



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
Las Malvinas son argentinas

**Dictamen Jurídico**

**Número:**

**Referencia:** EX-2022-100157575- -APN-SIGEN.

---

SEÑOR SINDICO GENERAL DE LA NACIÓN:

Se solicita mi opinión con relación a la aplicación del sistema de control interno previsto en el Título VI de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N.º 24.156 (B.O. 29-10-92) a las universidades nacionales.

- I -

**ANTECEDENTES**

1. La Gerencia de Control del Sector Social de esa Sindicatura General de la Nación (en adelante, indistintamente, "SIGEN") emitió el memorando ME-2022-89251296-APN-GCSS#SIGEN, mediante el cual solicitó la opinión de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de ese Organismo, respecto del encuadre normativo del ejercicio de control de la SIGEN en el ámbito de las universidades nacionales; y en particular, respecto de las disposiciones del Decreto N.º 72/18 (B.O. 24-1-18) -v. orden 2-.

Recordó que la Ley N.º 24.156 (en adelante, indistintamente, "LAF") regula la Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, disponiendo en su artículo 7.º que la SIGEN y la Auditoría General de la Nación (en adelante, indistintamente, "AGN") son, respectivamente, los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, y que su ámbito de aplicación abarca a todo el

Sector Público Nacional, en los términos definidos por su artículo 8.º.

Dicha área sustantiva se refirió también a la previsión contenida en la reglamentación del citado artículo 8.º, aprobada por el Decreto N.º 1344/07 (B.O. 5-10-07), en cuanto dice: *... las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional.*

Indicó que el artículo 59 de la Ley de Educación Superior N.º 24.521 (B.O. 10-8-95), sancionada luego de la reforma de 1994 que le dio rango constitucional a la autonomía y a la autarquía universitaria (artículo 75, inciso 19 de nuestra ley fundamental), establece que *... las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económica-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156, de administración financiera y sistema de control del sector público nacional.*

Dijo que, a su vez, su artículo 2.º dispone que: *El Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales...*

Expresó que, a criterio de esa Gerencia, el juego armónico de las normas citadas, le permitía concluir que la Ley de Educación Superior había encuadrado a las universidades nacionales dentro del alcance de la Ley N.º 24.156.

Señaló que, en la última década, se había puesto de manifiesto la resistencia de algunas universidades nacionales a aceptar el marco normativo descripto.

Hizo una mención particular al caso de la Universidad de Buenos Aires (UBA), la que a través de la Resolución de su Consejo Superior (CS) N.º 8237/13 UBA, creó y reglamentó un régimen de control interno propio, escindido del establecido por la Ley N.º 24.156; ello, basándose en su interpretación del artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional, a la luz de la jurisprudencia del máximo Tribunal de Justicia.

Destacó que, no obstante, el 10 de agosto de 2015 dicha casa de altos estudios, representada por su Rector, y esa Sindicatura General de la Nación, representada por el Síndico General de la Nación, celebraron un Convenio marco (Convenio SIGEN N.º 26/2015) cuyo objeto fue promover, en el ámbito de esa Universidad, un programa de fortalecimiento y de mejora continua de su sistema de control interno.

Sin embargo, con posterioridad, al serle comunicada a la UBA la Resolución N.º 157/2018-SGN con la nómina de los funcionarios designados en la Sindicatura Jurisdiccional respectiva en el marco del sistema de control interno de la Ley N.º 24.156, el Consejo Superior de

la UBA rechazó la mencionada resolución en lo que concierne particularmente a la intervención de la Sindicatura General de la Nación en el ámbito de esa Universidad, haciendo saber que el control interno de esa casa de altos estudios continuaría siendo ejercido por su "Auditoría General", creada por Resolución (CS) N.º 8237/13.

Expresó que al dictarse el Decreto N.º 72/18, que estableció, entre otras cosas, que los Auditores Internos de las distintas jurisdicciones deben ser designados por Resolución del Síndico General de la Nación, se generaron distintos actos que impactaron negativamente en su aplicación en el ámbito universitario, en el que comenzó a extenderse el rechazo a la norma; especialmente, a partir de la Resolución N.º 1284/2018 del Consejo Interuniversitario Nacional (en adelante, indistintamente, "CIN"), que consideró que las instituciones universitarias no se encontrarían comprendidas en el ámbito de aplicación subjetiva del Decreto N.º 72/18.

Entre los fundamentos esgrimidos en la Resolución del CIN se destaca que la aplicación del Decreto N.º 72/18 tornaría abstractas (en detrimento del principio constitucional de autonomía universitaria) distintas prescripciones de la Ley N.º 24.521, tales como generar y organizar sus servicios y mecanismos de auditoría interna y establecer la forma de ingreso, designación y remoción de su personal.

El CIN expresó también que la aplicación de dicho Decreto a las universidades nacionales constituiría una forma de injerencia del Poder Ejecutivo que afectaría directamente el principio consagrado en el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

A continuación, resumió el estado de situación al momento de la consulta, señalando que:

- a. 47 universidades nacionales responderían (con salvedades) al sistema de control interno de la Ley N.º 24.156, y en la práctica sus Unidades de Auditoría Interna son coordinadas técnicamente por la SIGEN al igual que en el resto del Sector Público Nacional.
- b. 3 universidades nacionales se han autoexcluido formalmente del mencionado sistema de control interno (la UBA; la Universidad Nacional de Luján mediante Resolución HCS N.º 384/2017; la Universidad Nacional de las Artes mediante Resolución CS N.º 22/2019).
- c. 2 universidades nacionales, de reciente creación, se encuentran en los hechos informalmente autoexcluidas del sistema de control interno (Universidad Nacional de Rafaela y Universidad Nacional de San Antonio de Areco).
- d. 4 universidades nacionales no mantuvieron relación formal con la SIGEN ni se integraron al referido sistema de control interno desde su creación (Universidad Nacional Scalabrini Ortiz; Universidad Nacional Guillermo Brown; Universidad Nacional del Alto Uruguay; Universidad Nacional de los Comechingones).

En lo atinente a la designación de los 47 Auditores Internos de las universidades nacionales que responden al sistema de control interno, la situación sería la siguiente:

- a.1 auditor interno fue designado en el marco de lo establecido por el Decreto N.º 72/18 (Universidad Nacional de Salta).
- b.23 auditores internos fueron designados en forma previa a la entrada en vigencia del mencionado Decreto.
- c.23 auditores internos fueron nombrados por las propias autoridades universitarias, con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto N.º 72/18.

En definitiva, concluyó que, sin perjuicio de la libertad de cátedra y la autonomía académica, el artículo 59 de la Ley de Educación Superior encuadró la autarquía económico-financiera de las universidades nacionales en el sistema previsto en la Ley N.º 24.156.

2. En el orden 4, se pronunció la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la SIGEN, a través del IF-2022-97440542-APN-GAJ#SIGEN.

En primer lugar, reseñó las disposiciones de la Ley N.º 24.156, en particular las atinentes al Sistema de Control Interno que integra la SIGEN como "órgano rector".

Al respecto, hizo hincapié en lo dispuesto por el artículo 98, en cuanto establece que: *Es materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los Organismos Descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.*

Recordó que la reglamentación de citado artículo -aprobada por el Decreto N.º 1344/07- prescribe que *La competencia de la Sindicatura General de la Nación alcanzará al Sector Público definido en el artículo 8º de la Ley Nº 24.156, el cual establece: Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social...*

Citó especialmente la reglamentación del mencionado artículo 8.º de la LAF, que dice: *Para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control, las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento...*

Señaló que luego de la reforma constitucional del año 1994 -y consagradas en su texto la autonomía y autarquía de las universidades

nacionales- se sancionó la Ley N.º 24.521 de Educación Superior, cuyo artículo 59 prescribe: *Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la Ley N.º 24.156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional...*

Asimismo, recordó que el artículo 59 bis de dicho cuerpo normativo establece que *El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos.*

En síntesis, sostuvo que si antes de la sanción de la Ley N.º 24.521 las universidades nacionales estaban comprendidas en el ámbito de la Ley N.º 24.156 por aplicación directa de su artículo 8.º, a partir de la Ley de Educación Superior su aplicación derivaba de la expresa remisión de su artículo 59.

