento. Que ahora bien, la circunstancia de que la autonomía universitaria se encuentre prevista hoy expresamente en la Constitución Nacional a partir de la reforma producida a su texto en 1994, no quita –al igual que sucede con las provincias, que son el más ilustrativo ejemplo de descentralización autónoma–, que aquélla deba ser acotada, en el sentido de circunscribir su ejercicio a las disposiciones propias de una legislación superior que la limita. Ello es así porque la condición de autónomas, en modo alguno, deja a las altas casas de estudio fuera del plexo normativo y de los controles institucionales que son propios del estado de derecho”.

Entonces, a partir de la reforma constitucional, puede afirmarse de acuerdo con los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que:

- La autonomía debe ser entendida como la plena capacidad de las universidades nacionales para determinar sus propios órganos de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y de gestión 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.
- Como consecuencia 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 en favor de las universidades.
- Que dentro de este marco que define y limita las atribuciones del legislador, la ley 24.521 en su art. 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 arts. 30, 31, 32, 33 y 34.
- Que por su parte la autarquía es complementaria del término anterior y por ella debe entenderse –aun cuando tal expresión no fue claramente definida por el constituyente– 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, así como también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer sobre los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones.
- Que, en definitiva y según surge del propio debate de la constituyente, el objetivo de la autonomía fue desvincular a las universidades de la dependencia del Poder Ejecutivo.

IV.

Finalmente, creemos que con la consagración constitucional de la autonomía de las universidades nacionales, el preciso análisis efectuado por el ministro de la

Corte Suprema de Justicia de la Nación doctor Carlos S. Fayt en su disidencia del caso "UBA c/ PEN"¹³ cobra plena actualidad¹⁴. En dicha causa, suscitada ante la instauración de un recurso de alzada ante el Poder Ejecutivo por parte de dicho órgano de las decisiones de las universidades nacionales, bien que ante otro contexto normativo constitucional, señaló los siguientes conceptos:

Que, finalmente, es inadecuada la calificación... de la naturaleza jurídica de la actora, en tanto concluye la sentencia apelada en que es una entidad "autárquica", y que se halla por ello colocada dentro de la Administración de la que es jefe el Presidente de la República. La calificación de "autárquica", no mentada en la Constitución Nacional, es fruto de elaboraciones efectuadas en ramas del derecho infraconstitucional, a las que sólo es adecuado recurrir frente a problemas de constitucionalidad cuando contribuyen a su esclarecimiento mediante aportes congruentes con la Ley Fundamental, y siempre que sean de pertinente aplicación en la materia del pleito. No ocurre así cuando se recurre a tales elaboraciones doctrinarias con la preteñión que de ellas surjan directivas que afecten una cuestión constitucional, y menos aún cuando se evocan disposiciones legales que a la postre resultan inaplicables para resolver el punto disputado. En el caso, determinar si la actora es o no entidad "autárquica", sólo tendría razón a partir de la aceptación de los términos del art. 94 del decreto 1759/72, que establece el "recurso de alzada" contra actos "emanados del órgano superior de un ente autárquico". Esta disposición excede claramente las facultades reglamentarias de quien lo dictó detentando el Poder Ejecutivo, en tanto sobrepasa las previsiones de la norma legal reglamentada, ley 19.549, dictada también por detentadores del poder ejercido. La ley citada delegaba en el Poder Ejecutivo la determinación de los "procedimientos especiales actualmente aplicables que continuarán vigentes". El citado recurso no estaba previsto en la norma legal que entonces regía a las universidades nacionales, ley 17.245, de donde no puede afirmarse que su pretendida imposición respecto de las universidades nacionales sea admisible, al margen de la dudosa constitucionalidad del establecimiento mismo de dicho recurso en términos generales.

Que si bien lo antedicho es suficiente para decidir la causa, cabe agregar que media en el razonamiento del *a quo* una inapropiada calificación de las universidades nacionales, mediante el empleo del referido término. Es de uso general en el lenguaje corriente la expresión "autonomía universitaria" para referirse a una decisión eminentemente política y propia del Congreso Nacional, en virtud del art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional, que implica no sólo la libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, sino la facultad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, determinando el modo en que se gobernarán, designarán su claustro docente y personal administrativo y sus autoridades.

El tema excede en mucho los márgenes de la doctrina elaborada por algunos autores, en tanto es claro que, más allá de la caracterización que se haya confeccionado en torno de las expresiones "autarquía" y "autonomía", lo que quiere decir la expresión "autonomía universitaria" en el campo de las decisiones políticas es lo antes afirmado. Por otra parte, los términos citados evocan inconfundiblemente cuestiones largamente debatidas por la sociedad toda, que

por otra parte poseen orígenes seculares, en el peculiar estatuto que se reconoció a las universidades en la historia de Occidente, y más próximamente, a partir del movimiento de la "reforma universitaria", que nacido en nuestro país, alcanzó amplia trascendencia en otros. No cabe extraer a las palabras de su contexto histórico y político para pretender acomodarlas al sentido que tienen en áreas específicas y de carácter técnico, y por ello mucho más estrecho. A la luz de las alternativas antes expuestas su sentido político es claro, por cuanto tales alternativas no autorizan a pensar que el Congreso actuó sin clara conciencia de la extensión de su decisión, fuera ésta o no congruente con cierta doctrina: es en el campo del orden público y de la aplicación del "derecho común" —no del administrativo— donde sólo se cree pertinente fijar el límite de lo que el legislador quiso denominar "autonomía".