Al cuadro normativo antes mencionado agregó que la Ley N.º 27.591 (B.O. 14-12-2020), aprobatoria del Presupuesto 2021, incorporó a la Ley N.º 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (B.O. 11-1-1933) - t.o. 2014, los siguientes artículos, ente otros:

El artículo 128, el cual establece que *Las empresas AEROLÍNEAS ARGENTINAS SOCIEDAD ANÓNIMA y AUSTRAL LÍNEAS AÉREAS - CIELOS DEL SUR SOCIEDAD ANÓNIMA y sus controladas se rigen por las normas y principios de derecho privado, y en particular en cuanto a su naturaleza, por los términos del capítulo II, sección V, de la Ley General de Sociedades 19.550, t.o. 1984 y sus modificaciones, sin perjuicio del control que corresponde al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN y a la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN conforme con el artículo 85 de la Constitución Nacional, y los capítulos I y II del título VII de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones; y del control que corresponde a la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN, y de las atribuciones de los restantes órganos rectores de Administración Financiera en el marco de la mencionada ley.*

*El criterio establecido en el párrafo anterior respecto de los órganos rectores de control y administración financiera en los términos de la citada ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones, será igualmente aplicable para las sociedades anónimas de capital estatal o con participación estatal mayoritaria, los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del ESTADO NACIONAL ...*

Y el artículo 129, el cual dispone que *El criterio establecido en el artículo anterior respecto del control que corresponde al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN y a la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN conforme con el artículo 85 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, y los capítulos I y II del título VII de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones será igualmente aplicable para las Universidades Nacionales.*

Al respecto, señaló que interpretar que el artículo 129 excluye a la SIGEN del sistema de control interno aplicable a las Universidades Nacionales importaría asignarle efectos modificatorios de la Ley N.º 24.521, que no surgen del texto.

Seguidamente, citó algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y concluyó que, a su entender, era claro que la jurisprudencia del Máximo Tribunal reconocía la facultad normativa de las universidades en favor del ejercicio de su autonomía y autarquía al punto de excluirlas del ámbito del Poder Ejecutivo, pero no así de las normas dictadas por el Congreso, ni de aquellas reglamentaciones que integren los regímenes impuestos por aquellas, entre ellos, el Decreto N.º 1344/07 y su modificación dispuesta por su similar N.º 72/18.

Agregó que la posición descripta fue sostenida por la SIGEN en los autos caratulados *Monzón, Héctor Antonio c/ Universidad Nacional del Nordeste s/ Amparo*, tramitado por ante el Juzgado Federal N.º 1 de la ciudad de Corrientes, en la que el actor había cuestionado su remoción, como auditor interno de esa casa de estudios, dispuesta por la rectora.

Al respecto, destacó que la Cámara Federal competente hizo lugar al amparo y declaró la nulidad de la Resolución 1788/19 dictada por la rectora de esa Universidad Nacional, por entender que la remoción de los auditores internos correspondía a la SIGEN en virtud de lo establecido por el Decreto N.º 72/2018, modificatorio del artículo 102 del Decreto N.º 1344/2007.

Asimismo, recordó que *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*. Es decir que no es posible excluir la aplicación del sistema de control interno, dejando de lado los capítulos que hacen al control y aplicando sólo los referidos a presupuesto, ya que tal proceder vulnera lo previsto por la Ley de Educación Superior, siendo por ende indubitable la aplicación de la LAF a las Universidades, sin que norma alguna las haya excluido expresamente del sistema de control interno previsto en el Título VI de esa norma.

Finalmente, aconsejó requerir mi opinión, dada la relevancia institucional de la cuestión y los recursos públicos involucrados.

3. Mediante la Nota obrante en el orden 5 se solicitó mi intervención.

## ANÁLISIS

### 1. El objeto de la consulta.

1.1. La discrepancia interpretativa que motiva la presente consulta se suscita en relación a los alcances que cabe asignar a los conceptos de *autonomía y autarquía universitarias*.

Así, mientras ciertas áreas internas de la SIGEN entienden que en el ámbito de esas casas de altos estudios rige el Sistema de Control Interno previsto en el artículo 100 de la LAF, varias de éstas, así como el CIN, lo estiman inaplicable por considerar que su admisión afectaría la autonomía y la autarquía que les reconoce la Constitución Nacional.

1.2. En consecuencia, corresponde desentrañar, en primer término, el sentido que las normas que regulan la materia, comenzando con la Constitución Nacional, les han dado a los conceptos *autonomía y autarquía universitaria*, así como la interpretación que ha hecho la Corte Suprema de Justicia acerca de aquéllas y los aportes de la doctrina.

Para luego analizar la evolución del marco legal específico, aplicable al control del desenvolvimiento de las universidades nacionales.

### 2. La distinción entre autonomía y autarquía.

2.1. Liminarmente, es preciso distinguir ambas nociones, puesto que *autonomía y autarquía* son términos cuyos contenidos jurídicos son diferentes.

2.2. Con relación a la *autonomía*, conviene comenzar por señalar que la primera dificultad en la tarea hermenéutica propuesta, la representa el hecho de que el constituyente reformador de 1994 ha empleado el término en diversas disposiciones, y no en todas con el mismo sentido.

En efecto, un repaso del texto constitucional permite advertir que se la ha utilizado en la siguiente manera:

a) Universidades nacionales: "autonomía y autarquía universitaria" (art. 75, inc. 19).

b) Auditoría General de la Nación: "autonomía funcional" (art. 85).

- c) Defensor del Pueblo: "autonomía funcional" (art. 86).
- d) Ministerio Público: "autonomía funcional y autarquía financiera" (art. 120).
- e) Municipalidades de provincias: "autonomía municipal" (art. 123).
- f) Ciudad de Buenos Aires: "gobierno autónomo" (art. 129).

Tal vez sea llamativo que no se mencione en forma expresa, en las normas relativas a las provincias, la *autonomía* de estas últimas.

No obstante, de manera indiscutible esa es una condición propia de las provincias, que cuenta con un pacífico y unánime reconocimiento, surgiendo en forma razonablemente derivada de las previsiones contenidas en los artículos 5.º y 121 de la Constitución Nacional. Es que, como lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *aquellas cuentan con poderes originarios y propios ... anteriores a la constitución y a la formación del Estado general que ahora integran* (Fallos, 322:842, consid. 18).

Más allá de ello, es posible advertir que, en el caso de la Auditoría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio Público, la Constitución dedica a cada institución un capítulo especial, con normas básicas de organización y funcionamiento.

En relación con las municipalidades de provincia y la Ciudad de Buenos Aires, se limita a establecer algunas normas generales dentro del correspondiente artículo. Mientras que, al referirse a las universidades nacionales, se menciona el término *autonomía* sin añadir ninguna otra aclaración o calificativo sobre su alcance.

De ello se sigue, necesariamente, que la voz *autonomía* en la Constitución Nacional no ha sido utilizada con un sentido unívoco.

En la concepción clásica la autonomía se identificaba con un grado de descentralización *política*, inferior a la *soberanía* (vinculada en el orden externo con la autodeterminación e independencia y en el interno con la *potestas* estatal sobre las personas y bienes dentro de un territorio determinado), merced al cual el ente tenía poder para darse su propia ley y regirse por ella. En este sentido, el ejemplo por antonomasia lo constituían las provincias.

La autarquía, en cambio, aludía a una descentralización de tipo *administrativa*, de resultas de la cual se conferían al ente potestades de autoadministración, para el cumplimiento de cometidos típicamente estatales, de acuerdo a normas impuestas (V. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 3º edición, tomo I, págs. 386-387).

La autonomía, para el citado autor, significa que ... *el ente tiene el*

*poder para darse su propia ley y regirse por ella. Nuestras provincias son autónomas, pero no soberanas. La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto "político", porque "político" es el poder de propia legislación (ob. y loc. cit.).*

*Finalmente, sostiene que 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 (...) se administra a sí misma, pero de acuerdo a la ley de su creación.*

Modernamente se ha observado que, en rigor, la autarquía también presupone la atribución al ente de cierto poder jurígeno -dentro de sus normas estatutarias-, por lo que la cuestión se reduce a una cuestión de grado o matiz (v. GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 3º ed., tomo I, XIV-19).