Que cabe aun indagar si es correcta la afirmación de que la imposición del mencionado recurso de alzada podría surgir de las facultades del Presidente reconocidas por la Constitución Nacional. La opción del Poder Legislativo, al instaurar la corrientemente llamada "autonomía universitaria", es caracterizada, en ese ámbito, como uno de sus rasgos esenciales, precisamente por colocar a las autoridades universitarias al margen de la administración de la que es jefe el Presidente. Esto es posible porque no toda "ejecución" de políticas del Congreso requiere el necesario concurso de la administración. El Presidente no es sólo el agente de las decisiones del Congreso, como que tiene poderes propios —más allá de que sea efectivamente tal agente en una generalidad de situaciones—. Paralelamente a la existencia de un campo de facultades propias del Presidente, existe la posibilidad de que en ocasiones señaladas el Congreso asegure el cumplimiento de sus decisiones, encomendándolo a cuerpos determinados, cuyas facultades él fija (el destacado nos pertenece).

Que así ha entendido que debía actuar cuando ha creado organismos —en especial de control de carácter jurisdiccional— respecto de los cuales se ocupó de señalar especialmente los límites precisos del ámbito en que tales órganos actuarán con independencia del Poder Ejecutivo, como ocurre con los "tribunales administrativos" en general. En todos estos casos importa esencialmente la libertad de criterio con que tales entes ejercen su actividad, en relación particularmente con la "Administración", en tanto organización que tiene como jefe al Presidente. Cuando el interés de la institución de tal ámbito de libertad cesa, no hay obstáculos en insertar a tales entes en aquel cuerpo general, que por otra parte suele proveerles del apoyo necesario para su funcionamiento.

De esta acción de sostén y apoyo no cabe extraer una subordinación desnaturalizante de la decisión legislativa, como sería la de afirmar que, por tal "inclusión" en la administración, se encuentran ellos "integrados" a ésta de modo que deban acatar las órdenes y admitir la supervisión de la administración en aquellas de sus decisiones que deben tomar libremente.

Que tales situaciones son fácilmente admisibles a poco que se advierta que el apoyo para la ejecución de funciones esenciales se da también en la tarea de otros poderes del Estado, los que obviamente no dependen del Ejecutivo. El Poder Judicial posee agentes ejecutores propios —ujieres, oficiales de justicia, etc.— y cuenta también con recursos determinados, pero requiere normalmente de la ad-

ministración el apoyo de la policía, de los servicios penitenciarios, de prestaciones municipales, etc., así como de la provisión de elementos materiales necesarios para su funcionamiento que aquélla le asegura. Esta ineliminable vinculación nunca llevó a afirmar que por ello el Poder Judicial esté incluido en la administración. El Congreso recurre también tanto a sus agentes propios y utiliza recursos de su exclusivo resorte, como los requiere de la administración, sin por ello perder su ámbito de independencia.

Que es así claro que la afirmación de que toda actividad concreta está incluida en la administración, entendida en términos absorbentes, y referida al Poder Ejecutivo, es inexacta. Esto especialmente cuando otros poderes ejercen facultades propias estableciendo —el Congreso mediante sus leyes, los jueces mediante sus sentencias o esta Corte mediante los poderes que le da el art. 99 de la Constitución Nacional— decisiones o ámbitos de decisión que sólo pueden requerir apoyo y auxilio, pero nunca sujeción de la administración.

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. Éste es un punto central de la decisión tomada por aquél, ejerciendo una potestad propia fundada en la Constitución Nacional (el subrayado no obra en el original).

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 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* (el enfatizado nos pertenece).

Tampoco contribuye a aclarar el presente caso la obvia observación relacionada con la diferente extensión y fundamentación de las potestades de las provincias, que la Constitución Nacional reconoce, en relación con las que pueden poseer entes como las entidades nacionales, que sólo son derivación de la manifestación de una voluntad legislativa. La cuestión de si sólo en el primer caso corresponde con propiedad el empleo del calificativo de “autonomía”, al margen de su indudable interés académico, es debate teórico que no contribuye a la solución de esta concreta causa. En modo alguno se ha pretendido que asistan a las universidades nacionales poderes de origen constitucional y anteriores a la legislación, como los que pueden invocar las provincias; esto no impide que, con la relatividad inherente a todo lenguaje humano, históricamente se haya utilizado la expresión “autonomía” para mentar aquella orientación política... por la cual se organiza legalmente a las universidades nacionales de modo que puedan desenvolverse en adelante sin la regular intervención del Poder Ejecutivo en su gobierno. Es ésta una decisión política que tiene en vista, precisamente, apartar a las altas casas de estudio de la injerencia de los poderes “políticos”.