### 3. Implicancias históricas, políticas, sociales y jurídicas de la autonomía universitaria. El sentido de su inclusión en la Constitución Nacional.

El uso de la expresión *autonomía universitaria* sin otro aditamento puede obedecer a que los constituyentes lo consideraron un valor entendido en sí mismo en nuestra sociedad, en razón de que se trataba de un concepto fuertemente enraizado en nuestra historia institucional que deriva de los postulados de la reforma universitaria de 1918.

Esta última, a su vez, fue la síntesis y el producto de la rebelión del estudiantado en las universidades, embanderado en consignas que bregaban, esencialmente, por una renovación en los métodos de enseñanza, la participación de los estudiantes en los órganos de gobierno y el libre acceso a la docencia de educadores que no pertenecieran a las familias aristocráticas y tradicionales. Se trataba, ni más ni menos, que de romper con el viejo modelo conservador, heredero directo del denominado "Estado conservador de la generación del '80", cuyo certificado de defunción se le había extendido con la Ley Electoral de 1912, más conocida como "Ley Sáenz Peña", que instauró el voto masculino universal, secreto y obligatorio.

El "Manifiesto Liminar" del 21 de junio de 1918, suscripto por los estudiantes cordobeses, constituyó un documento fundamental que, además de la autonomía y el cogobierno universitarios, consagró otras ideas fuerza, como la libertad de pensamiento, la periodicidad de las cátedras y la publicidad de los actos universitarios.

El movimiento significó una reacción ante la aplicación práctica de la que fue denominada "reforma Matienzo". En tal sentido, en el Manifiesto

el estudiantado universitario de Córdoba expresó enfáticamente que: ... *Reclama(ba) un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes. El concepto de Autoridad que corresponde y acompaña a un director o a un maestro en un hogar de estudiantes universitarios, no puede apoyarse en la fuerza de disciplinas extrañas a la substancia misma de los estudios. La autoridad en un hogar de estudiantes, no se ejercita mandando, sino sugiriendo y amando: Enseñando ... La juventud universitaria de Córdoba afirma que jamás hizo cuestión de nombre ni de empleos. Se levantó contra un régimen administrativo, contra un método docente, contra un concepto de autoridad. Las funciones públicas se ejercitaban en beneficio de determinadas camarillas. No se reformaban planes ni reglamentos por temor a que alguien en los cambios pudiera perder su empleo ...* (Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria de 1918, Ministerio de Educación y Justicia, Talleres Gráficos, 1985, <http://www.bnm.me.gov.ar/gigal/documentos/EL004733.pdf>).

Así, en ambos sentidos ingresó a la historia y la institucionalidad, al ser recogido por los textos constitucionales y legales, según se verá más adelante; la autonomía implica gobierno propio en las universidades y se tiñe de un fuerte componente antiautoritario en la educación. Como caras de una sola moneda resonaron en los claustros y en la vida institucional como ... *una vergüenza menos y una libertad más. Los dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan ...* (como sigue gritando aquel texto atribuido a Deodoro Roca).

La inclusión de una cláusula consagratoria de la autonomía universitaria en la reforma de 1994 aparece, pues, fuertemente imbuida de condicionantes históricos, políticos y sociológicos y se trata, en definitiva, de una característica esencial de toda Constitución el erigirse en una de las vías por donde la realidad político-social se transforma en estatal y jurídica (v. GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial Madrid, 1984, pág. 118).

#### 4. La Constitución Nacional de 1853/1860. La Constitución Nacional de 1949. Los regímenes legales previos a la reforma de 1994.

4.1. La Constitución histórica de 1853/1860 no contenía referencias explícitas a las universidades nacionales, salvedad hecha de su artículo 67, inciso 16, que incluía entre las competencias del Poder Legislativo la de dictar planes de instrucción general y universitaria.

4.2. La Ley N.º 1597 (R.N. 1885/86), conocida como "Ley Avellaneda" había establecido que *...el Poder Ejecutivo ordenará que los Consejos Superiores de las Universidades de Córdoba y Buenos Aires -las únicas existentes a ese entonces- dicten sus Estatutos...* (art. 1º) y que éstos debían ser *... sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo...* (art. 2º).

En particular, la ley establecía que los rectores de aquellas universidades serían elegidos por las respectivas Asambleas Universitarias; y que cada facultad tendría -entre otras- atribuciones para ejercer la jurisdicción política y disciplinaria dentro de sus institutos, proyectar los planes de estudios, aprobar los programas de estudios y disponer de los fondos universitarios asignados para sus gastos.

4.3. La Ley N.º 13.031 (B.O. 4-11-1947), denominada *Sobre el Régimen Universitario*, luego de decir en su art. 1.º que: *Las universidades tienen a su cargo la enseñanza en su grado superior, la formación de la juventud para la vida, para el cultivo de las ciencias y para el ejercicio de las profesiones liberales ... añadía ... Cuentan para ello con la autonomía técnica, docente y científica que les confiere la presente ley y con el pleno ejercicio de su personalidad jurídica* (art. 44).

4.4. La *autonomía universitaria* aparecía expresada en el texto constitucional sancionado en 1949, cuyo artículo 37 señalaba que ... *Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento.*

4.5. La Ley N.º 13.031 fue derogada y en su reemplazo se sancionó la Ley Universitaria N.º 14.297 (B.O. 18-1-1954) que estableció: *Las universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan de la autarquía que en el orden administrativo les confiere la presente ley* (art. 6.º).

4.6. El gobierno de *facto* que usurpó el poder en 1955 derogó la Ley N.º 14.297, reimplantó el sistema de la Ley Avellaneda y reguló después esta materia a través del Decreto N.º 6403/55 (B.O. 3-1-1956), por el cual se dispuso que las universidades nacionales se organizaban y desenvolvían dentro del *...régimen jurídico de autarquía...*

4.7. El Decreto-Ley N.º 17.245 (B.O. 25-04-1967), llamado Ley Orgánica de las Universidades Nacionales las calificó como "Instituciones de Derecho Público" (art. 2.º). Y, en su art. 5.º, dispuso que: *Para el cumplimiento de lo establecido en los artículos anteriores, el Estado confiere a las Universidades autonomía académica y autarquía financiera y administrativa.* Esta norma previó también un recurso específico respecto de las decisiones definitivas de las universidades ante la Cámara Federal. También dispuso la aplicación, a su respecto, de la Ley de Contabilidad (Decreto-Ley N.º 23.354/56, B.O. 8-1-1957).

No deja de ser paradójal que el gobierno de *facto* que dictó aquella ley que predicaba, en el plano normativo, la autonomía académica en el ámbito universitario, fue el que dispuso, pocos meses antes, una durísima represión a profesores y estudiantes de varias facultades de la UBA que habían ocupado los respectivos edificios en protesta a la decisión gubernamental de intervenir las universidades y anular el

régimen de gobierno autónomo.

La intervención y represión policial en los claustros (que pasó a la historia como la "noche de los bastones largos"), fue el inicio de un largo ciclo de decadencia universitaria, fruto de la emigración a otros países de profesores e investigadores científicos de altísimo nivel.

4.8. La Ley N.º 20.654 (B.O. 1-4-1974) estableció que: *Las universidades nacionales son personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica y financiera que les confiere la presente ley* (art. 3.º).

4.9. La Ley de facto N.º 22.207 (B.O. 24-4-1980)) derogó la Ley N.º 20.654, sin variar la conceptualización de estas casas de estudios, en tanto su artículo 5.º expresaba: *Las universidades nacionales son personas jurídicas de carácter público, que gozan de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera. Pero añadía en el párrafo siguiente: Ese carácter no se entenderá como obstáculo para el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a otras autoridades nacionales o locales.* El régimen representó una mayor transferencia de funciones al Ministerio de Educación, en tanto los estatutos serían aprobados por el Poder Ejecutivo Nacional -en adelante, indistintamente, "PEN"- (art. 6.º), el que, además, designaba al Rector quien proponía, a su vez, a los Decanos para su designación por el Ministerio. También se le confería al ex Tribunal de Cuentas de la Nación las facultad de controlar sus erogaciones con posterioridad (art. 71).

4.10. El gobierno constitucional que asumió a fines de 1983, dictó el Decreto N.º 154/83 (B.O. 16-12-1983) por el que se intervinieron las universidades y se proveyó a la designación de "Rectores Normalizadores", estableciéndose que los "Decanos Normalizadores" serían designados por el Ministerio de Educación a propuesta de los rectores, declarando, también, la aplicación de los estatutos vigentes al 29 de julio de 1966 (arts. 1.º, 3.º y 4.º).

4.11. La Ley N.º 23.068 (B.O. 29-06-1984) derogó la Ley de facto N.º 22.207 e instituyó como régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, hasta tanto se dictara la correspondiente ley de fondo, el establecido por el Decreto N.º 154/83. Del plexo citado surgía que las autoridades universitarias se elegían de conformidad a lo contemplado en sus propios estatutos y sin injerencia del PEN, aun cuando quedaba reservada a éste la posibilidad de intervenirlas en caso de notorio incumplimiento de la ley, riesgo inminente de alteración del orden público, conflicto insoluble dentro de la Universidad o grave conflicto de competencia con los poderes del Estado (art. 4.º). Tanto la aprobación de los estatutos universitarios como la creación, fusión o supresión de facultades y la fijación y alcance los títulos y grados quedaron reservadas al Ministerio (art. 6.º, incs. a), b) y g).

4.12. La Ley Federal de Educación N.º 24.195 (B.O. 05-05-1993), expresó que: *Las universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa y económico-financiera en el marco de una legislación específica (art. 23).*

5. La interpretación doctrinaria y jurisprudencial de la autonomía universitaria en el contexto normativo previo a la reforma constitucional de 1994. La denominada "autonomía no técnica".

Como puede apreciarse de la breve reseña normativa que he efectuado, algunas de las normas emitidas con relación a las universidades sólo se referían a su *autonomía*. Pero aquéllas que mencionaban también a la *autarquía* vinculaban la autonomía al ejercicio de la actividad académica, docente y/o científica; mientras que la referencia a la *autarquía* se enlazaba siempre con los aspectos económicos, financieros y administrativos.

En esa línea, MARIENHOFF entendía que las universidades nacionales constituían entes autárquicos *institucionales* (v. *Tratado...*, cit. tomo I, pág. 403). También se había destacado este carácter autárquico de dichos entes, opinándose que ... *las universidades nacionales son entidades públicas estatales que integran la Administración Pública, hallándose sometidas al contralor de tutela que sobre ellas ejerce el Poder Ejecutivo. Su condición jurídica es la propia de las entidades autárquicas institucionales por cuyo mérito se encuentran sometidas al contralor que realiza el Presidente de la República a través del recurso de alzada y demás medios de fiscalización previstos en el reglamento nacional de procedimientos administrativos ...* (v. CASSAGNE, Juan C., "Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria", ED, tomo 4, pág. 870).

En un sentido similar, en esta misma etapa, la Corte Suprema tuvo oportunidad de decir: *Que a diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas porque se dictan sus propias normas (arts. 5º y 106 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, 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 (Fallos 269:293) (Fallos 314:570).*

Dicho pronunciamiento agregó: *Que las disposiciones de la Constitución Nacional que confieren al Presidente el carácter de "Jefe Supremo de la Nación", a cuyo cargo se halla la "Administración General del País" (art. 86, inc. 1º) y le facultan para efectuar nombramientos y remociones de empleados y para requerir informes a "todos los ramos y departamentos de la Administración" (art. 86, incs. 10 y 20), acuerdan fundamento normativo suficiente al contralor administrativo que corresponde ejercer a la administración central sobre las entidades autárquicas en general y respecto de las universidades en particular. La falta de ese contralor las convertiría en entidades independientes, desnaturalizando el régimen jurídico que les es propio.*

Resulta útil indagar qué debía entenderse por *autonomía no técnica* a la que se refiere el fallo transcripto.

Al respecto, se ha dicho: *Ahora bien, ¿cuáles eran para la Corte los alcances de esa autonomía en sentido amplio o "no técnico"? Aparte de lo que se desprende del propio fallo citado ... podemos encontrar una docena de otros fallos que, con ligeras variantes de redacción, sientan esta doctrina: "Las decisiones de las universidades nacionales en el orden interno, disciplinario, administrativo y docente no son en principio susceptibles de revisión judicial -aunque se los impugne por la vía de amparo-, salvo manifiesta irrazonabilidad o arbitrariedad, o que se cause lesión a derechos y garantías constitucionales o a las leyes que reglamentan los derechos protegidos por la Constitución Nacional" (v. Cantini, José Luis, "La Autonomía y la Autarquía de las Universidades Nacionales", Academia Nacional de Educación, Estudios 11, Bs. As., 1997, pág. 31).*

Como se puede apreciar, el concepto distaba de ser claro, pues contenía aspectos que lo acercaban a lo que hoy conocemos como *autonomía funcional* pero *atenuada* en tanto no impedía que cualquier ley pusiese a las universidades nacionales bajo la dependencia del PEN.

En ese sentido, la *autarquía institucional* que se les reconocía a la par no les brindaba garantías -antes bien, podía prohijarla- frente a la posible injerencia del poder administrador.

## 6. La reforma constitucional de 1994.

6.1. El constituyente reformador de 1994, como se dijo, elevó el rango normativo de las nociones de *autonomía* y de *autarquía universitarias*, lo cual me persuade de que ya no podría sostenerse que la *autonomía* es un concepto "no técnico" de alcances atenuados. En efecto la consagración de la *autonomía* como una cualidad propia de las

universidades nacionales obliga a desentrañar necesariamente su sentido jurídico específico y sus implicancias.

En esta tarea, estimo que lo primero que ha de meritarse es la interpretación que el propio constituyente reformador ha conferido a las innovaciones que introdujo.

6.2. Las normas constitucionales referidas a las universidades se encuentran contenidas dentro de las atribuciones del Poder Legislativo Nacional, en su artículo 75.

6.2.1. En primer lugar, la conocida como *cláusula del progreso*, contenida hoy en el inciso 18 del citado artículo 75, dice que le corresponde al Congreso: *18. 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...*

Esta disposición permite afirmar que la *autonomía* de las universidades se ejercerá en el marco de los planes de instrucción que fije el Congreso Nacional.

6.2.2. Seguidamente, el tercer párrafo del inciso 19) faculta al Legislador a: *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*** (el destacado me pertenece).

Esta atribución se encuentra vinculada a la sanción de leyes de organización y las bases de la educación universitaria, las cuales deben garantizar la autonomía y la autarquía universitaria.

6.2.3. Resulta útil recordar aquí que, en el seno de la Convención Constituyente, el miembro informante por la mayoría en el debate, convencional Rodríguez, invocando a 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).*

A su turno, siempre en la Convención Constituyente, Humberto 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).*

En el mismo sentido, 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 (pág. 3541).*

6.2.4. Hasta aquí, se infiere con meridiana claridad que los constituyentes solo parecen haber admitido la reglamentación y control de las atribuciones universitarias a través del Poder Legislativo. Ello aun cuando, en el ejercicio de sus potestades, el Congreso nunca podría sancionar normas que afectasen el contenido nuclear de la autonomía o la autarquía universitaria.

Vinculado con esta limitación reglamentaria, ha dicho la Corte Suprema: *... el texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las Universidades Nacionales, atribución que éste había materialmente delegado con la sanción 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 en favor de las Universidades (CSJN, Monges, Fallos 319:3148, voto del Dr. Bossert, consid. 9.º).*

Y que: *... cuando el texto constitucional le impone al 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.XXIV "Nicosia, Alberto Oscar s/ recurso de queja", del 9 de diciembre de 1993) (Voto del Dr. Bossert, consid. 12).*

*En el mismo fallo, el ministro Petracchi sostuvo: ... el Congreso de la Nación no puede regular la materia indicada en el considerando precedente; pues tal competencia debe ser ejercida por las universidades nacionales -tal como lo aseveró el miembro informante de la cláusula sub examine- "[...] sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo... (consider. 23).*

6.2.5. Como síntesis de las disposiciones reseñadas, puede decirse que el Congreso Nacional ha sido facultado por el Constituyente para sancionar las leyes que fijen los planes generales de la educación universitaria (de base) y de organización de las universidades, garantizando -por supuesto- sus condiciones de autónomas y autárquicas.