V. Conclusión

Como consecuencia de lo analizado, cabe afirmar que la reforma constitucional ha dispuesto una verdadera asignación de competencias en favor de las universidades, que ejercen de pleno derecho. Por su parte, la autonomía debe ser entendida como la plena capacidad de las universidades nacionales para determinar sus propios órganos y ejercer sus funciones, sin ninguna clase de intervención u obstrucción del Poder Ejecutivo y solamente revisable, en caso de arbitrariedad, por el Poder Judicial. Que por su parte la autarquía es complementaria y no antagónica del término anterior, consistiendo en la aptitud de administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asignan mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto, así como también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer sobre los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

Dentro de este marco, que define y limita las atribuciones del legislador, la ley 24.521 estableció que las universidades tendrán autonomía académica e institucional en concordancia con los lineamientos fijados por la Constitución y con el alcance que los constituyentes atribuyeron al concepto de autonomía, cumpliendo asimismo con el principio rector de independizarlas del Poder Ejecutivo, destacando que la aseveración de que toda actividad concreta está incluida en la administración, entendida en términos absorbentes, y referida al Poder Ejecutivo, es inexacta ya que 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 y en definitiva desconocer su clara letra y espíritu.

Es de desear entonces que las universidades nacionales puedan desarrollar plenamente, dentro de la nueva realidad autonómica y en coordinación con los órganos del Estado, el propósito compartido de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y la cultura, que la sociedad toda espera y precisa.

Notas

- ¹ Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, página 3184.
- ² Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, página 3506.
- ³ Humberto Quiroga Lavié, Diario *La Nación*, nota Cartas de lectores sección Opinión del 17-04-2002: "Debe quedar perfectamente claro que la naturaleza institucional de la autonomía de las universidades nacionales, consagrada en la Constitución Nacional, no permite que ellas sean consideradas como formando parte de la administración pública, tampoco de la administración descentralizada: ellas son entes públicos no estatales, forman parte de la nacionalidad argentina y de su historia, una manifestación de la sociedad como 'ente moral y colectivo', como nos enseñara Bartolomé Mitre en su arenga constituyente de 1860, y no una dependencia política de las circunstancias partidarias del momento. A lo único que tiene derecho el Estado, a partir de una ley del Congreso, es a fijar las bases de su organización, nunca su implementación, y a realizar un adecuado control de gestión de la aplicación de los fondos que les asigna el presupuesto nacional, pero siempre en el mar-

Una aproximación a la situación actual de la autonomía universitaria

co del respeto de los principios de gratuidad y equidad que ha impuesto el constituyente a la gestión pública de las universidades”.

- 4 Artículo 30 de la Ley 24.521.
- 5 Artículo 31 de la Ley 24.521.
- 6 Artículo 32 de la Ley 24.521.
- 7 Véase artículo 29 de la Ley 24.521.
- 8 Artículo 59 inciso “e”, artículo 60 y artículo 29 inciso “ñ” de la Ley 24.521 de Educación Superior, respectivamente.
- 9 Artículo 59 de la Ley 24.521. Resulta remarcable como característica distintiva que los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente (véase también artículo 31 de la Ley Complementaria y Permanente del Presupuesto, t.o. Decreto 689/99), a diferencia de lo que sucede con las entidades de la administración central o descentralizada. Consideramos que decididamente las universidades nacionales no son organismos descentralizados contemplados en el artículo 8° de la Ley 24.156.
- 10 CSJN, 26/12/96. M. 399. XXXII. Monges, Analía M. c/ U.B.A. Resol. 2314/95.
- 11 CSJN, 27/05/99. U. 2. XXXIII. Universidad Nacional de Córdoba doctor Eduardo Humberto Staricco (rector) c/ Estado Nacional - declaración de inconstitucionalidad - sumario.
- 12 CSJN, 27/05/99. E. 4. XXXIII. Recurso de hecho. Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/ Universidad Nacional de Luján s/ aplicación ley 24.521.
- 13 CSJN, 18/06/91. Fallos 314:570. Universidad de Buenos Aires c/ Nación Argentina (Poder Ejecutivo Nacional) s/ inconstitucionalidad de decreto. Disidencia del señor ministro doctor Carlos S. Fayt, págs. 587 y sgtes.
- 14 En los casos U.1,L.XXXV “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/daños y perjuicios” y U.43,L.XXXVI “Universidad Nacional de La Matanza c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo ley 16.986” actualmente sometidos a decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los que las demandadas plantearon la falta de legitimación por parte de las universidades para accionar contra el Estado nacional por reclamaciones pecuniarias, sosteniendo la existencia de un conflicto interadministrativo en los términos de la ley 19.983, el procurador general de la Nación se pronunció claramente a favor de la legitimación de las universidades nacionales, abrevando manifiestamente en sus fundamentos en la disidencia del doctor Fayt referida en la nota anterior.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100