En consecuencia, es verdad que el ejercicio de la autonomía universitaria se encuentra sujeto a la reglamentación legal que establezca el legislador, pero no lo es menos que éste debe respetar el contenido esencial de esa cualidad la que, a mi modo de ver, ya no puede entenderse como atenuada.

## 7. La reglamentación de la autonomía y autarquía universitarias llevada a cabo por el legislador luego de la reforma constitucional.

En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 75, inc. 19, el Poder Legislativo sancionó la Ley de Educación Superior N.º 24.521.

Entre las normas de este cuerpo legal que atañen a la cuestión que nos ocupa, cabe mencionar las siguientes:

7.1 El Capítulo 2 del Título IV se denomina: "De la autonomía, su alcance y sus garantías".

Dentro de este Capítulo, el artículo 29 se refiere expresamente a la autonomía de las instituciones universitarias (entre las que se incluyen las universidades), definiéndola como "académica e institucional".

La norma establece que *Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional*, la que comprende diversas atribuciones entre las que cabe mencionar las de: a) *Dictar y reformar*

sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación ...; 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; d) Crear carreras universitarias de grado y de posgrado; e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad ...; f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley; ...

7.2. Con el fin de garantizar la autonomía universitaria, el artículo 30 dispone: *Las instituciones universitarias nacionales solo pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo, por el Poder Ejecutivo nacional por plazo determinado -no superior a los seis meses- y sólo por alguna de las siguientes causales:*

- a) *Conflicto insoluble del o de la institución que haga imposible su normal funcionamiento;*
- b) *Grave alteración del orden público;*
- c) *Manifiesto incumplimiento de la presente ley.*

*La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica.*

7.3. Con la misma finalidad garantista, el artículo 31 expresa: *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 constituida.*

7.4. Por su parte, el artículo 32 se encuentra enderezado a resguardar otro rasgo de la autonomía universitaria, consistente en despejar toda duda acerca de cómo han de ser impugnados, controlados y revisados los actos emanados de sus autoridades.

Para ello, se dispone que: *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, solo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria.*

7.5. Con similar sentido teleológico, el artículo 48 establece: *Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que solo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre*

*requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional.*

7.6. El artículo 59 se refiere concretamente a la *autarquía universitaria*, en los siguientes términos: *Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.*

Como se ve, el Legislador estableció el concepto de *autarquía universitaria* en referencia a los aspectos económicos y financieros, sujetando su ejercicio al régimen de la Ley N.º 24.156.

A renglón seguido, añade que dichas instituciones tendrán, entre otras, las siguientes atribuciones: *a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto ...; b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal; c) ... dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad ...; f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación. El rector y los miembros del Consejo Superior de las Instituciones Universitarias Nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional.*

7.7. Las normas transcriptas revelan a las claras que a través de la Ley N.º 24.521 el Legislador reglamentó la *autarquía universitaria*, consagrada por la Constitución Nacional, en el mismo sentido con que había sido entendida históricamente; esto es, referida a su sistema económico financiero.

En ese orden, les brindó un tratamiento similar al de las restantes entidades autárquicas, al someterlas al régimen de la Ley N.º 24.156 en forma expresa (art. 59).

En consecuencia parece válido colegir que, previo a la sanción de la Ley N.º 27.591 que aprobó el Presupuesto para el ejercicio 2021 -cuyo artículo 129 fue incorporado a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto-, al tratar la *autarquía* de las universidades el legislador había, por un lado, concedido a estas últimas múltiples facultades en materia económica, financiera y de gestión de sus recursos.

Pero, a la vez, había sometido el control de esas atribuciones a lo dispuesto en la Ley N.º 24.156, incluidas las normas referidas al sistema de control interno del Sector Público Nacional, dentro del cual

la SIGEN, que es una entidad dependiente del PEN (arts. 96 y 97, LAF) ejerce un rol de *...órgano normativo, de supervisión y coordinación...* (arg. art. 100, LAF).

#### 8. La interpretación jurisprudencial de la autonomía y la autarquía universitarias después de la reforma constitucional de 1994.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, al pronunciarse en la instancia extraordinaria en los ya citados autos *Monges, Analía M. c/ U.B.A. -resol. 2314/95*, comenzó por recordar los lineamientos generales esbozados en el debate de la Convención Constituyente por el miembro informante por la mayoría, quien -como ya se dijo- señaló *... 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 ... (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, págs. 3183, 3184), consid. 10.*

También el Alto Tribunal puso de relieve en diversos pronunciamientos que *...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 (conf. Fallos 322:842; 326:1355).*

Asimismo, entendió que la autonomía y autarquía universitarias tienen jerarquía constitucional y, por tanto, los poderes del Estado deben respetarlas y garantizarlas. La autonomía implica la competencia de las universidades nacionales para darse sus estatutos de estructura, organización y funcionamiento y, a la vez, la capacidad para autogobernarse de acuerdo a los criterios propios, eligiendo sus autoridades y profesores, fijando el régimen disciplinario sin interferencia alguna de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (CSJN, *Fallos*, 322:842, "Ministerio de Cultura y Educación c. Universidad Nacional de Luján s/aplicación Ley 24521").

#### 9. La doctrina de esta Casa sobre la autonomía y autarquía universitarias, previamente a la sanción de la Ley N.º 27.591.

Llegados a este punto, corresponde también recordar las pautas interpretativas sentadas por este organismo asesor en el escenario anterior a la sanción de la Ley N.º 27.591, la que, como ya dijo, incorporó a la Ley N.º 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto

- t.o. 2014 el texto plasmado en el artículo 129 de aquélla (norma cuyo análisis detallado se efectuará más adelante).

En tal sentido, se dijo que *...la Ley N° 24.521 contiene una serie de disposiciones que dan cuenta de la **actual independencia del Poder Central con que cuentan las universidades nacionales**. Así:*

- a. *El artículo 30 establece que las universidades nacionales sólo pueden ser intervenidas por el Congreso de la Nación, y únicamente...durante su receso, y ad referendum del mismo, por el Poder Ejecutivo Nacional por plazo determinado -no superior a seis meses-...*
- b. *El artículo 32 determina que, 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, solo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria*
- c. *El artículo 34 prevé que en el supuesto de que el Ministerio de Cultura y Educación considerase que los estatutos universitarios y sus modificaciones no se ajustan a la ley, ...deberá plantear observaciones (...) ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá (...) sin más trámite que una vista a la institución universitaria (Dictámenes 249:74).*

Esta Casa también tuvo oportunidad de analizar el tema de las universidades nacionales conjugando armónicamente el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional reformada en 1994, con la Ley de Educación Superior N.º 24.521; al respecto, se señaló que... resulta con claridad que el régimen aplicable otorga a las universidades *autonomía académica, autonomía institucional y autarquía administrativa y económico financiera* (v. Dictámenes 224:187).

En lo que hace a la autonomía académica, esta Procuración del Tesoro entendió que *...por definición comprende la investigación y la docencia, uno de los recaudos más sobresalientes es el principio de "libertad de cátedra" o "doctrinal", así como también la fijación de los planes de estudio, títulos y grados y designación de docentes. Concretamente, ella se exhibe en varios de los incisos del artículo 29 de la Ley de Educación Superior N° 24.521 (v. Dictámenes 224:187).*

Asimismo, este organismo asesor entendió que las universidades gozan de una autonomía institucional -también llamada "organizacional"- que encuentra su razón de ser en la propia existencia de esas instituciones y sus relaciones respecto de las restantes estructuras del Estado, la cual se muestra particularmente al reconocérseles competencia para dictar y reformar sus estatutos, definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades, conforme a la Ley N.º 24.521 (v. Dictámenes 224:187;

242:647; 231:315, entre otros).

Esta autonomía institucional u organizativa constituye *...un instrumento de defensa de la institución universitaria frente a otros poderes con los que coexiste en el medio ambiente organizacional de lo público* (v. Dictámenes 224:187; 249:74).

Sin perjuicio de lo hasta aquí señalado, esta Casa también indicó que *la Reforma Constitucional de 1994, la Ley Federal de Educación N° 24.195 (B.O. 5-5-93) y la Ley de Educación Superior N° 24.521 ... revelan la restricción que la ley impuso al control de tutela que, hasta su sanción, ejercía el Poder Ejecutivo Nacional respecto de las universidades nacionales -ya sea directamente o a través del ministro del ramo-, vedándole la capacidad de intervenir en aquellas cuestiones que actualmente se hallan bajo la potestad exclusiva de los Poderes Legislativo y Judicial* (v. Dictámenes 249:74; 253:108).

Asimismo, cabe recordar que es doctrina reiterada de este Organismo asesor que *... el nuevo status jurídico de las universidades nacionales las posiciona institucionalmente en un lugar que se halla exento del control del Poder Central* (v. Dictámenes 249:74; 253:108; 260:068).

En ese orden de ideas, esta Procuración del Tesoro ha expresado que *En lo que respecta a su relación con los restantes organismos del Estado, inclusive el Poder Ejecutivo, el legislador ha querido que las universidades también cuenten con autonomía, posicionándolas en una situación privilegiada respecto de las demás entidades descentralizadas, toda vez que se mantienen fuera del alcance del control del presidente de la Nación y preservadas de toda intrusión del poder gubernamental* (v. Dictámenes 249:74).

## 10. La innovación introducida por la Ley N.º 27.591.

10.1. Ingresando ahora en el aspecto central del análisis solicitado a este organismo asesor, anticipo aquí mi parecer en el sentido que el legislador ha decidido excluir a la SIGEN del sistema de control interno que era aplicable a las universidades hasta la entrada en vigencia de la Ley N.º 27.591, por considerar que este vulneraba la autonomía y autarquía universitarias consagradas por la reforma constitucional de 1994, tal como surge de la versión taquigráfica del 28/10/2020, Congreso de la Nación Argentina, Información Parlamentaria, -en adelante, VT-, págs. 240-241 y 315.

Desde esta perspectiva, entiendo que lo dispuesto por el artículo 129 de la Ley N.º 27.591 (Ley de Presupuesto para el ejercicio 2021), guarda armonía con el espíritu con el cual el constituyente concibió la cláusula constitucional que nos ocupa, pues procura evitar la injerencia del PEN a través de los controles internos de la SIGEN,

entidad descentralizada que orbita en su jurisdicción.

La conclusión a la que arribo encuentra suficiente apoyo, a mi entender, en la doctrina sentada por nuestro Máximo Tribunal: ... la facultad de las universidades de elaborar sus estatutos y demás normas de funcionamiento interno no supone en modo alguno que pueda desorbitarse esa competencia del ámbito interno que les 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.

(...) 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 (CSJN, **Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/ Universidad Nacional de Luján s/ aplicación ley 24.521, cit.**).

10.2. En ese orden de ideas estimo necesario profundizar el examen acerca de cuál ha sido la finalidad perseguida por el legislador al sancionar la Ley N.º 27.591, en particular a través de su artículo 129.

10.2.1. Como fuera señalado recientemente por este Órgano Asesor, existen diferentes métodos interpretativos de las normas que, en la práctica, pueden usarse en forma conjunta o sucesiva.

Así, en primer lugar, cabe atenerse al sentido literal o común de las palabras, el que se evidencia de la lectura del diccionario y de la sintaxis del idioma en el que la disposición normativa está redactada.

En segundo lugar, debe indagarse la intención de la autoridad normativa, esto es, su intención "semántica", lo que quiso decir; intención que, a menudo, se extrae de los trabajos preparatorios.

En tercer lugar, es dable estar al fin de la autoridad normativa, lo que se conoce como interpretación teleológica, o ratio legis, que complementa la intención semántica, pues apunta no a aquéllo que se trataba de decir, sino a lo que se procura obtener; como no existe, en verdad, una clara distinción entre la interpretación intencional de la autoridad normativa y la finalista, esta última, también puede extraerse de los trabajos preparatorios.

Estos métodos, además, se integran con la apreciación de las exigencias sociales, el análisis de la norma desde una perspectiva sistémica y su razonabilidad (v. GUASTINI, Riccardo, Primera lección de interpretación, Zela, Puno, 1.ª edición, 2019, traducción de César Moreno More, págs.38-48)... (v. Dictámenes 320:211).

Asimismo, en aquel dictamen se puso de relieve ...el valor de los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios por cuanto los mismos ...informan sobre el significado que debían tener las disposiciones de la ley según la opinión de sus autores; a menudo éste corresponderá mejor que cualquier otro, al de la ley en su conjunto; así por ejemplo, si resulta que una disposición se consideraba como mejora para una clase social no podrá interpretarse de manera que se vuelva en menoscabo de ella... (v. VON TUHR, Andreas, ob. cit., pág. 44).

10.2.2. En virtud de los criterios hermenéuticos esbozados en el párrafo anterior, según el orden allí propuesto, realizaré primeramente el análisis gramatical del artículo 129 de la Ley N.º 27.591.

Esa norma dispone que: *El criterio establecido en el artículo anterior respecto del control que corresponde al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN y a la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN conforme con el artículo 85 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, y los capítulos I y II del título VII de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones será igualmente aplicable para las Universidades Nacionales.*

Como puede observarse, si bien este artículo establece que el control que corresponde al Congreso de la Nación Argentina y a la AGN es aplicable a las Universidades Nacionales, nada dice con respecto al control interno, ya sea el llevado por la SIGEN o el implementado por los sistemas propios de algunas Universidades; por lo que, si solamente se tomara en cuenta la interpretación literal podría quizás llegarse a la conclusión de que no se habrían introducido modificaciones a la Ley N.º 24.521.

10.2.3. Ahora bien, la interpretación gramatical resulta en el caso que nos ocupa a todas luces insuficiente pues, si como dijo esta Casa en el parecer antes citado, los criterios hermenéuticos pueden aplicarse de manera conjunta, no puedo dejar de hacer mérito de las expresiones vertidas por los legisladores en ocasión de los debates a que dio lugar el trámite del proyecto que, posteriormente, se convertiría en la Ley N.º 27.591.

10.2.3.1. Previo a adentrarnos en ese análisis y para su mejor comprensión, cabe mencionar que el Proyecto 92-JGM-2020 enviado al Poder Legislativo Nacional por la Jefatura de Gabinete de Ministros (Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio 2021), incluía el siguiente texto como artículo 131 (antecedente de los artículos 128 y 129 de la Ley N.º 27.591 que nos ocupa):

*Art. 131. - Sustitúyese el artículo s/n de la ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t. o. 2014) y sus modificaciones, incorporado por el artículo 21 de la ley 27.561, por el siguiente:*

Artículo....: Las empresas Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur Sociedad Anónima y sus controladas se rigen por las normas y principios de derecho privado, y en particular en cuanto a su naturaleza, por los términos del capítulo II, sección V, de la Ley General de Sociedades, 19.550, t. o. 1984 y sus modificaciones, sin perjuicio del control que corresponde al Honorable Congreso de la Nación y a la Auditoría General de la Nación conforme con el artículo 85 de la Constitución Nacional, y los capítulos I y II del título VII de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificaciones; y **del control que corresponde a la Sindicatura General de la Nación**, y de las atribuciones de los restantes órganos rectores de administración financiera en el marco de la mencionada ley.

El criterio establecido en el párrafo anterior respecto de los órganos rectores de control y administración financiera en los términos de la citada ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificaciones, **será igualmente aplicable para las sociedades anónimas de capital estatal o con participación estatal mayoritaria, los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional y las universidades nacionales.**

Las empresas identificadas en el primer párrafo de este artículo recibirán idéntico tratamiento que el previsto para los entes alcanzados por la ley 26.741, respecto de la aplicación de la ley 27.437, de compra argentino y desarrollo de proveedores y sus normas reglamentarias y complementarias, y cualquier otro régimen que en el futuro lo sustituya (Cámara de Diputados de la Nación, Orden del día N.º 196, Congreso de la Nación Argentina, Información parlamentaria, 26/10/2020; el resaltado no es del original).

10.2.3.2. Como puede observarse, en la redacción del proyecto original de Ley de Presupuesto para el ejercicio 2021 los textos luego sancionados como artículos 128 y 129 de la Ley N.º 27.591 estaban unificados en el artículo 131 de aquella iniciativa; este último **expresamente disponía que el control de la SIGEN fuese aplicable a las universidades.**

10.2.3.3. En el debate llevado a cabo en la Cámara de Diputados de la Nación (Sesión del 28 de octubre de 2020), y en cuanto a la finalidad perseguida por aquella versión de la norma en estudio, se dijo: *El artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional ha reconocido la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales y le ha ordenado al Congreso de la Nación -o sea, a esta Cámara de Diputados como parte integrante del Congreso- dictar normas que las aseguren. Es inadmisibile que el proyecto que se trata pretenda mantenerlas bajo el control de la SIGEN, que es un órgano de control interno del Poder Ejecutivo ... El nuevo texto del artículo 59 bis de la ley de Educación Superior coloca a las universidades nacionales bajo el control del*

Congreso de la Nación a través de la Auditoría General de la Nación y descarta la intervención de la SIGEN (VT, 28-10-2020\_D, pág. 229. El destacado no es del original).

También se expresó: ... no está mal controlar a las universidades que tienen gastos que se rinden de manera específica. Por supuesto, **está bien controlar los fondos y este Congreso lo hace a través de la Auditoría General de la Nación, que cuenta con un equipo específico para tal fin. Sin embargo, este proyecto de ley de presupuesto propone que a cada universidad vaya un síndico del Poder Ejecutivo ... Me preocupa porque a todos nos gusta hablar de educación y de universidades públicas, pero si esto no se modifica se vulnera la autonomía** (VT, 28-10-2020\_D, págs. 240/241. El destacado no es del original).

A la vez se señaló: **...el artículo 131, incorporado a último momento, viola la autonomía y la autarquía universitaria establecidas en la Constitución Nacional, poniendo a las universidades bajo la órbita del Poder Ejecutivo, de la SIGEN, mientras que las universidades tienen un control interno que está a cargo de la Auditoría General de la Nación y, en todo caso, del Congreso. Todo esto atenta directamente contra la autonomía y autarquía universitaria ...** (VT 28-10-2020\_D, pág.315. El destacado no es del original).

En similar sentido, se objetó la incorporación de controles violatorios de la autonomía de las universidades ... (VT, 28-10-2020\_D, pág.320).

Y se dijo que: en función de lo manifestado en el debate en general respecto de la autonomía de las universidades nacionales y su correspondiente control por parte del Poder Legislativo, según el artículo 85 de la Constitución Nacional, y no así del control interno del Poder Ejecutivo nacional, vamos a proponer una modificación en el artículo 131 para que en el artículo que se sustituye de la Ley Permanente de Presupuesto, en el segundo párrafo, se quite la referencia **"...y las universidades nacionales"**. Es decir, propongo suprimir esas palabras.

También vamos a proponer la inclusión de un artículo 131 bis, o como indique la correlación que se apruebe en el texto, que incorpore otro artículo en la Ley Permanente de Presupuesto, que diga lo siguiente: **"Artículo 131 bis.- Incorpórase como artículo sin número de la Ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto -texto ordenado 2014- y sus modificaciones, a continuación del incorporado por el artículo 21 de la Ley 27.561, el siguiente artículo: "El criterio establecido en el artículo anterior respecto del control que corresponde al Honorable Congreso de la Nación y a la Auditoría General de la Nación, conforme con el artículo 85 de la Constitución Nacional, y los capítulos I y II del Título VII de la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones, será igualmente aplicable para las universidades**

**nacionales.”** (VT, 28-10-2020\_D, pág.383-384. El destaque no está en el original).

10.2.3.4. Cabe señalar que al tratarse el proyecto de ley con media sanción, los legisladores de la Cámara de Senadores, en la sesión de fecha 12 de noviembre de 2020, solamente se refirieron al tema de la autonomía universitaria al considerar el presupuesto destinado para las universidades y no hicieron mención al texto del artículo 129 del mismo, el cual, luego fue aprobado por dicha Cámara sin nuevas modificaciones y conservando esa numeración.

10.2.3.5. Ahora bien, **como surge del debate parlamentario, la clara finalidad del legislador, plasmada en el artículo 129 de la Ley N.º 27.591, fue la de considerar aplicable a las universidades nacionales exclusivamente el control que corresponde al Congreso de la Nación Argentina y a la AGN, pero no así el control interno que el PEN realiza a través de la SIGEN.**

Parece oportuno recordar al respecto los principios de interpretación normativa sentados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y recogidos también por esta Casa en el mencionado asesoramiento de Dictámenes, 320:211.

Ha dicho el Tribunal Cimero que:

*i. El mejor método de interpretación de la norma, cualquiera sea su índole, es el que tiene primordialmente en cuenta su finalidad (Fallos 298:180; 308:215; 316:1533).*

*ii. Es un principio de recta interpretación que los textos legales no deben ser considerados, a los efectos de establecer su sentido y alcance, aisladamente, sino correlacionándolos con los que disciplinan la misma materia (Fallos: 242:247), como un todo coherente y armónico, como partes de una estructura sistemática considerada en su conjunto y teniendo en cuenta la finalidad perseguida por aquellos (Fallos: 320:783; 324:4367; 341:461).*

*iii. Es regla de interpretación de las leyes dar pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que se compadezcan con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional (Fallos: 310:149, 500 y 572; 313:1223; 315:158; 322:904) (Fallos 327:4850; énfasis agregado).*

11. El artículo 129 de la Ley N.º 27.591 ha tenido por efecto una modificación implícita o tácita parcial, de las Leyes Nros. 24.521 y 24.156.

A mi entender, **el mencionado artículo 129 ha modificado -implícita o**

**tácitamente-**, a las Leyes Nros. 24.521 y 24.156 (y complementarias), en lo relativo al control interno de las Universidades Nacionales por parte de la SIGEN, a tenor de la regla interpretativa que indica que la ley posterior deroga a la anterior (*lex posterior derogat priori*).

Como es sabido, la derogación de las leyes puede operarse en forma expresa o tácita. Es expresa cuando surge de los términos mismos de la ley que la dispone. En cambio, es tácita cuando, sin estar expresamente establecida en la ley, surge de la incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva o posterior y se funda ... en que, entre dos disposiciones legales contradictorias debe prevalecer la de fecha posterior '*lex posterior derogat priori*'. La derogación, en este caso, sólo existe en los límites en que realmente son incompatibles la ley anterior y la nueva (v. SALVAT, Raymundo, *Tratado de Derecho Civil Argentino*, Parte General, Actualizada por José M. López Olaciregui, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1964, tomo I, pág. 238).

En otras palabras: existiendo dos leyes de diversas épocas que son contradictorias, tiene que entenderse que la segunda normativa ha sido establecida por el legislador con la finalidad de modificar o corregir la primera norma.

Esta Casa tiene dicho que ...ante la imposibilidad de aplicar simultáneamente dos normas sucesivas, contradictorias e incompatibles entre sí, la doctrina y la jurisprudencia admiten que prevalezca la última en orden cronológico, sólo en tanto exista la contradicción e incompatibilidad; y que para aceptar la "*voluntas abrogandi*" de la nueva norma con relación a la anterior basta que exista igualdad en la materia regulada e identidad en los destinatarios de los mandatos de las normas en juego (v. Dictámenes 130:360; 209:237).

En tal sentido se ha dicho que la vigencia de una ley cesa: a) por otra ley posterior, que expresamente deroga la primera o que tácitamente la abroga, por contener disposiciones contrarias o regular de modo completo la materia tratada en la anterior...Y que la derogación (como forma de extinción total o parcial) de una norma ... es tácita cuando la nueva ley es incompatible en todo o en parte con la antigua... (Causa N.º 1838, "Al-Pol S.R.L. s/recurso de casación", Cámara Nac. de Casación Penal, del 13-04-1999).

## 12. El alcance de la prohibición de regular materias no presupuestarias en las leyes de presupuesto.

El artículo 20 de la LAF establece que: *Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán cada ejercicio financiero. Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener*

*disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos ...*

Vale decir que la norma impediría, en principio, incluir previsiones "extrapresupuestarias", como lo es el artículo 129 de la Ley N.º 27.591 en la ley de presupuesto, es decir, modificatorias del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, la realidad evidencia que la inclusión de normas ajenas a la materia presupuestaria se ha verificado en la práctica legislativa, por cuanto el artículo 20 de la LAF no pasa de ser un *autolímite* para el legislador que puede dejarlo sin efecto cuando así lo estime conveniente, dentro del marco de su discrecionalidad legislativa, a expensas del señalado principio *lex posterior*. Así lo ha entendido nuestra Corte Suprema en Fallos, 318: 560 (in re "Partido Comunista") y 322: 3122 (in re "Zofracor").

Al respecto, este Organismo Asesor señaló que *...si bien el artículo 20 de la Ley N° 24.156 sobre Administración Financiera prohíbe incluir en las leyes de presupuesto disposiciones de carácter permanente y dispone que, de infringirse esa prohibición, esas disposiciones no podrán reformar o derogar leyes vigentes ... carece a mi juicio de consecuencias legales frente al principio lex posterior derogat priori (Dictámenes 244:377) (v. Dictámenes 268:151; 234:319).*

*A ello debe agregarse que no cabe suponer otro límite a las facultades del legislador que aquellos establecidos en la Constitución Nacional (v. Dictámenes 268:151; 234:319).*

Sobre el particular, también la Corte Suprema de Justicia expresó que: *El Congreso recibe un proyecto de presupuesto y lo acepta, lo modifica o lo rechaza, en todo o en parte, sin restricción alguna. No es un acto aprobatorio que pasa a integrar un acto administrativo: es acción legislativa normal y primordial aun cuando la iniciativa corresponda al Poder Ejecutivo, que es el responsable de la administración general del país (art. 99, inc. 1º, Constitución Nacional; González Calderón, Juan A., "Derecho Constitucional Argentino", tomo III, 1923, pág. 105) ... **Las autolimitaciones que el Congreso ha emitido pueden ser modificadas o dejadas sin efecto, incluso en forma implícita. La ley de presupuesto es un acto de gran trascendencia política y la voluntad del Poder Legislativo no está limitada por actos preexistentes de igual jerarquía normativa** (Fallos, 325:2394, el resaltado me pertenece).*

En igual sentido, la Procuración General de la Nación en su dictamen en autos Cipolla, Nora Estela c/ Ins. Nac. de Reaseguro Soc. del Estado en Liq. s/despido, que fue compartido por el Alto Tribunal en Fallos 329:3577, puso de relieve que *...en cuanto al agravio referido a que la sanción de la ley 25.565 viola lo dispuesto en el art. 20 de la LAF, cabe recordar que este Ministerio Público, al emitir dictamen en la*

causa reseñada en Fallos: 325:2394 -opinión compartida, en ese aspecto, por la Corte- entendió que la ratio de la disposición de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control para el Sector Público Nacional implicaba una sana prescripción de política legislativa en cuanto al contenido de la ley anual de presupuesto nacional, con el fin de que sólo contuviera previsiones de ingresos y autorizaciones para los gastos, con exclusión de toda otra norma sustantiva que, por su carácter, mereciera un marco jurídico propio y separado. Empero, **también se dijo que la ley 24.156 no se diferencia por su jerarquía normativa del resto de las leyes que dicta el Congreso de la Nación y, por ende, una norma posterior puede derogar una anterior, sea expresa o tácitamente** (conf. Fallos: 307:398; 308:439, entre otros) y, en tal sentido, no podría tacharse a la posterior de irrespetuosa del orden legal establecido, ya que lo contrario sería consagrar la inmovilidad del orden legislativo y la posibilidad de que el legislador condicione u obligue, en un sentido u otro, al de mañana (el resaltado me pertenece).

En síntesis, la limitación establecida en el ya citado artículo 20 de la LAF en modo alguno constituyó un obstáculo de orden jurídico para que el legislador adoptara la disposición contenida en el artículo 129 de la Ley N.º 27.591.

13. El precedente "Monzón, Héctor A. c. Universidad Nacional del Nordeste s/amparo".

Finalmente, cabe recordar que la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la SIGEN, en su informe IF-2022-97440542-APN-GAJ#SIGEN, hace referencia a la sentencia de la Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes, en los supra citados autos caratulados *Monzón, Héctor Antonio c/ Universidad Nacional del Nordeste s/ Amparo Ley 16986, Expte. N° 4267/2019/CA2*, en los que el auditor interno de esa universidad cuestionó su remoción dispuesta por la rectora de esa casa de altos estudios.

En ese caso, el tribunal entendió que inferir que la Ley N.º 27.204 (B.O. 11-11-2015), al incorporar el art. 59 bis a la Ley N.º 24.521, determinó que el control interno correspondía a las universidades constituía un error de interpretación de la norma.

Ello así, dijo, en razón de que la Ley 27204, al incorporar el art. 59 bis (que estableció que "(...) Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los recursos") dejando vigentes los arts. 7, 96, 98 de la ley 24.156 -del año 1992- cuyos textos son contrarios a lo afirmado por la demandada.

Además, el control interno reglado para el sector público nacional (según la ley 24.156, del cual forman parte las universidades, según

art. 59 de la Ley 24.521 y el art. 8 Decreto 1344/2007) no obsta a que el legislador disponga -además- lo contemplado en el artículo añadido (59 bis. Ley 24.521).

Pues bien, debe tenerse presente que el tribunal, para así decidir, tomó en cuenta los hechos y fundamentalmente la normativa vigente al generarse la litis; como quedó expuesto, el escenario jurídico varió sustancialmente luego con la sanción de la Ley N.º 27.591, por lo que aquella doctrina judicial carece de virtualidad jurídica actualmente.

Ello así, dado que la ley citada es posterior y, como se explicara en los puntos precedentes, por el principio de *lex posterior derogat priori* han perdido tácitamente vigencia, mediante su artículo 129, las normas que preveían el control interno del Poder Ejecutivo Nacional, a través de la SIGEN, respecto de las universidades nacionales.

#### 14. Colofón.

En mérito a las consideraciones expuestas, tengo para mí que el artículo 129 de la Ley N.º 27.591 (incorporado a la Ley N.º 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto - t.o. 2014), interpretado a la luz de lo establecido por el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional y del debate parlamentario sobre el proyecto de ley que le dio origen, ha dispuesto que no resulten aplicables a las universidades nacionales las previsiones que, en materia de control interno, contienen los artículos 100 y concordantes de la LAF.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, y toda vez que entre los antecedentes mencionados en las actuaciones se alude a que la SIGEN ha utilizado la vía convencional para promover el fortalecimiento y la mejora de los sistemas de control interno en el ámbito universitario (Convenio SIGEN N.º 26/2015, celebrado con la UBA), cabe sostener que la eventual articulación de tal tipo de acuerdos, que presuponen la concurrencia de la voluntad de las autoridades de las altas casas de estudios, no resultaría violatoria de la *autonomía y autarquía* universitarias.

En otro plano, y según lo expresamente previsto en el ya citado artículo 129 de la Ley N.º 27.591, el control externo de las universidades nacionales continúa, indudablemente, a cargo de la AGN.

La innovación resultante de la norma citada adquiere así una connotación protectoria del estatus autonómico alcanzado a nivel constitucional por las universidades nacionales y se inscribe en un proceso que, tal como lo he reseñado en este asesoramiento, procuró asegurarles la máxima autonomía en el cumplimiento de sus fines.

- III -

COROLARIO

Con la opinión que antecede, devuelvo los actuados a la entidad consultante.